

Del conflicto al estallido:

las movilizaciones sociales
en Colombia 2019-2021

Fabio E. Velásquez C.



Del conflicto al estallido:

las movilizaciones sociales en Colombia 2019-2021

Fabio E. Velásquez C.

**Ford
Foundation**



IDEHPUCP

Del conflicto al estallido: las movilizaciones sociales en Colombia 2019-2021

Fabio E. Velásquez C.

Primera edición: junio de 2024

Tiraje: 300 ejemplares

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2024

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica
del Perú (IDEHPUCP)

Tomás Ramsey 925, Lima 17 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2000, anexos: 7500 / 7501

ideh@pucp.edu.pe

www.idehpucp.pucp.edu.pe

Corrección de estilo: Rocío Reátegui

Diseño y diagramación: Camila Bustamante

Fotografías de cubierta: shutterstock.com

Impresión: EDITORIAL GENTE NUEVA SAS

Carrera 17 No. 30-16

Bogotá, Colombia

Teléfono: 57-3153328970

gerencia@editorialgentenueva.com

Esta publicación se elaboró con el apoyo financiero de la Fundación Ford en el marco del proyecto «Apoyo para fortalecer los procesos de transición de liderazgo en organizaciones de la sociedad civil en Perú y Colombia».

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.

Depósito Legal N.º 2024-04970

ISBN: 9786124474569

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

A los miles de mujeres y hombres que en Colombia y Chile salieron a la calle a luchar por un país más justo y democrático, en especial a aquellas/os que fueron violentamente reprimidas/os, y sobre todo a quienes dieron su vida por buscar un futuro mejor. Ellas y ellos nos convencieron de que otro mundo es posible.

Índice

Introducción	9
Capítulo 1. Los referentes	39
Participación y democracia	41
Colombia: un caso <i>sui generis</i>	55
Capítulo 2. Apertura democrática: la apuesta por la participación ciudadana	69
Exclusión social y política: la crisis del régimen político	73
La reforma del Estado: descentralización e institucionalización de la participación	86
Auge y declive de las instituciones participativas	90
Capítulo 3. Proyecto autoritario y movilización social en Colombia	117
Autoritarismo 2.0	119
Modelo de desarrollo, desigualdades sociales y movilización	134
La ciudadanía toma la palabra	154
Capítulo 4. Del conflicto al estallido social 1: los actores	167
El CNP	173
Los estudiantes universitarios	181
Los jóvenes y las primeras líneas	184
La respuesta del Gobierno nacional	196
Los empresarios, la Iglesia católica y las universidades	205
Cali: la «gente de bien»	215
Los partidos políticos	219
Del conflicto al estallido	222

Capítulo 5. Del conflicto al estallido social 2: repertorios y demandas	227
Los repertorios de acción	229
Las demandas: de la negociación a la indignación	263
Capítulo 6. Verdad, poder y contrapoder: las narrativas en la movilización	277
Las narrativas: el giro cultural	280
Narrativas y contranarrativas	284
Verdad y poder	310
Capítulo 7. El legado de la movilización	317
Los efectos sociales	320
Los efectos políticos	337
Conclusiones	367
Los retos	409
Bibliografía	431

Introducción

Entre el 21 de noviembre de 2019 y julio de 2021,¹ Colombia vivió una oleada de protesta social² sin precedentes en el último medio siglo.³ En un contexto de movilización mundial⁴ y de polarización social, estos veinte meses de acción colectiva ciudadana, interrumpidos solamente por el confinamiento decretado por el Gobierno para enfrentar la pandemia del COVID-19, marcaron la vida social y política del país,

¹ Esta última fecha es tentativa. Resulta imposible señalar con precisión cuándo terminó la movilización. A finales de julio de 2021, las marchas callejeras habían cesado y solamente seguían vivos algunos puntos de resistencia en varias ciudades, que poco a poco fueron desapareciendo.

² La noción de protesta, como forma de movilización social, alude a «los acontecimientos visibles de acción pública contenciosa de un colectivo, orientados al sostenimiento de una demanda (en general con referencia directa o indirecta al Estado)» (Schuster, 2005, p. 56). Tres características sobresalen en esta definición: la protesta tiene un carácter contencioso e intencional; posee visibilidad pública y su objeto es el sostenimiento de una demanda al Estado. Las protestas son contingentes: «La protesta social, así, no será el resultado de determinadas condiciones estructurales, ni de intereses preestablecidos, ni de identidades dadas, ni de oportunidades o amenazas sistémicas, ni de cálculos de racionalidad costo-beneficio, ni de prácticas de organización previa; pero podrá entenderse de algún modo ligada (conceptualmente con sentido) a todas estas dimensiones de análisis o al menos a algunas de ellas» (Schuster, 2005, p. 55). Desde una perspectiva estrictamente jurídica, que atiende los estándares internacionales relacionados con la protesta pacífica, esta es entendida como «[aquella] en virtud de la cual toda persona, individual o colectivamente, de forma estática (reunión) o dinámica (movilización), hace públicamente una declaración o da a conocer una pretensión, una idea o una consigna para llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública, sin que medie violencia u ofensa alguna que pueda poner en riesgo la integridad personal, siendo el legislador el único competente para restringir su ejercicio con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad» (Gallón, 2015, p. 9). La protesta es el resultado de una acción intencional, pero, a la vez, está constreñida por las condiciones que la enmarcan.

³ El paro nacional del 14 de septiembre de 1977 tuvo características parecidas al del 21 de noviembre de 2019 y, aunque marcó un hito en la historia de la movilización social en Colombia, no es comparable con lo ocurrido en los veinte meses de movilización.

⁴ «Entre fines de 2018 y 2019, se registró un importante número de protestas a nivel internacional, destacando el Movimiento de los chalecos amarillos en Francia, las protestas antigubernamentales en Argelia, la Revolución sudanesa, las protestas en Puerto Rico y los enfrentamientos en Hong Kong, entre otras. Hacia octubre de ese año, se levantaron nuevas manifestaciones en el Líbano y en Irak. Aunque los motivos de cada protesta variaron según cada contexto local, la mayoría de ellas se caracterizó por movimientos inorgánicos que unificaron de forma transversal a gran parte de la población contra gobiernos considerados como lejanos de las necesidades populares» (https://es.wikipedia.org/wiki/Estallido_social#cite_note-116). Hay que añadir a esta lista las protestas que tuvieron lugar en varios países de América Latina en 2019; entre ellos, Ecuador, Bolivia, Haití y Chile, donde la población expresó su rechazo a los respectivos Gobiernos y formuló sus demandas para enfrentar las desigualdades sociales.

no solo por sus rasgos novedosos (su cobertura a lo largo y ancho del país;⁵ el universo de participantes, incluidas personas y grupos que nunca antes se habían sumado a las acciones callejeras; los repertorios de acción, la aparición de los puntos de resistencia y de las primeras líneas, etc.), sino también por sus consecuencias inmediatas: la movilización transformó mentalidades y actitudes hacia lo público; creó, en algunos casos, y fortaleció en otros, el tejido social y propició lazos de solidaridad y cooperación entre cercanos y extraños; puso «contra las cuerdas» al Gobierno nacional y a los alcaldes de varias ciudades, obligó al Gobierno a desistir del trámite en el Congreso de varias reformas, entre ellas la tributaria y de la salud, llevó al ministro de Hacienda a renunciar a su cargo y, probablemente, tuvo que ver con el cambio parcial de la relación de fuerzas en el Congreso de la República, luego de las elecciones de marzo de 2022, y con la elección de Gustavo Petro como nuevo presidente de la República, en junio del mismo año.

Los hechos⁶ y las preguntas

La movilización fue impresionante, masiva, pacífica.
(Entrevista a profesor universitario)

El 4 de octubre de 2019, los participantes en el Encuentro Nacional de Emergencia del Movimiento Social y Sindical, presidido por el Comando Nacional Unitario,⁷ tomaron la decisión de realizar un paro nacional el 21 de noviembre, bajo la conducción del Comité Nacional de Paro (CNP), una plataforma de acción cuyo núcleo estaba conformado por organizaciones sindicales, campesinas, indígenas, de jóvenes y estudiantes universitarios, de derechos humanos y movimientos de

⁵ Señala Camilo González (2021), a propósito de las protestas iniciadas el 28 de abril de 2021, que «según el informe de la Policía Nacional, en los primeros 44 días, hasta el 10 de junio, se habían registrado 13 205 acciones en el 77 % del territorio nacional, incluidas 6738 concentraciones, 2399 marchas, 3369 bloqueos de vías y 666 movilizaciones. Hay que agregar centenares de eventos realizados en 25 países del mundo» (p. 13).

⁶ Véase la línea de tiempo de las movilizaciones en Colombia al final de esta Introducción.

⁷ Conformado por las Centrales Sindicales CUT, CTC y CGT, las Confederaciones de Pensionados CDP y CPC y la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE).

izquierda. La idea era protestar contra el «paquetazo de Duque», un conjunto de reformas propuestas por el presidente de la República en materia económica y social.⁸ El CNP invitó a la ciudadanía a manifestarse en la calle y mostrar su inconformidad con esas medidas y, en general, con un Gobierno que se negó a implementar el acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y que fue calificado de inepto, entregado a los intereses de los grandes poderes económicos, manejado en la sombra por el expresidente Álvaro Uribe y sostenido por los partidos del ala más conservadora del espectro político del país.

La intención de los promotores del paro era presionar al Gobierno para llegar a una negociación que impidiera la aprobación del «paquetazo» y poner sobre la mesa un pliego de demandas —algunas de ellas formuladas de tiempo atrás— para enfrentar los problemas del país, aquellos que la gente padecía en carne propia y que, en lugar de ser resueltos a través de las políticas públicas, se multiplicaban día a día tornando cada vez más precarias las condiciones de existencia de la mayoría de los colombianos, incluidas las clases medias asalariadas.

La movilización del 21 de noviembre tuvo una amplia acogida en más de 300 de los 1100 municipios del país y un impacto mediático sin precedentes, no solo por la aceptación que logró entre diferentes sectores sociales y el rechazo de otros, sino también por los hechos de violencia que ocurrieron al finalizar la jornada, que dejaron como saldo 3 muertos, 123 lesionados, 151 efectivos de la fuerza pública heridos y 98 personas detenidas, según la información oficial.⁹ En la noche hubo en Bogotá un cacerolazo nunca antes visto. Personas que no habían podido participar en la marcha protestaron desde sus casas: «Nunca

⁸ Según el comunicado del CNP, «el paquetazo de Duque contiene las reformas laboral, pensional y tributaria, la privatización del aparato productivo del Estado y del sector financiero estatal por medio del Holding, el tarifazo nacional en favor de Electricaribe, el incumplimiento de los acuerdos con sectores sindicales, sociales y estudiantiles, la restricción del derecho a la protesta social, la eliminación del salario mínimo y la impunidad total frente a la corrupción» (<https://sputniknews.lat/20191121/que-incluye-el-paquetazo-de-ivan-duque-que-motivo-el-21n-en-colombia-1089401085.html>).

⁹ <https://www.rcnradio.com/colombia/los-numeros-de-las-protestas-tres-muertos-120-lesionados-y-98-detenido>

había sonado tan fuerte algo así en Colombia», señaló una activista estudiantil.

El paro se prolongó, no por un día ni por una semana, como había ocurrido en septiembre de 1977,¹⁰ sino por varios meses, hasta que, en la última semana de marzo de 2020, llegó el confinamiento obligado por la pandemia del COVID-19. En ese lapso se llevaron a cabo manifestaciones callejeras, cacerolazos nocturnos, bloqueos, plantones, marchas indígenas, conciertos y demostraciones culturales que concitaron la curiosidad de unos y la solidaridad de muchos.

La respuesta del Gobierno fue el uso de la fuerza¹¹ antes que el diálogo.¹² Desde el primer día del paro la policía embistió con fuerza excesiva y de manera indiscriminada contra los protestantes en todos los lugares en los que hubo marchas,¹³ conducta que se repitió en las semanas siguientes, causando lesiones a un buen número de manifestantes e, incluso, la muerte de varias personas, entre ellas la de Dilan Cruz, un joven de 19 años que salió a marchar el 23 de noviembre y fue impactado por un proyectil disparado por un integrante del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la policía, que le causó la muerte dos días después. Dilan se convirtió entonces en el símbolo del paro, especialmente entre los jóvenes. Los alcaldes también pusieron en marcha medidas de emergencia, como los toques de queda en Bogotá y Cali, que

¹⁰ El 14 de septiembre de 1977, las centrales sindicales convocaron a un paro nacional de 24 horas en contra del «mandato claro» del gobierno del presidente Alfonso López Michelsen. El paro tuvo una amplia respuesta ciudadana y se prolongó por varios días, con un saldo de 33 muertos, más de 3000 heridos y miles de detenidos. Véase Archila (2016).

¹¹ Previo a la movilización, el presidente Duque decretó el acuartelamiento en primer grado de las Fuerzas Militares y ordenó realizar allanamientos a algunos colectivos culturales y a un medio de comunicación alternativo en Bogotá. Días antes del paro, el Gobierno mostró imágenes de manifestaciones señalando que no acatar el paro significaba aportar al país y que seguramente eran más los colombianos que querían trabajar. Añadió que el paro estaba infiltrado por Venezuela y Rusia, y que era parte de un plan mayor a nivel internacional, al igual que las protestas en Chile, Ecuador y Bolivia (<https://ichan.ciesas.edu.mx/la-protesta-desbordada-quien-la-entendera-paro-nacional-en-colombia-respuesta-estatal-y-nuevas-formas-de-protesta-social/>).

¹² Hubo un primer intento de negociación el 27 de noviembre, que resultó fallido, pues los voceros del CNP se levantaron de la mesa cuando el Gobierno propuso que en las negociaciones participaran los empresarios, los gremios económicos y los entes estatales de control.

¹³ «En los últimos quince años de la historia de Bogotá, sin exagerar, no se había visto la brutalidad y la violencia policial que vimos en esos días» (Entrevista a dirigente político de Bogotá).

sorprendieron a la población y fueron interpretadas como una forma de evitar que la gente hiciera presencia en las calles, antes que como herramientas de protección y seguridad para la ciudadanía.

El uso excesivo de la fuerza indignó a diferentes sectores de la opinión pública y a la ciudadanía en general, y actuó como combustible que atizó el fuego de la movilización. Nuevos sectores, atendiendo el llamado que se hacía por las redes sociales, se sumaron al paro: mujeres y jóvenes de las barriadas, sectores de clases media y alta, ciudadanía no organizada, sectores campesinos, trabajadores informales, entre otros. Las marchas, además de transcurrir en los lugares emblemáticos de siempre (la Plaza de Bolívar, el Parque Nacional y el Centro de Memoria Histórica, en Bogotá; la plazoleta de San Francisco y el Parque de las Banderas, en Cali), incluyeron nuevos sitios de concentración, especialmente en barrios periféricos de las ciudades, mientras los caerolazos se escuchaban por todas partes.

El Gobierno no tuvo más remedio que aceptar lo que desde un comienzo se negó a admitir: abrir las puertas a un diálogo. Pero no con los promotores del paro, sino con «la ciudadanía en general». El anuncio se hizo el 24 de noviembre en una reunión del presidente con los alcaldes y gobernadores recién electos. Se inició entonces la «conversación nacional» sobre seis temas propuestos por el Gobierno: transparencia y lucha contra la corrupción; educación; paz con legalidad; medio ambiente; fortalecimiento de las instituciones; y crecimiento con equidad. Posteriormente, en diciembre, fue incluido el tema de derechos humanos. La intención del Gobierno no era llegar a acuerdos, sino más bien reducir la intensidad del conflicto y restarle fuerza al movimiento.¹⁴ Se trataba de crear un escenario paralelo al de una improbable negociación con el CNP, a través del cual el Gobierno trataría de recuperar la iniciativa y el control de la situación. Hubo varias se-

¹⁴ «La conversación que nosotros queremos abrir es una conversación absolutamente plural: para los que marcharon, para los que no marcharon, para la mayoría silenciosa, para los que votaron por ustedes y para los que no votaron por ustedes, para los que votaron por mí, para los que no votaron por mí» (Discurso de apertura de la Conversación Nacional). Véase <https://www.infobae.com/america/colombia/2019/11/25/los-seis-temas-sobre-los-que-girara-la-conversacion-nacional-que-propone-ivan-duque-para-que-se-levante-la-huelga-en-colombia/>

siones en diferentes zonas del país que no condujeron a nada¹⁵ y que el confinamiento obligado por la pandemia interrumpió para siempre. Como tituló tiempo después un artículo de *La Silla Vacía*, «Duque dejó a medias la conversación, mientras la calle se reactiva».¹⁶

El 13 de diciembre, el CNP presentó al Gobierno y a la opinión pública un pliego de 105 reivindicaciones, agrupadas en trece temas: garantías para el derecho a la protesta social; derechos sociales; derechos económicos; anticorrupción; paz; derechos humanos; derechos de la madre tierra; derechos políticos y garantías; agraria, agropecuaria y pesquera; cumplimiento de acuerdos entre el Gobierno y procesos y organizaciones; retiro de proyectos normativos; derogatoria de normas; y construcción normativa. El pliego recogía las exigencias de los grupos que se habían sumado al CNP y que vieron en la movilización una oportunidad para poner sobre la mesa asuntos que cada quien por su lado no habría podido reivindicar. Era, sin duda, un pliego maximalista que ponía al descubierto la gran cantidad de demandas sociales no atendidas por el Gobierno, pero que, por su mismo carácter, dificultaba de entrada la negociación. La idea, sin embargo, era negociar.¹⁷

El año 2020 se inició con un intento de acercamiento entre el Gobierno nacional y las organizaciones promotoras del paro, que no prosperó. Como reacción al fracaso del diálogo, el CNP convocó para el 21 de enero a una nueva jornada de paro nacional. La historia se repitió: amplia respuesta ciudadana a la convocatoria, marchas y bloqueos en

¹⁵ Solamente hubo un acuerdo con la Mesa Ambiental: que el Gobierno presentara con mensaje de urgencia el proyecto de ley para la ratificación del Acuerdo de Escazú. El proyecto fue radicado en el Congreso de la República, pero el Gobierno, más allá de declaraciones retóricas del ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de algunos funcionarios de rango medio, no hizo ningún esfuerzo para que el proyecto fuera aprobado durante su mandato. Los partidos de la coalición de gobierno bloquearon permanentemente la ratificación del Acuerdo, en alianza con los gremios empresariales, con narrativas que impugnaban el Acuerdo por violar la soberanía del país.

¹⁶ <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/duque-dejo-a-medias-la-conversacion-mientras-la-calle-se-reactiva>

¹⁷ Hubo sectores dentro del CNP que no miraban con buenos ojos una negociación con el Gobierno. La idea era desestabilizarlo e, incluso, lograr la renuncia del presidente Duque. Además —decían los defensores de esa estrategia— este, como muchos otros, no era un Gobierno de confiar. Cualquier acuerdo sería incumplido. Sin embargo, un sector mayoritario del CNP sacó adelante la idea de que había que ponerle un objetivo al paro, y ese objetivo era negociar y aprovechar la oportunidad para lograr acuerdos sobre el pliego presentado.

las calles de las principales ciudades del país, cacerolazos, demostraciones artísticas y nueva arremetida violenta del ESMAD contra los manifestantes. Un mes después, hubo una nueva marcha pacífica en Bogotá de profesores y estudiantes universitarios que terminó con disturbios menores.

El CNP había llamado a una nueva jornada de paro para el 25 de marzo. Esta no pudo realizarse porque precisamente ese día se inició el confinamiento para prevenir la propagación del coronavirus.¹⁸ La pandemia se convirtió así en la tabla de salvación de un desorientado Gobierno que mostraba cada vez más su incapacidad para comprender lo que estaba ocurriendo y, sobre todo, una evidente debilidad ante una ciudadanía que quería seguir irrumpiendo en la vía para demostrar su inconformidad. Las calles quedaron vacías, pero ello no significó el fin de la movilización, sino su aplazamiento hasta nueva orden. El diálogo entre el Gobierno y el CNP había fracasado,¹⁹ las reivindicaciones seguían en pie, la iniciativa de movilización permanecía intacta y solo faltaba que se dieran las condiciones para salir de nuevo a la calle.

Ello ocurrió en primera instancia con ocasión de la muerte de Javier Ordóñez, un abogado de 42 años que fue agredido brutalmente por varios efectivos policiales en la noche del 8 de septiembre, en Bogotá. Dos patrulleros lo torturaron con pistolas *taser*, sin que las súplicas de la víctima ni los ruegos de los transeúntes que presenciaban el hecho pudieran detener la agresión. Luego, Ordóñez fue golpeado en un Comando de Atención Inmediata (CAI) de la Policía y murió al otro día en un hospital de la ciudad. El suceso indignó a la ciudadanía. Esa noche y durante los dos días siguientes se produjeron ataques a varios CAI y a estaciones de policía, disturbios en varias ciudades del país y he-

¹⁸ Mediante el Decreto 457, del 22 de marzo del 2020, el Gobierno ordenó «el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19» (artículo 1). Decretos posteriores prolongaron el confinamiento por varios meses más.

¹⁹ A mediados de junio, el CNP envió una carta al presidente de la República, en la que solicitaba con urgencia una reunión para discutir un pliego de emergencia de seis puntos que incluía la carta. De nuevo, la respuesta del Gobierno fue el silencio total.

chos de violencia que alteraron la tranquilidad que el confinamiento había logrado imponer. En Bogotá, la fuerza pública respondió con el lanzamiento de gases y «aturdidoras» dentro de las casas en algunas localidades. El saldo fue la destrucción de infraestructuras urbanas, incluidas varias instalaciones de la policía, la quema de buses del transporte público y —lo más lamentable— más de 400 heridos y 13 muertes que se añadieron a la lista de fallecidos durante el paro.

El CNP convocó una nueva jornada de protesta para el 21 de octubre, cuyo propósito era exigir al Gobierno la discusión del pliego formulado por el Comité.²⁰ El llamado fue respondido con marchas pacíficas en varias ciudades del país; la de Bogotá contó con la presencia de la minga indígena que había llegado días antes a la capital, procedente del departamento del Cauca.

La movilización recobró todo su vigor con las marchas del 28 de abril de 2021. Ese día, cientos de miles de personas salieron masivamente a las calles, convocados por el CNP, a protestar contra el proyecto de reforma tributaria que el presidente Duque pretendía hacer aprobar por el Congreso de la República. La reforma, presentada al Legislativo el 15 de abril bajo el nombre de «Ley de Solidaridad Sostenible», era abiertamente regresiva, pues mantenía beneficios para empresas y sectores de altos ingresos y castigaba severamente a las clases medias y a los asalariados, en franco proceso de empobrecimiento como consecuencia de los impactos negativos de la pandemia.²¹ La protesta guardaba

²⁰ «Le exigimos al Gobierno que nos atienda, que tenga en cuenta las solicitudes de la comunidad [...] salimos por los asesinatos que ha habido, por la economía, porque quitaron los ingresos a la ciudadanía» (<https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/avanzan-las-movilizaciones-del-paro-nacional-de-este-21-de-octubre/20201021/nota/4079448.aspx>).

²¹ Según el documento CONPES 4023 (DNP, 2021), en Colombia «la tasa de desempleo pasó de 12,2 % en febrero a 13,4 % en diciembre, con un pico de 21,4 % en mayo de 2020 y el crecimiento del PIB durante el tercer trimestre de 2020 fue de -9,0 % en comparación con el mismo periodo de 2019» (DANE, 2020). Uniandes (2020) estimó que los efectos del COVID-19 sobre la desigualdad y la pobreza implicarán un retroceso de dos décadas. El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2021) afirma: «En el 2020, la pobreza monetaria alcanzó el 42,5 % y la pobreza monetaria extrema fue de 15,1 %. Es decir que un total de 21 millones de personas se encontraban en situación de pobreza y 7,5 millones en pobreza extrema. Los departamentos con mayor concentración de población por debajo de la línea de pobreza coinciden con las regiones donde preponderan pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes». Y luego señala: «Adicionalmente, el índice de desempleo a nivel nacional en el trimestre febrero-abril 2021 fue de 15,1 %. Según lo informado por el Estado,

igualmente relación con la reforma al sistema de salud que el Gobierno radicó en el Congreso (proyecto de Ley 010 de 2021), así como con el incremento del número de líderes y lideresas y de excombatientes de las FARC asesinados en varias regiones del país.²²

Era evidente el descontento generalizado por la situación económica de los hogares colombianos, especialmente de los más pobres, por el manejo mismo de la pandemia, poco transparente y lento para entregar subsidios a los más necesitados y para iniciar el programa de vacunación. Las reivindicaciones del paro de 2019 seguían vigentes: cumplimiento del acuerdo de paz con las FARC, superación del modelo económico extractivista, eliminación de beneficios para las grandes empresas, eliminación del ESMAD, protección de líderes y lideresas y de excombatientes de las FARC, garantías para la protesta social y apertura de espacios de negociación para llegar a acuerdos sobre los grandes problemas del país y de sus regiones.

Hacía mucho tiempo que el país no registraba movilizaciones tan masivas como las que tuvieron lugar el 28 de abril y en los días subsiguientes. Con base en datos oficiales, la CIDH informó que

entre el 28 de abril y el 4 de junio, en el marco del paro nacional, se realizaron 12 478 protestas en 862 municipios de los 32 departamentos, que incluyen: 6328 concentraciones, 2300 marchas, 3190 bloqueos, 632 movilizaciones y 28 asambleas. El 89 % de las protestas, esto es 11 060, se desarrollaron sin registrar hechos de violencia y contaron con el acompañamiento de las personerías municipales, gestores de convivencia, funcionarios de la Defensoría del Pueblo y agentes policiales. (2021, p. 7)²³

el desempleo ha afectado particularmente a mujeres con una tasa del 19,9 % (8,3 % más en comparación con los hombres) y jóvenes con una tasa del 18,1 %» (p. 4).

²² Según Indepaz, en los cuatro primeros meses de 2021 fueron asesinados en Colombia 171 líderes y lideresas, así como 43 excombatientes de las FARC (<https://indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>).

²³ Camilo González (2021) ofrece cifras similares, tomando como fuente los datos de la Policía Nacional: «en los primeros 44 días, hasta el 10 de junio, se habían registrado 13 205 acciones en el 77 % del territorio nacional, incluidas 6738 concentraciones, 2399 marchas, 3369 bloqueos de vías y 666 movilizaciones. Hay que agregar centenares de eventos realizados en 25 países del mundo» (p. 13).

Otras marchas incluyeron hechos de violencia que produjeron desde el inicio de las protestas hasta el 10 de junio [...] daños a: 1660 bienes privados, entre ellos 457 oficinas bancarias y 438 cajeros automáticos; 706 bienes de la policía, donde se registran 556 vehículos institucionales y 116 Comandos de Acción Inmediata. Además, se observan afectaciones en más de 2158 bienes públicos, dentro de los cuales se encuentran 1251 vehículos y 240 estaciones del transporte público. (CIDH, 2021, p. 31)

De nuevo, el uso de fuerza excesiva por parte de la policía fue la nota destacada, lo que produjo numerosas denuncias de violación sistemática de derechos humanos²⁴ a nivel nacional e internacional, y puso en evidencia la ausencia de garantías para el ejercicio de la protesta, tal y como lo registra el informe de la CIDH, basado en datos oficiales: uso desproporcionado de la fuerza; violencia basada en género;²⁵ violencia étnico-racial; violencia contra periodistas y contra misiones médicas; irregularidades en los traslados por protección; y denuncias de desaparición. Además, el Gobierno acudió a la figura de «asistencia militar»,²⁶ contemplada en el artículo 170 del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Mediante el Decreto 575, del 28 de mayo de 2021, ordenó a las autoridades territoriales coordinar lo necesario para aplicar esa figura en sus respectivos territorios, a fin de «afrontar y su-

²⁴ Según el informe de Temblores ONG, Indepaz y PAIIS a la CIDH (2021), la violación de derechos fue una conducta sistemática de las fuerzas del orden del Estado. Esas entidades clasificaron dicha acción en nueve categorías: el uso indiscriminado de armas de fuego en contra de los manifestantes (228 casos entre el 28 de abril y el 26 de junio); el uso de armamentos de letalidad reducida para dispersar las protestas (258 casos); los disparos horizontales con arma *venom* de largo alcance en lugares residenciales y en contra de manifestantes (14 casos); el lanzamiento de gases lacrimógenos y aturdidoras en viviendas y barrios residenciales (109 casos); vulneración del principio de publicidad de procedimientos policiales (188 casos); la imposición de requisitos y medidas paralegales a las personas detenidas arbitrariamente por parte de la Policía Nacional a cambio de su libertad (2005 casos); violencia sexual y basada en género (37 casos); generación de traumas oculares en contra de manifestantes (82 casos); y desaparición forzada de manifestantes (77 casos).

²⁵ Según el informe de la CIDH, con base en información de la Defensoría del Pueblo, «se habían registrado 113 hechos de violencia basada en género. De esos, 112 casos fueron presuntamente ocasionados por la fuerza pública y su ESMAD, 99 contra mujeres y 13 contra personas LGBTI. Entre las denuncias se incluyen 27 casos de violencia sexual, 5 hechos de acceso carnal violento y 22 tocamientos» (2021, p. 9).

²⁶ Esta figura permite al Gobierno hacer uso de las Fuerzas Armadas para garantizar el orden público y asegurar la «tranquilidad ciudadana».

perar los hechos que dan lugar a la grave alteración de la seguridad y la convivencia en las vías de sus jurisdicciones».

En esta ocasión, las movilizaciones se vieron nutridas por la participación de organizaciones y movimientos sociales y de ciudadanas y ciudadanos no organizados que se unieron a la voz de indignación y rechazo a las propuestas de reforma tributaria y de la salud, y a las políticas de un Gobierno ciego e insensible a las demandas de la gente, especialmente después de los estragos causados por la pandemia en los hogares y en los pequeños y medianos negocios, así como en los trabajadores informales, probablemente los más castigados por la crisis sanitaria. Como una de las expresiones de inconformidad en varios lugares del país, hubo bloqueos de vías urbanas y carreteras, y nacieron los puntos de resistencia, organizados por jóvenes y habitantes de barrios populares que entendieron que esta era la oportunidad para demostrar su indignación con un país en el que no cabían ni brindaba esperanzas de futuro, y con un Gobierno que no hacía otra cosa que discriminarlos y estigmatizarlos. Eran jóvenes de todas las edades, mujeres y pobladores de los barrios vecinos que sabían que no tenían nada que perder y sí mucho que ganar, especialmente voz y reconocimiento para ellos y para sus barriadas.

Las marchas desnudaron los altos niveles de polarización en el país. La experiencia más cruda tuvo lugar en Cali el 9 de mayo de 2021, cuando civiles residentes en Ciudad Jardín, uno de los barrios más exclusivos de la ciudad, salieron a la calle a disparar contra integrantes de la minga indígena que en ese momento regresaban a sus resguardos.²⁷ Fueron heridos nueve mingueros y se produjeron acusaciones de ambos lados. El senador indígena Feliciano Valencia declaró: «Lo que sucede en Cali no es auspiciado por la minga. La minga está en Cali; mientras que las vías que conducen a Buenaventura, Popayán, Bogotá están bloqueadas por los camioneros, que también se vincularon al paro nacional. No es

²⁷ Se habla de tolerancia, incluso de apoyo, de la policía local a los civiles que dispararon. El hecho es materia de investigación. La Fiscalía imputó cargos a Andrés Escobar, una de las personas que disparó a los manifestantes, a otros cuatro civiles y a doce policías, e inició las indagaciones del caso, cuyo resultado no se conoce hasta la fecha.

la minga. La minga apoya los puntos de resistencia que hay dentro de la ciudad de Cali, y en Cali el transporte está normal».

No obstante el clima de tensión vivido, los nuevos repertorios de la movilización (asambleas populares, ollas comunitarias, brigadas médicas, sesiones de pedagogía política, derribo de estatuas y monumentos, creación de redes de protección y defensa jurídica para los manifestantes, entre otros) encarnaron el poder de innovación y la fortaleza de los manifestantes, pero, a la vez, se convirtieron en un desafío para sus promotores en términos de la sostenibilidad de la acción colectiva y la garantía de logros concretos que dieran sentido a la protesta. Sostener por largo tiempo las marchas, los plantones, la confrontación con la policía, los bloqueos y los puntos de resistencia no era tarea fácil, por las evidentes asimetrías que caracterizaban a la confrontación. Y lo fue más desde el instante en que se comenzaron a levantar voces de diferentes sectores sociales, especialmente en las ciudades, que advertían, por ejemplo, que los bloqueos eran una práctica violatoria de los derechos de terceros y afectaban al conjunto de la sociedad. De ahí la necesidad, planteada por el propio CNP, de abrir corredores humanitarios en medio de los bloqueos y de reducir la intensidad de la confrontación para evitar mayor destrucción de bienes públicos. Incluso, a mediados de junio, el CNP decidió la suspensión de las movilizaciones, mensaje que en varias ciudades fue desatendido. En realidad, las manifestaciones se prolongaron en muchos lugares, especialmente en las ciudades grandes e intermedias, hasta el mes de julio.

Las marchas de protesta, que coparon prácticamente veinte meses de la vida del país, dejaron una profunda huella en la vida social y política colombiana, desnudando lo bueno, lo malo y lo feo de un país azotado por la violencia durante décadas, pero, a la vez, esperanzado con la idea de vivir un futuro de paz y prosperidad. Lo que en un momento parecía una protesta más, organizada por los actores de siempre (sindicatos, organizaciones campesinas, de mujeres, de jóvenes y de derechos humanos, movimientos de izquierda y grupos afines) para demostrar su desacuerdo con las políticas del Gobierno de turno y negociar un pliego de exigencias, se fue poco a poco convirtiendo en

un fenómeno de masas que puso en jaque al Gobierno y al régimen, y mostró de qué era capaz una sociedad que poco o nada confiaba en las instituciones políticas y que estaba dispuesta a luchar sin límite para cambiar sus condiciones de existencia.

¿Por qué ocurrió lo que ocurrió, tal y como ocurrió? ¿Qué llevó a los manifestantes a tomar las calles y a permanecer en ellas por un período considerable? ¿Cuáles son los factores que explican este fenómeno sin precedentes en la historia reciente del país? ¿Tiene alguna relación con las luchas sociales que tuvieron lugar en el país en la última década? ¿Se trató de una explosión de insatisfacción y rebeldía contra el gobierno de Iván Duque o, más bien, expresó la acumulación de factores de descontento que se venían sumando año tras año?

Las preguntas sobre el origen y las causas de este levantamiento ciudadano sugieren otras sobre su carácter, su alcance y su intensidad: ¿qué fue lo novedoso de estos veinte meses de movilización ciudadana? ¿Nuevos actores? ¿Nuevas consignas? ¿Nuevos liderazgos? ¿Nuevos repertorios de acción? ¿Hay una línea de continuidad entre las movilizaciones de 2019 y las de 2021? ¿Qué significó el hecho de que el movimiento tuviera una amplia cobertura geográfica y ganara presencia y autonomía en la periferia del país? ¿Cuál fue el tratamiento dado por el Gobierno nacional y por las autoridades locales a la protesta y por qué? ¿Cuáles fueron las narrativas que circularon durante la movilización y cuál fue el carácter de la disputa simbólica que se tejió alrededor de ellas?

Los promotores del paro en 2019 tenían en mente metas específicas: que las manifestaciones fueran masivas y pacíficas; que demostraran el inconformismo de muchos sectores; que evitaran la aprobación y ejecución de políticas nocivas para la mayoría de los colombianos y que condujeran a una negociación con el Gobierno que arrojara ganancias concretas para el país. ¿Se alcanzaron esas metas? ¿Hubo algún resultado en torno al pliego de reivindicaciones presentado por el Comité Nacional de Paro? ¿Cuáles fueron los efectos más visibles, sociales y políticos, de esos veinte meses de movilización? ¿Cuáles los impactos no esperados? ¿Qué balance puede hacerse sobre logros y fracasos del proceso?

La protesta callejera es una forma de participación, una vía utilizada por personas y/o grupos para demandar bienes y servicios al Estado, negociar y hacer seguimiento a políticas públicas, o mostrar el desacuerdo con decisiones tomadas por las autoridades. Es una lógica diferente a aquella basada en el uso de canales institucionales de participación (Velásquez, 2020). Al respecto, la oleada de protesta del 2019-2021 en Colombia sugiere otras preguntas: ¿por qué la ciudadanía y sus organizaciones optaron por la vía de la protesta callejera y no por el uso de los canales institucionales de participación existentes para hacer sus reclamos? ¿Qué atributos tiene la movilización social que la convirtieron en un medio atractivo para el logro de determinados fines? ¿Lo ocurrido en estos veinte meses en Colombia transformó la relación entre la sociedad y el Estado para la toma de decisiones públicas y le otorgó nuevos sentidos? ¿Cómo se conectan estas dinámicas sociales con las estructuras de representación política, propias del sistema democrático? ¿Cuál es la relación entre la movilización, como forma de participación ciudadana, y el «mundo» de la política?²⁸

Chile, un referente para el análisis

Se trata de preguntas nada fáciles de responder, teniendo en cuenta la complejidad del fenómeno y las limitaciones que cualquier analista debe reconocer al enfrentar semejante tarea. No obstante, en la mira de construir respuestas con base sólida, se optó por varias estrategias metodológicas. La primera de ellas fue examinar una experiencia parecida, en este caso el estallido social²⁹ en Chile, para tenerla como un referente

²⁸ Estas dos últimas preguntas son fundamentales para descubrir nuevas aristas de la movilización social, en especial su vínculo con las dinámicas políticas en un sistema democrático, sobre todo porque algunos enfoques miraron hasta hace poco esos dos escenarios (el movimiento social y la política) como universos que obedecían a lógicas diferentes (la reivindicación de intereses particulares, en el caso de los movimientos sociales; y el logro del bien común como vocación exclusiva de la acción política).

²⁹ Esa es la denominación dada a las movilizaciones de octubre de 2019 en Chile. Todas las personas entrevistadas la utilizaron, sin excepción. Según Urbinati (2023), los estallidos se caracterizan por el hecho de que los «muchos» (los que protestan) han perdido las organizaciones clásicas (partidos, sindicatos, organizaciones sociales, etc.) con las que contaban para rebelarse frente a los «pocos» (las autoridades públicas, el Estado). En eso se diferencian de los conflictos políticos, los cuales cuentan con dichas organizaciones para negociar en torno

permanente en el análisis del caso colombiano. Tenerla como referente significa que las similitudes y diferencias entre ambos procesos pueden ayudar a comprender mejor las características de la protesta en Colombia.³⁰

Chile y Colombia son dos países distintos desde el punto de vista económico, político y sociocultural. Tuvieron historias paralelas durante el movimiento independentista en el siglo XIX y compartieron algunos rasgos en su formación como repúblicas y en su esfuerzo por construir sus respectivas rutas de modernización y desarrollo. Sin embargo, las diferencias saltan a la vista entre los dos países. Chile posee una economía pujante, calificada de exitosa, basada en la extracción de recursos naturales, especialmente el cobre y, ahora, el litio. Colombia ha seguido la misma senda extractivista, con base en la explotación de combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) y de otros minerales (oro, plata, platino, níquel), pero lo ha hecho en medio de una fuerte controversia sobre la conveniencia de ese modelo de desarrollo y de un alto índice de conflictividad social asociada al sector (Velásquez, 2021a).

Con ritmos distintos y en momentos diferentes, ambos países acogieron la doctrina neoliberal, aunque Chile fue el laboratorio por excelencia para la aplicación en América Latina de las ideas de Milton Friedman, gracias, entre otras cosas, a las condiciones favorables brindadas por la dictadura del general Pinochet para el desarrollo de dicho experimento. Los resultados de este último llevaron a muchos chilenos a creer que se aproximaban rápidamente al primer mundo por la buena dinámica de su economía y el nivel de ingreso per cápita logrado hasta hace poco. No fue el caso de Colombia, una economía que creció a ritmo moderado y que permitió, mediante algunas políticas sociales, reducir los índices de pobreza antes de la pandemia, aunque no significativamente los de desigualdad, como se verá luego.

a temas y objetivos concretos (<https://nuso.org/articulo/pocos-contra-muchos-urbaniz-quienda-populismo-derecha/>). Más adelante volveré sobre esta distinción.

³⁰ No se trata, por tanto, de comparar las dos experiencias, sino más bien de analizar un proceso similar, que tuvo lugar en la misma época y que puede arrojar luces sobre lo acaecido en Colombia.

Chile logró construir unas instituciones públicas sólidas bajo un modelo de Estado altamente centralizado. El Estado colombiano es más pequeño y no ha logrado garantizar su presencia en todo el territorio. Tiene, después de la Constitución de 1991, una estructura político-administrativa descentralizada, aunque en la práctica es cada vez más centralista. La descentralización chilena fue más tímida y más tardía que la colombiana. Algunos la catalogan más como un caso de desconcentración que de descentralización. Chile vivió durante más de un cuarto de siglo una dictadura militar que dejó honda huella en su población. Luego, con el retorno a la democracia, la lucha política se ha repartido entre dos bloques políticos (el centro-izquierda y la derecha, para simplificar) que se han disputado el manejo del poder en las últimas tres décadas. Colombia no tuvo una dictadura como la de Chile, pero sí un régimen de democracia restringida, oligárquica, bipartidista, clientelista y con rasgos autoritarios. Los procesos de participación ciudadana a través de dispositivos institucionales vieron la luz en Chile con el cambio de siglo, dos décadas después de que Colombia hubiera iniciado ese proceso. En el marco de estas diferencias, los dos países experimentaron una fuerte ola de movilización social en 2019, mucho más corta en el caso de Chile y con un resultado concreto: el acuerdo para la redacción de una nueva Constitución.

El estallido social en Chile surgió como respuesta ciudadana a la decisión del Gobierno de incrementar en treinta pesos el precio del pasaje del metro en Santiago. Desde el 7 de octubre, grupos de estudiantes de secundaria y universitarios tomaron la iniciativa de evadir el pago del pasaje saltando los torniquetes del metro e invitando a la ciudadanía a seguir su ejemplo. Hubo manifestaciones en varias estaciones del metro, 18 de las cuales fueron parcialmente incendiadas y destruidas, y 93 sufrieron múltiples daños, según datos del Instituto Nacional de Derechos Humanos,³¹ lo que llevó a la suspensión del servicio durante varios días.

El 18 de octubre, la acción se trasladó a la Plaza Italia, donde hubo demostraciones masivas a las cuales acudieron personas y grupos de

³¹ <https://www.pauta.cl/nacional/las-cifras-de-la-crisis>

diferente procedencia social que querían expresar su desazón, oculta por años, ante las dificultades de su existencia individual y colectiva, así como su rechazo a un Gobierno que enfrentaba cada día nuevas acusaciones de corrupción³² y que no lograba captar las angustias de clases medias y populares,³³ empujadas a la pobreza y la quiebra económica.³⁴ Era nula la relación entre el Gobierno y la gente. El primero, encerrado en una burbuja, creía que el país ya era parte del primer mundo. La segunda, sufriendo las afugias del día a día y cada vez más desconfiada y desafecta de las instituciones públicas. Por eso, rápidamente las calles se llenaron de miles de personas decididas a marchar durante el día. Esa noche, hubo un cacerolazo masivo en gran parte de la ciudad como apoyo a los manifestantes.

Como en Colombia, las movilizaciones se vieron acompañadas por hechos de violencia: fuera del ataque a las estaciones del metro, hubo saqueos en supermercados, farmacias, bodegas, y violencia en las calles.³⁵ La reacción de la policía (los carabineros) y de las fuerzas militares fue brutal y reactivó en la población el imaginario de la dictadura. Los uniformados usaron gases lacrimógenos y balines de caucho que hirieron a una gran cantidad de manifestantes. Ese fue el patrón de comportamiento durante los días siguientes.

³² Se venían, en efecto, destapando escándalos por la financiación de las campañas electorales por tres o cuatro grandes empresas, entre ellas el «Señor del litio»; por el involucramiento del alto mando de carabineros en la estafa más grande de Chile; y por el llamado «Milicogate», para señalar los casos más ruidosos.

³³ Algunas declaraciones de ministros del Gabinete enfurecieron a los chilenos, por la mezcla de ignorancia y cinismo que las motivaron: «La gente puede levantarse más temprano, a la hora en que el metro es más barato»; «Hagamos la completada o un bingo para recoger dinero»; «Los que quieran regalar flores en este mes, las flores han caído un 3,6 %». Esas declaraciones fueron vistas como una burla a la gente que trabaja mucho, que tiene que soportar trayectos de una hora y media en promedio para llegar al trabajo y que gana un sueldo que no les permite vivir.

³⁴ «No son 30 pesos, son 30 años», decían decenas de pancartas durante las protestas. Mensaje contundente que mostraba el desencanto de los chilenos con un modelo de desarrollo que, a pesar de elevar los indicadores promedio, como los ingresos per cápita, obligaba a un número creciente de hogares a tener que endeudarse para pagar la educación, la salud y otros servicios básicos, dado que los salarios y las mesadas de pensión eran sumamente bajos.

³⁵ Datos de la Fiscalía indican que 5084 personas fueron judicializadas por diversos delitos cometidos en las protestas. Del total, 648 estaban un año después en prisión preventiva y 725 habían recibido condena (<https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20201016-las-cifras-que-dej%C3%B3-un-a%C3%B1o-de-estallido-social-en-chile>).

El saldo de muertos y heridos revela la intensidad de la represión. Según datos oficiales, hubo 34 fallecidos producto de las manifestaciones,³⁶ más de once mil heridos, de los cuales 460 sufrieron lesiones oculares. Datos del Ministerio del Interior certifican que fueron heridos más de 4800 integrantes de carabineros.³⁷ Según la Fiscalía, 8827 personas denunciaron delitos cometidos por agentes del Estado durante el estallido.³⁸ El ministro del Interior informó, por su parte, sobre la apertura de 663 investigaciones sumarias administrativas y 451 sumarios administrativos, dando lugar a 1270 procesos indagatorios respecto a irregularidades en la forma en que se manejó el orden público. Tras estos procedimientos, 17 carabineros fueron sancionados, de los cuales 16 fueron desvinculados.³⁹

El 19 de octubre, el presidente Piñera suspendió la medida de alza del transporte y convocó a un diálogo para encontrar soluciones. Además, decretó el estado de emergencia en las comunas del Gran Santiago y el toque de queda en varias ciudades del país, extendido hasta el lunes siguiente. Para el 23 de octubre, el estado de emergencia se había ampliado a quince de las dieciséis capitales regionales. Fue suspendido a partir de las cero horas del lunes 28 de octubre. Días antes, el 20 de octubre, el presidente había afirmado: «Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable, que no respeta a nada ni a nadie y que está dispuesto a usar la violencia y la delincuencia sin ningún límite». La frase provocó de inmediato el rechazo de diversos sectores políticos y de la sociedad civil.

Así transcurrió la primera semana: marchas masivas en diferentes puntos de la ciudad, barricadas, enfrentamientos en varios puntos con carabineros, quema de estaciones y de vagones del metro, detenciones y nuevas marchas. Desde el 20 de octubre, aparecieron en Santiago nuevos puntos de encuentro, incluidos algunos en las zonas de estrato alto de la población. El movimiento se extendió a otras ciudades del

³⁶ https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Fallecidos_durante_el_estallido_social_en_Chile

³⁷ <https://www.senado.cl/noticias/carabineros/comision-de-dd-h-h-revisa-cifras-a-un-ano-del-estallido-social>

³⁸ <https://www.rfi.fr/es/20201017-las-cifras-que-dejo-un-ano-de-estallido-social-en-chile>

³⁹ <https://www.senado.cl/noticias/carabineros/comision-de-dd-h-h-revisa-cifras-a-un-ano-del-estallido-social>

país (Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Concepción, Temuco) siguiendo la pauta de Santiago, con niveles diferenciados de violencia. Otro aspecto relevante fue la realización de asambleas y cabildos populares en varias zonas del país. Fueron escenarios autoconvocados cuyo propósito fue discutir los problemas que habían motivado la movilización y buscar las mejores soluciones. En esas reuniones fue reiterada la mención de temas como medio ambiente, seguridad ciudadana, seguridad social, educación y derechos de las mujeres. En algunas hubo referencia a la necesidad de un cambio constitucional para destrabar las barreras que impedían la solución de muchos problemas del país.⁴⁰

El 22 de octubre, el presidente planteó una agenda social que tocaba varios temas: aumento de un 20 % en la pensión básica solidaria y aumentos para pensionados mayores de 75 años; seguro para enfermedades catastróficas y reducción de precios de medicamentos; estabilización de tarifas eléctricas; mejora de salarios, especialmente del salario mínimo; reducción de dietas de parlamentarios y sueldos de altos funcionarios. En opinión de algunos, estas medidas no se correspondían con la magnitud de la protesta y tenían un carácter más bien cosmético.

Para el 25 de octubre fue convocada a través de las redes sociales «la marcha más grande de Chile», en la Plaza Italia. Más de un millón doscientas mil personas se dieron cita en Santiago. Marchas masivas similares se llevaron a cabo en otras ciudades del país. Surgió en todas ellas la propuesta de renuncia del gobierno del presidente Piñera. Este no renunció, pero el 28 de octubre anunció el cambio de ocho ministros. Las manifestaciones sin embargo continuaron. En Santiago, la Plaza Italia, cuyo nombre fue cambiado por el de Plaza de la Dignidad, siguió siendo el principal punto de referencia de los marchantes. Las manifestaciones se repitieron a diario, con convocatorias más numerosas los días viernes en horas de la tarde. Muchas de ellas fueron disueltas por efectivos de los carabineros, lo que produjo nuevas escaramuzas,

⁴⁰ Se calcula que hubo cerca de 10 000 asambleas y cabildos. La Mesa de Unidad Social sistematizó los resultados de dichas reuniones (Entrevista a funcionaria de ONG).

incluidos saqueos a locales comerciales y quema de acceso a algunas estaciones del metro.

El 4 y el 12 de noviembre fueron jornadas violentas. El 4 de noviembre se llamó a una paralización de actividades económicas y sociales, con marchas en todo el país. Hubo de nuevo enfrentamientos entre los manifestantes y los carabineros. Ese día resultaron heridas en Santiago 43 personas, entre civiles y miembros de la policía. El día 12 fue aún más violento: se registraron incendios en la Iglesia de la Veracruz, en Santiago y en la de San Francisco, de Valdivia, ambos monumentos nacionales. Hubo, además, un ataque al cuartel n.º 2 de la Escuela de Ingeniería Militar, donde previamente funcionó el campo de detención y tortura Tejas Verdes, en la comuna de San Antonio.

No se veía salida a la crisis. Los manifestantes no tenían ningún pliego de negociación, no tenían voceros que negociaran e, incluso, muchos de ellos ni siquiera pensaron en algún tipo de interlocución con el Gobierno. Además, a diferencia de lo ocurrido en Colombia, no existía un organismo que liderara la movilización. Fue una acción espontánea, sin líderes que condujeran el proceso.⁴¹ El Gobierno, por su parte, no tenía con quién negociar. No había, en otras palabras, ni sujetos ni objeto de negociación. La movilización tenía un fuerte ingrediente expresivo y un tono reivindicativo, pero difuso en la medida en que no había una agenda unificada ni una ruta para emprender el cambio que todos los manifestantes anhelaban.

Por eso fue tan significativo el acuerdo firmado por los partidos en la madrugada del 15 de noviembre de 2019 sobre la convocatoria de una Convención constitucional para redactar una nueva Carta Política. El tema había surgido en algunas asambleas populares, así como en boca de algunos altos dignatarios del Estado. La Asociación Chilena de Municipios realizó una consulta simbólica sobre el tema, en la que participaron cerca de 2,5 millones de chilenos. El propio presidente Piñera lanzó el 10 de noviembre una iniciativa en esa dirección que no tuvo acogida en

⁴¹ Varias organizaciones de la sociedad civil se articularon en la Mesa de la Unidad Social que en algún momento trató de articular respuestas al estallido, propósito que finalmente no logró. Nadie los tomó en cuenta. No eran representativos de la gente que salió a marchar.

medios políticos. El 14 de noviembre, los partidos llegaron a un consenso y anunciaron en la madrugada del 15 de noviembre el «Acuerdo por la paz social y la Nueva Constitución».⁴² Una reforma constitucional, aprobada por la Cámara de Diputados y el Senado, fue promulgada el 24 de diciembre de 2019. La reforma permitió la realización de un plebiscito el 26 de abril de 2020, en el que la ciudadanía expresaría su voluntad sobre el tipo de Convención. Posteriormente, fueron incluidos como parte del acuerdo tres elementos nuevos: la composición paritaria de la Convención constitucional, la asignación de un número determinado de escaños para los pueblos indígenas y la participación de listas de independientes.

El acuerdo fue clave porque dio una salida política al estallido. El nuevo texto constitucional eliminaría las barreras heredadas de la Constitución de 1980 que impedían resolver los problemas que originaron la movilización. Sin embargo, el acuerdo nunca fue consultado con las organizaciones y movimientos que participaron en la movilización. Fue un acuerdo partidista. Por eso, la primera reacción de las organizaciones sociales fue, en algunos casos, de rechazo, y en otros, de escepticismo. No obstante, era un hecho irreversible, razón por la cual poco a poco las organizaciones y los movimientos comenzaron a sumarse al proceso; incluso, a proponer listas para la elección de los convencionales y llevar fórmulas concretas para el nuevo texto.

De alguna manera, el acuerdo bajó la intensidad de las movilizaciones, aunque estas no desaparecieron hasta la llegada de las festividades de fin de año. Un evento importante ocurrió el 25 de noviembre, Día Internacional de la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer, cuando el colectivo feminista Las Tesis realizó una *performance* musical titulada «Un violador en tu camino». La presentación tuvo lugar en la Plaza de Armas de Santiago y se volvió viral a través de las redes sociales, y fue replicada en otras ciudades del mundo. En enero y febrero hubo algunas marchas de menor intensidad, pero más violentas, en las que de nuevo hubo enfrentamientos con carabine-

⁴² El Partido Comunista y el Frente Amplio no firmaron el acuerdo, aunque Gabriel Boric, integrante de este último, lo hizo a título personal.

ros, interrumpidas por la época de vacaciones y, posteriormente, por el confinamiento obligado por la pandemia del coronavirus.

El estallido reveló algo más que el desacuerdo de los estudiantes con el alza en las tarifas del transporte. Había en gran parte de la población un malestar profundo con el modo de vida que tenían que soportar, obligada a realizar un ingente esfuerzo económico para asegurar el acceso a bienes básicos, pues sus salarios o mesadas pensionales eran insuficientes.⁴³ En el fondo, el estallido expresó un rechazo al modelo de desarrollo imperante y a la mentira que lo soportaba. Lo que acontecía de verdad era que la brecha social estaba creciendo y que amplias capas de la población, incluidos los sectores medios, estaban al borde de la línea de pobreza.

El malestar también cobijaba al sistema político y a las instituciones públicas, que no solo habían reforzado durante treinta años ese modelo de desarrollo, sino que además eran indolentes en el diseño de políticas que enfrentaran eficazmente los problemas de la sociedad chilena. Ni los Gobiernos de centro izquierda (la Concertación) ni los de derecha (los dos períodos de Sebastián Piñera) habían sido capaces de comprender lo que estaba ocurriendo ni de imaginar soluciones adecuadas que hubiesen desactivado el estallido. Esa desconexión de las élites políticas con la realidad acerca mucho los casos de Colombia y Chile. El divorcio entre la sociedad política y la sociedad civil produjo un vacío que sirvió de caldo de cultivo para la movilización social. Como en Colombia, la democracia de la calle retó a la democracia institucional y esta reaccionó en Chile —tardíamente, pero lo hizo— llegando a un acuerdo sobre la necesidad de reformar la Constitución.

⁴³ «El estallido social aludía entonces a un malestar más general y que hacía referencia a la demanda por justicia social en su más amplio sentido, equidad, inclusión de sectores históricamente postergados, protección frente a la violación a los derechos humanos y probidad y transparencia en el ejercicio del poder» (Fuentes, 2021, p. 193).

Información y análisis

Una segunda estrategia metodológica para el análisis de las movilizaciones en Colombia fue incorporar las voces de los protagonistas. Por dos principales razones: en primer lugar, para descubrir los motivos que los llevaron a involucrarse en el proceso y, en la mayoría de los casos, a vivirlo con pasión y sobrada decisión; y, en segundo lugar, para conocer la interpretación de lo ocurrido desde su saber y su experiencia. Los actores también son autores. Reconocer esa autoría fue fundamental para reconstruir el sentido de los acontecimientos.

En noviembre de 2022, el autor de este estudio viajó a Santiago de Chile para entrevistar a personas que participaron de diferente manera en el estallido. Ellas y ellos relataron su experiencia y dieron a conocer sus dudas, opiniones e interpretaciones acerca de los sucesos más relevantes. En total, fueron entrevistadas once personas: dos mujeres dirigentes de ONG, una de ellas involucrada fuertemente en el proceso, y otra que lo vivió más desde «afuera»; una lideresa del movimiento feminista, de alto protagonismo en el estallido; dos lideresas sociales barriales, una de las cuales vivió el estallido en su microterritorio, mientras otra lo hizo en las filas de las primeras líneas; una lideresa del movimiento ambientalista que terminó elegida como convencionalista para la redacción de la nueva Constitución; una joven profesional del área de ciencias sociales, vinculada al movimiento feminista; y cuatro académicos de sendas universidades, todos ellos ligados al movimiento por circunstancias diferentes.

En Colombia, fueron entrevistadas quince personas: dos activistas de derechos humanos que vivieron de cerca el proceso, uno de Bogotá y otro de Cali; dos profesores universitarios, uno en Bogotá y otro en Cali —el primero, interesado más en el análisis de los sucesos, aunque también participó en algunas actividades; el segundo muy comprometido con el proceso en su ciudad—; un concejal de Bogotá, estrechamente relacionado con activistas sociales en varias localidades de la capital, y un funcionario de la alcaldía de Bogotá, a quien correspondió manejar hechos de violencia y promover escenarios de diálogo; cinco líderes

y lideresas sociales: tres integrantes de las primeras líneas en Cali, un activista del movimiento LGBTIQ+, de Ibagué, y un líder estudiantil, todos ellos comprometidos a tiempo completo con la movilización; una militante del partido Polo Democrático Alternativo y una congresista de la bancada del Pacto Histórico; la directora de una fundación empresarial, en Cali, y un director de ONG, también en Cali. En total, en los dos países, fueron entrevistadas veintiséis personas, trece hombres y trece mujeres.

Por otra parte, el autor participó en algunas marchas y otros eventos convocados durante la movilización. En ellas, además de responder al llamado del CNP, observó el desarrollo de los acontecimientos. El autor también fue actor.⁴⁴ Además, aprovechó el material de primera mano producido por los Capítulos de la Fundación Foro Nacional por Colombia en Bogotá y Cali, fruto de un juicioso trabajo etnográfico de campo, especialmente en los puntos de resistencia, y participó en varias discusiones virtuales organizadas por Foro y por otras entidades sobre lo que estaba ocurriendo en el país.

La información primaria fue complementada por información secundaria contenida en diferentes tipos de documentos: estudios realizados en ambos países sobre las movilizaciones y su contexto político; investigaciones e informes sobre participación ciudadana a través de canales institucionales; encuestas, columnas de opinión, documentos de observación del proceso, tesis de grado, boletines estadísticos, informes de prensa; documentos de organismos nacionales e internacionales sobre el proceso en los dos países y documentos elaborados por asistentes de investigación que participaron en el estudio.⁴⁵

⁴⁴ Es importante dejar explícito ese doble rol, pues permite reafirmar el principio epistemológico de la no neutralidad del conocimiento. Hay una opción axiológica que subyace al interés por el tema y que orienta las preferencias en la identificación de dimensiones de análisis y de factores interpretativos. Ello no excluye –por el contrario, exige– el rigor del análisis conceptual y metodológico propio de cualquier explicación en el campo de las ciencias sociales.

⁴⁵ En Chile, la socióloga Emilia Cuadros tuvo a su cargo la realización de contactos con posibles entrevistados, el diseño de la agenda de entrevistas y la elaboración de varios documentos sobre el estallido social que sirvieron de insumos para el estudio. En Colombia, un equipo de investigadores jóvenes, coordinado por Nicolás Ulloa, del Capítulo Región Central de la Fundación Foro Nacional por Colombia, tuvo a su cargo las mismas tareas que Emilia, aunque a ellos se les solicitó algunos documentos adicionales. En Cali, el director del Capítulo Surocci-

El análisis de esta información y la interpretación de los distintos aspectos del estallido en Colombia dan cuenta de una tercera estrategia metodológica; a saber, la identificación de ciclos de diferente duración como forma de abordar el contexto del fenómeno y su relación con sucesos específicos.⁴⁶ La acción colectiva es un proceso de alta complejidad, cuya explicación obliga a combinar factores que se ubican en dinámicas históricas de diferente duración. No hacerlo llevaría a simplificar lo complejo y a «meter en el mismo saco» factores que obedecen a circunstancias bien diferentes.

En tal sentido, hemos distinguido y, a la vez, articulado, tres ciclos para la interpretación del fenómeno: uno de larga duración (la formación de un orden conservador); uno de mediana duración (crisis del régimen y apertura política); y uno de corta duración (nuevo autoritarismo y movilización social). Las movilizaciones en Colombia pusieron en cuestión el orden conservador reinante en el país, cuyo origen se remonta a la Constitución de 1886. Entenderlas de esa manera, como se hace en este estudio, obliga a realizar una lectura de largo aliento a fin de comprender las hondas raíces del descontento social. No fue solamente una movilización en contra del gobierno de Iván Duque. Fue, además y sobre todo, la manifestación de un prolongado cansancio contra un régimen que mantenía los privilegios para unos pocos y asfixiaba la voz ciudadana cuando pretendía exigir reformas que redujeran la brecha social y transformaran el régimen en clave democrática.

El orden conservador tuvo como máxima expresión el pacto bipartidista del Frente Nacional (1958-1974), el cual comenzó a mostrar signos de desgaste desde la segunda mitad de los años setenta del siglo pasado, especialmente con la intensificación del conflicto guerrillero, la emergencia de nuevos actores ilegales (grupos paramilitares, bandas criminales) y la pérdida de credibilidad de las instituciones representativas. La crisis del Frente Nacional, como acuerdo bipartidista para mantener el orden conservador, dio inicio a un segundo ciclo, el del desgaste del

dente de Foro Nacional por Colombia colaboró en la organización de la agenda de entrevistas en esa ciudad.

⁴⁶ Agradezco a Gonzalo Delamaza la sugerencia de utilizar esta herramienta metodológica.

régimen bipartidista y abrió la puerta a un proceso de apertura política que se inició a mediados de los ochenta y quedó plasmado en la Constitución de 1991 y sus posteriores desarrollos normativos y políticos.

La Constitución de 1991 tuvo como principio orientador la noción de Estado social y democrático de derecho. Tal principio fue cuestionado a fondo por el sector político encabezado por Álvaro Uribe Vélez, quien a su llegada al Gobierno en 2002 abrió un nuevo ciclo caracterizado por la implantación de un proyecto político autoritario de nuevo cuño que motivó una ola de movilización desde finales de la primera década del siglo XXI y se convirtió en el principal antecedente de las movilizaciones del 2019-2021.

Cada uno de estos tres ciclos aporta explicaciones de diferente naturaleza sobre el carácter y el impacto de las movilizaciones analizadas; su imbricación permite, a la vez, construir un marco integral de interpretación acerca de la complejidad de lo ocurrido en esos veinte meses de agitación social, así como los efectos de corto y mediano alcance que produjo. Los capítulos del estudio deben entenderse entonces como piezas que se relacionan cada uno a su manera con uno o varios de los ciclos y, en esa medida, ponen en evidencia factores que convergieron en el nacimiento y desarrollo de las movilizaciones.

El texto que tiene el lector entre manos ha sido organizado en siete capítulos. El primero examina dos referentes necesarios para el estudio de las protestas sociales en Colombia: por un lado, el análisis de la crisis actual de los sistemas democráticos, vista tanto en su dimensión institucional (mecanismos de representación política y participación ciudadana) como desde la lógica ciudadana; por otro, los rasgos particulares de la historia social y política del país (bipartidismo y orden conservador; violencia política y desigualdades sociales), algunos de los cuales lo convierten en un caso *sui generis* en el concierto de América Latina.

Los dos capítulos siguientes analizan la trayectoria de la participación en Colombia a través de dispositivos institucionales (capítulo 2) y de la movilización y la protesta social (capítulo 3), con la intención de examinar su rol como antecedentes de las protestas. Se argumenta en ellos que la ineficacia de las instituciones participativas, sumada a la

toma de conciencia ciudadana sobre las situaciones de injusticia social prevalecientes de tiempo atrás en el país, llevaron a muchos sectores a tomarse las calles como forma de ganar visibilidad en el escenario público y hacerse escuchar por parte de las autoridades para la reivindicación de sus derechos.

Los capítulos 4 y 5 analizan los principales rasgos de las movilizaciones sociales a partir de la hipótesis, inspirada en el reciente libro de Nadia Urbinati (2023), según la cual la movilización social en Colombia se inició como un conflicto interno (el paro de 2019) y terminó siendo un estallido social (el paro de 2021). Lo hacen a través de un análisis de los actores (capítulo 4) y de sus repertorios de acción y sus demandas (capítulo 5). El capítulo 4 examina la matriz identitaria y organizativa de los actores más relevantes de la movilización, incluida la respuesta del Estado a la protesta ciudadana. Muestra el cambio de los protagonistas entre el 2019 y el 2021 y su efecto sobre el carácter y la dinámica de la movilización. El capítulo 5 analiza la evolución de esta última a través de una caracterización de los principales repertorios utilizados por los manifestantes en cada momento, así como de sus demandas y exigencias al Estado.

El capítulo 6 pone el foco en las principales narrativas que circularon durante los meses de la movilización, en la mira de destacar la disputa simbólica que hizo parte de la confrontación entre los actores, elemento tan importante como la toma de las calles y los procesos de negociación entre los manifestantes y el Gobierno. El último capítulo analiza los efectos sociales y políticos de la movilización, a partir de una mirada integral que busca comprender no solo el nivel de logro de las reivindicaciones planteadas por los manifestantes en los veinte meses de protesta, sino las transformaciones sociales y políticas inmediatas y mediatas que dejó la movilización como legado.

La parte final incluirá una reflexión sobre los principales hallazgos del estudio y la identificación de algunos retos prácticos que plantea esta reveladora experiencia que, como se señaló en las páginas anteriores, tocó el fondo de las estructuras de dominación en Colombia y abrió una nueva página de la historia social y política del país. Más que

un texto académico que se detiene en la interpretación del proceso, este estudio intenta comprender lo que ocurrió para sugerir campos de actuación en los cuales diferentes actores tendrán que trabajar en la mira de fortalecer la democracia participativa en Colombia. Este no es un propósito adjetivo, sino que inspiró desde un comienzo la reflexión que se presenta en las páginas siguientes.

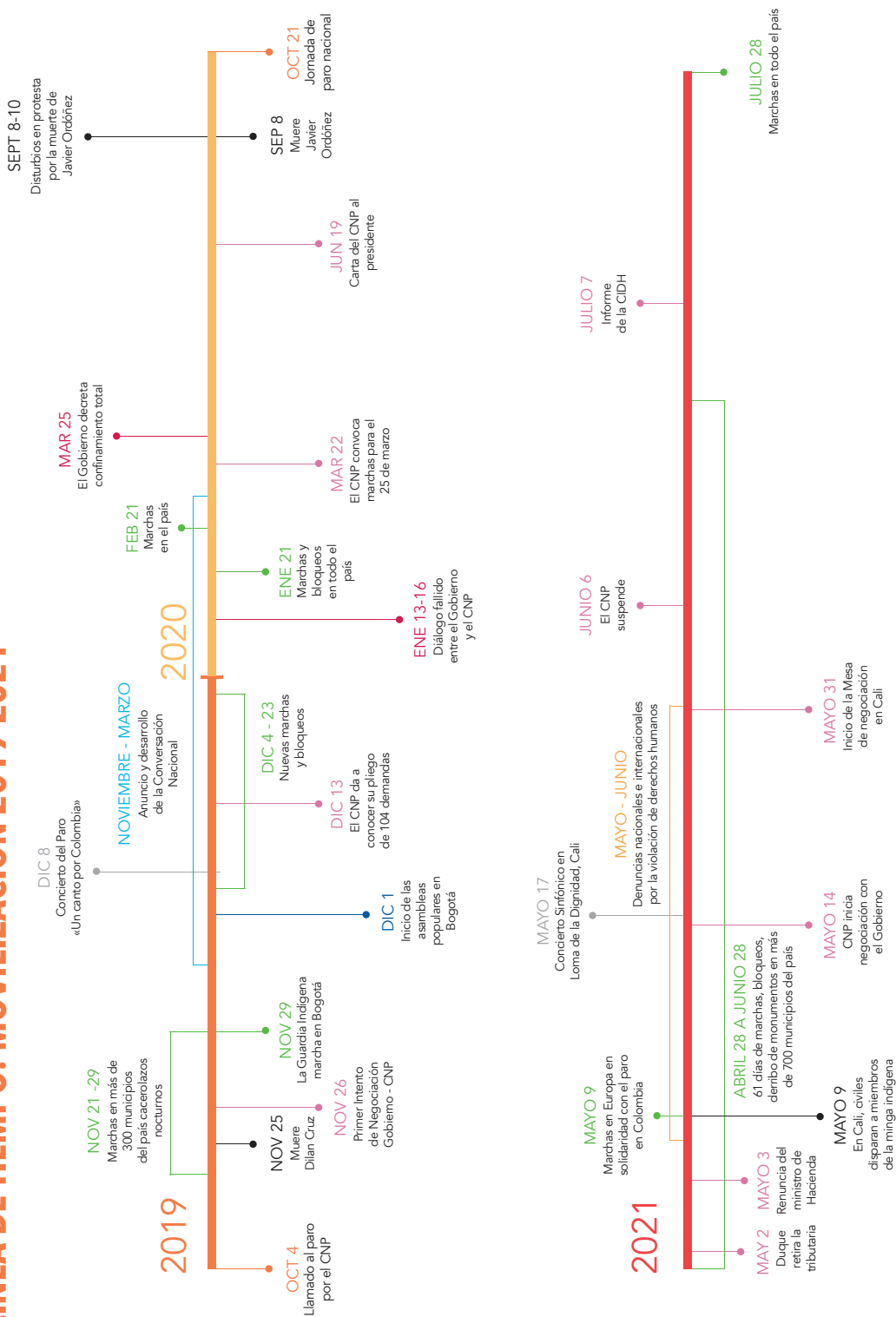
Quiero expresar mi especial agradecimiento a la Fundación Ford, Oficina para el Área Andina, y en particular a Javier Ciurlizza y a Sindis Meza, por su generosidad al brindar el respaldo económico e institucional para llevar a cabo este estudio. Al Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), que me acogió como investigador y creó un espacio de conversación con miembros de su equipo de investigación, así como con los colegas peruanos Carlos Monge y Ricardo Cuenca, sobre este y otros temas de interés compartido; a Emilia Cuadros, quien brindó un apoyo de gran valor para la realización del trabajo de campo en Chile y a la comprensión de varios aspectos del estallido chileno, del cual ella fue partícipe. A Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central, cuyo director, Mario Freddy Martínez, estuvo presto a colaborar con el desarrollo de la investigación y a contribuir con juiciosas observaciones a una primera versión del texto; al equipo del mismo Capítulo por su ayuda en el acopio de información y en la elaboración de varios documentos que fueron insumo para la redacción del estudio. A Joaquín Tovar, director del Capítulo Foro Suroccidente, de Foro Nacional por Colombia, por su colaboración para realizar el trabajo de campo en Cali. A Marcela Restrepo, presidenta ejecutiva de Foro Nacional por Colombia, colega y amiga, por su empeño en asegurar la publicación del libro en Colombia. A Jaime Zuluaga, director de la *Revista Foro* y persona comprometida, como todas las mencionadas en esta nota, con el fortalecimiento de la democracia en Colombia, por sus comentarios al texto final. A las personas entrevistadas en Chile y en Colombia, que no tuvieron ningún reparo en trasladar con lujo de detalles sus opiniones, su experiencia, incluso sus sentimientos, sobre la movilización en ambos países. A Gonzalo Delamaza, profesor de la

Universidad de Los Lagos, en Chile, y a Yulieth Carvajal Londoño, profesora de la Universidad de Antioquia y, desde hace mucho tiempo, colega e interlocutora en la comprensión de lo que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia, quienes actuaron como pares lectores de los avances de este estudio e hicieron acertadas observaciones que ayudaron a precisar conceptos, metodologías y énfasis analíticos a lo largo de la investigación. Y a mi esposa y colega, Esperanza González, quien leyó varias versiones de este texto, hizo comentarios y sugerencias que enriquecieron el producto final y, sobre todo, fue el necesario soporte personal, junto con mis hijos, Daniel y Catalina, para la culminación exitosa de esta comprometedora aventura intelectual y política.

Aunque asumo la responsabilidad de lo dicho en las siguientes páginas, este estudio tiene algo y mucho de producto colectivo, pues recoge una experiencia de intercambio y cooperación con una gran cantidad de personas, organizaciones, entidades y comunidades de muchos lugares de Colombia y América Latina que me permitieron durante cuarenta años acumular experiencias, perspectivas, saberes y, sobre todo, preguntas sobre este y otros temas afines, sin las cuales este estudio no podría haber visto la luz. Para ellas y ellos, todo mi reconocimiento y afecto.

El autor
Marzo de 2024

LÍNEA DE TIEMPO: MOVILIZACIÓN 2019-2021



Capítulo 1

Los referentes

La respuesta a las preguntas sobre el origen, el carácter, el sentido y los efectos de la protesta social en Colombia en 2019-2021 obligan a combinar el análisis de dos tipos de referentes de interpretación: por un lado, el debate conceptual e histórico sobre la crisis de la democracia y su expresión en América Latina; y, por otro, la comprensión de los rasgos sociales y políticos que otorgan a Colombia una cierta particularidad con respecto a otros países de la región. Este capítulo examina ambos referentes.

Participación y democracia

En el centro de la interpretación de la protesta en América Latina y en Colombia se sitúa la cuestión de las relaciones entre la sociedad y el Estado, una de cuyas vías es la participación ciudadana¹ y, en términos más generales, de las transformaciones del sistema democrático en países como el nuestro. En últimas, lo que plantea la movilización es un interrogante acerca del funcionamiento (¿la crisis?) del sistema democrático y, en particular, de la democracia tal y como la conocemos hoy, como un sistema que combina representación política y participación ciudadana.²

¹ Entendemos la participación ciudadana como «la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público quienes, en función de sus intereses y derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición). Dicha intervención, en cualquiera de los sentidos mencionados, puede tener lugar por vías institucionales o a través de la movilización social» (Velásquez et al., 2020, pp. 23-24). Esos propósitos quedan resumidos en la idea más general de que la participación es un proceso «en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política» (Velásquez, 1986, p. 22). Cunill (1991) la define como «la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales» (p. 56).

² Santos y Avritzer (2002) proponen las categorías de «modelo hegemónico» y «modelo contra-hegemónico» para caracterizar la evolución del régimen democrático en el mundo. El primero de ellos, herencia del pensamiento liberal, otorga relevancia a asuntos como el predominio de las reglas y las instituciones, el equilibrio de pesos y contrapesos, la ciudadanía de baja intensidad, la competencia entre élites por el favor del electorado y los procedimientos para la elección de representantes a cargos de responsabilidad pública. Sobre estas premisas se con-

A ese respecto, la mirada de los analistas³ tiende a ser en general pesimista. Levitsky y Ziblatt (2018) afirman que «la democracia se encuentra en retroceso en todo el mundo [...] Nos hemos internado en un período de recesión democrática» (p. 178). Más recientemente, el informe «El Estado de la democracia en el mundo 2022», de IDEA Internacional (2023), asevera que «la democracia se encuentra amenazada —tanto en sentido literal como figurado— en todo el mundo [...] los peligros son reales. Aparte de la persistente pandemia, las guerras actuales y la inminente recesión mundial, se encuentra el reto del cambio climático y todo lo que conlleva: los fenómenos meteorológicos extremos, la necesaria transición a la energía verde y las múltiples consecuencias para la gobernanza democrática» (p. iv).

Dos procesos alimentan esta situación de crisis: el manejo autocrático, incluso despótico, de las instituciones democráticas⁴ y la distancia enorme entre estas últimas y los intereses ciudadanos. El primero de ellos es analizado por Levitsky y Ziblatt en su trabajo sobre la muerte de las democracias. Aunque su reflexión se enfoca en Estados Unidos,

solidó la democracia representativa como paradigma único de organización política en los dos últimos siglos. Este modelo comenzó a mostrar signos de fatiga en la segunda mitad del siglo XX, cuando ganaron terreno fenómenos como el predominio de lo procedimental sobre lo sustantivo en el funcionamiento del sistema; el peso notorio de las burocracias en la toma de decisiones; la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones representativas; la apatía de la ciudadanía para hacerse presente en el escenario político y la distancia cada vez más visible entre representantes y representados, reflejada en la aguda crisis de credibilidad de los partidos y movimientos políticos. Tales deficiencias abrieron la puerta a una discusión sobre paradigmas alternativos, estimulada además por la aparición de nuevos actores y escenarios que hicieron más notoria aún la crisis de la democracia liberal y propiciaron el avance del modelo contrahegemónico de democracia participativa. Este nuevo concepto partió de premisas diferentes: el reconocimiento de la diversidad social y cultural de las sociedades modernas; el rechazo a toda forma única y universal de organización social; el carácter sociohistórico de las instituciones políticas; la indeterminación de las dinámicas sociales y políticas; y, sobre todo, el papel más activo y determinante de los ciudadanos, sus organizaciones y sus movimientos en la toma de decisiones públicas y en la resignificación de la política (Velásquez et al., 2020, tomo 1).

³ La literatura sobre la crisis de la democracia es amplia y, en ocasiones, referida a casos específicos. En lo que sigue se hace alusión solamente a algunas tesis consideradas relevantes para la comprensión del objeto de este estudio. La pretensión no es examinar exhaustivamente toda la producción conceptual sobre el fenómeno, sino identificar algunos análisis que pueden ser útiles para comprender el contexto y la dinámica de las movilizaciones de protesta en Colombia.

⁴ «Es posible que la democracia ya haya dejado atrás su pico de esplendor y, en tanto híbrido posdemocrático, lentamente esté volviendo a acercarse a las estructuras y los procedimientos exclusivos de las élites de las épocas predemocráticas» (Merkel, 2015, p. 36).

sus argumentos toman como referencia varios casos en el mundo, tanto de Europa como de América Latina. Según ellos, el lento y progresivo debilitamiento de las instituciones democráticas se explica por el acceso al poder de líderes que, utilizando los dispositivos propios del sistema, terminan por amenazar su estabilidad y destruirlo: «La paradoja trágica de la senda electoral hacia el autoritarismo es que los asesinos de la democracia utilizan las propias instituciones de la democracia de manera gradual, sutil e incluso legal, para liquidarla» (2018, p. 13).

Las nuevas élites autocráticas («los recién llegados a la política») muestran un débil compromiso con las reglas democráticas, niegan la legitimidad de los adversarios, toleran o alientan la violencia política y están dispuestas a restringir las libertades de sus rivales y críticos. Su acceso a las instancias de poder se explica por el impacto que produce su liderazgo carismático y/o por su capacidad para pactar alianzas con élites tradicionales que creen estar perdiendo el control y dominio del sistema político. Dichos pactos terminan por beneficiar a los advenedizos e instalarlos en el poder, luego de lo cual inician su tarea de erosionar las instituciones democráticas. Hay, pues, una cierta responsabilidad de los partidos políticos al dar vía libre a estos nuevos actores y otorgarles un amplio margen de actuación, relajando los filtros de protección en los procesos electorales, a través de los cuales podrían —y deberían— excluir de la competencia a las élites emergentes.⁵

Lo que se observa en diferentes latitudes —afirman Levitsky y Ziblatt— es que esta nueva dirigencia autoritaria, de izquierda o de derecha, es intolerante con las reglas de juego de la democracia, un sistema que por definición implica negociación, compromiso y concesiones. Por el contrario, en el discurso y en la acción esa élite suele atacar a los organismos que vigilan el cumplimiento de la ley para acallarlos o para cooptarlos, de modo que no haya árbitros neutrales, sino sometidos a sus designios; aplica la ley de modo selectivo para castigar a los oposi-

⁵ «Cuando lo que se tiene delante es a un déspota en potencia, la élite política debe rechazarlo sin ambigüedades y hacer todo lo posible por defender las instituciones, aunque ello implique aunar temporalmente fuerzas con sus adversarios más acérrimos» (Levitsky y Ziblatt, 2018, p. 61).

tores y proteger a sus aliados e introduce cambios en las reglas de juego (el sistema electoral, por ejemplo) para mantenerse en el poder y perjudicar al adversario político, considerado ante todo enemigo irreconciliable: «Capturando a los árbitros, comprando o debilitando a los opositores y reescribiendo las reglas de juego los dirigentes electos pueden establecer una ventaja decisiva frente a sus adversarios» (2018, p. 83).⁶ Cuando estas prácticas dejan de ser excepcionales y se convierten en rasgos permanentes de las relaciones políticas, el sistema democrático se debilita y puede desaparecer.

El análisis de Levitsky y Ziblatt se ubica en el campo de las instituciones políticas y del relacionamiento entre las élites que compiten por su manejo. Es una dimensión relevante de la crisis democrática, pero no la única. Dichas instituciones, en efecto, podrían funcionar perfectamente, tal y como fueron diseñadas por sus fundadores, pero no tener la capacidad de interpretar y atender las demandas ciudadanas. Ese segundo proceso es otro componente del déficit democrático que no puede dejarse de lado. Manuel Castells (2017) lo califica como una crisis de legitimidad política de la democracia liberal y lo examina no tanto desde las lógicas institucionales, sino de los intereses, las percepciones y las prácticas ciudadanas.

Castells (2017) mira la coyuntura de manera tan sombría como Levitsky y Ziblatt o como el informe de IDEA Internacional:

⁶ Al analizar las transformaciones de la democracia en Estados Unidos en años recientes, especialmente luego del triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de 2016, Levitsky y Ziblatt añaden una hipótesis de gran interés, según la cual lo que hizo el archimillonario presidente fue destruir las salvaguardas constitucionales, y hacer caso omiso de las reglas informales que se instalaron de tiempo atrás en el corazón de las prácticas políticas en ese país. En particular, dos que han sido claves por décadas para proteger el sistema democrático de los *outsiders*: la tolerancia mutua («siempre que nuestros adversarios acaten las reglas constitucionales, aceptamos que tienen el mismo derecho a existir, competir por el poder y gobernar que nosotros») y la contención institucional («evitar realizar acciones que, si bien respetan la ley escrita, vulneran a todas luces su espíritu») (2018, pp. 91-95). La teoría de la democracia agonística, de Chantal Mouffe (2003), parte de supuestos parecidos y propone la tesis de que en medio de la diversidad social, cultural y política que caracteriza a las sociedades actuales es necesario que los actores que son sus portadores se reconozcan como adversarios (democracia agonística) y no como enemigos (democracia antagonista). Una sociedad plural abarca una multiplicidad de voces y la complejidad de la estructura de poder que implica esa red de diferencias. Estas hipótesis pueden tener un gran valor para comprender algunos aspectos de la realidad política en los países latinoamericanos.

Soplan vientos malignos en el planeta azul. Nuestras vidas titubean en el torbellino de múltiples crisis. Una crisis económica que se prolonga en precariedad laboral y en salarios de pobreza. Un terrorismo fanático que fractura la convivencia humana, alimenta el miedo cotidiano y da pábulo a la restricción de la libertad en nombre de la seguridad. Una marcha aparentemente ineluctable hacia la inhabilitabilidad de nuestro único hogar, la Tierra. Una amenaza permanente de recurrir a guerras atroces como forma de tratar los conflictos. Una violencia rampante contra las mujeres que osaron ser ellas mismas. Una galaxia de comunicación dominada por la mentira, ahora llamada posverdad. Una sociedad sin privacidad en la que nos hemos convertido en datos. Y una cultura, denominada entretenimiento, construida sobre el estímulo de nuestros bajos instintos y la comercialización de nuestros demonios. (p. 11)

En ese contexto poco alentador —señala el autor— hay una crisis «más profunda»: la ruptura de la relación entre gobernantes y gobernados y el consecuente colapso de la representación y la gobernanza:

La desconfianza en las instituciones, en casi todo el mundo, nos deja huérfanas de un cobijo que nos proteja en nombre del interés común. No es una cuestión de opciones políticas, de derecha o izquierda. La ruptura es más profunda, tanto a nivel emocional como cognitivo. Se trata del colapso gradual de un modelo político de representación y gobernanza: la democracia liberal que se había consolidado contra los estados autoritarios y el arbitrario institucional a través de lágrimas, sudor y sangre en los dos últimos siglos. (p. 12)

Castells, al igual que Levitsky y Ziblatt, identifica la emergencia de nuevos liderazgos que en la práctica terminan erosionando las formas partidarias existentes y «trastocan en profundidad el orden político nacional y mundial» (2017, p. 12). Pero, la profundidad de la crisis tiene su principal raíz en la manera como la ciudadanía siente y percibe que las instituciones ya no representan sus intereses, pues «la fuerza y la estabilidad de las instituciones dependen de su vigencia en las mentes de las personas» (2017, p. 16). La ruptura de ese vínculo subjetivo conduce a una crisis de legitimidad política, es decir, a un alto nivel de

desconfianza en las instituciones democráticas⁷ y a un sentimiento de que «los actores del sistema político no nos representan», sino que buscan tan solo representar sus propios intereses. Lo que se ha producido entonces es un proceso de autonomización de la política que amplía la brecha entre los partidos, sus agentes y los representantes políticos, por un lado, y la ciudadanía, por otro. Y las esperanzas de que eso puede cambiar a través de las elecciones se frustran cuando la democracia es vista como un dispositivo que utilizan los políticos para incumplir sus promesas al electorado: «La decepción recurrente de esas esperanzas va erosionando la legitimidad, al tiempo que la resignación va dejando paso a la indignación cuando surge lo insoportable» (2017, p. 17).

La consecuencia inmediata del malestar ciudadano es el rechazo a la política realmente existente, lo que produce una distancia cada vez mayor entre la democracia, tal y como funciona, y el ideal democrático. Esa grieta es el caldo de cultivo ideal para la emergencia de nuevos dirigentes políticos que, haciendo uso de los canales electorales y aprovechando las nuevas circunstancias, imponen modelos de corte populista. Dos factores contribuyen de modo determinante en ese resultado: la política mediática (política del escándalo) y el miedo ciudadano.

«La digitalización de toda la información y la interconexión modal de los mensajes —dice Castells— han creado un universo mediático en el que estamos permanentemente inmersos. Nuestra construcción de la realidad, y, por consiguiente, nuestro comportamiento y nuestras decisiones dependen de las señales que recibimos e intercambiamos en ese universo» (2017, p. 26). La política está marcada por esa realidad de la sociedad red. Además, es fundamentalmente emocional. Partimos desde las emociones y desde allí elaboramos opiniones y tomamos decisiones. Lo que los medios proyectan es una imagen personalizada

⁷ Para Rosanvallon (2007), la crisis de desconfianza tiene raíces institucionales, pero se ve reflejada en la actitud y el comportamiento de los individuos frente a las instituciones políticas. La brecha entre estas últimas y la sociedad configura lo que el autor llama la «impolítica». Rosanvallon asegura, como lo hizo Bobbio unas décadas atrás, que la democracia (liberal) es una promesa incumplida que ha producido enormes dosis de desconfianza en el seno de la ciudadanía. La de hoy es una sociedad de la desconfianza interindividual que ha llevado a la búsqueda de un contrapoder que significa poder de control ciudadano, formas de obstrucción (poder de rechazo) y la constitución de la ciudadanía como juez.

de los líderes políticos, a través de la cual se busca construir confianza en la supuesta bondad de sus proyectos. En ese terreno, los mensajes negativos son más eficaces que los positivos: «De ahí la práctica de operadores políticos profesionales de buscar materiales dañinos para líderes políticos determinados, manipulándolos e incluso fabricándolos para aumentar su efecto destructivo» (2017, p. 27). Es ese el origen de la política del escándalo que relega a un segundo plano el debate sobre las ideas construyendo una imagen negativa de los políticos que, a su vez, alimenta la crisis de legitimidad.

El otro factor es el miedo, como una de las emociones más potentes de la especie humana, que da lugar a la política del miedo y que abre la puerta a un estado permanente de emergencia que justifica, entre otros, el autoritarismo político y la solicitud cada vez más recurrente de protección por parte del Estado. Allí, «la desconfianza en los partidos y en las instituciones, contruidos en torno a los intereses de otra época, deriva en una búsqueda de nuevos actores políticos en quienes poder creer» (2017, p. 35) y a quienes se otorga licencia para utilizar la fuerza del Estado para enfrentar las amenazas (el terrorismo, la inmigración, la protesta social, etc.):

Es así como la crisis de legitimidad democrática ha ido generando un discurso del miedo y una práctica política que plantea volver a empezar. Volver al Estado como centro de la decisión, por encima de las oligarquías económicas y de las redes globales. Volver a la Nación como comunidad cultural de la que se excluye a quienes no comparten valores definidos como originarios. Volver a la raza, como frontera aparente del derecho ancestral de la etnia mayoritaria. Volver, también, a la familia patriarcal, como institución primera de protección cotidiana frente a un mundo en caos. Volver a Dios como fundamento. (2017, p. 36)

La idea del retorno a un punto cero, en medio del caos creado por la deslegitimación de las instituciones democráticas, se encarna, según Castells, en un líder o en una causa que aparecen como alternativa a las instituciones huérfanas de legitimidad: «La nueva legitimidad funciona por oposición. Y se construye en torno a un discurso que proyecta un rechazo general al estado de cosas, prometiendo la salvación mediante

la ruptura con ese orden enquistado en las instituciones y con esa cultura de las élites cosmopolitas, sospechosas de dismantelar las últimas defensas de la tribu frente a la invasión de lo desconocido» (2017, p. 36).

No obstante, Castells deja entrever al final de su reflexión una luz de esperanza, fundada en el surgimiento de «movimientos sociales de distintas formas que cambian las mentes y a través de ellas las instituciones» (el movimiento feminista, el movimiento ambientalista y el de derechos humanos). No está claro aún cuál es el perfil del nuevo orden que pretenden construir. A ese respecto caben solo preguntas sin respuesta. Lo cierto es que se trata de experiencias que utilizan su «capacidad de autocomunicación, deliberación y codecisión», que ponen en práctica «el enorme caudal de información y conocimiento de que disponemos para gestionar nuestros problemas», que resuelven «lo que va surgiendo cada instante» y reconstruyen «de abajo hacia arriba el tejido de nuestras vidas, en lo personal y lo social» (2017, p. 122). Puede que tales iniciativas no constituyan un orden nuevo, pero configuran un caos creativo. Y, concordando con la tesis de Richard Sennett, propuesta hace medio siglo en su libro *Vida urbana e identidad personal* (1975), concluye Castells que «tal vez aprender a vivir en el caos no sea tan nocivo como conformarse a la disciplina de un orden» (2017, p. 122).

Algunos de los temas de este debate se trasladaron a América Latina y han contribuido en las últimas dos décadas a animar la discusión sobre el estado de las democracias en la región teniendo en cuenta las características específicas de cada país, en particular el nivel diferente de consolidación de la democracia en cada uno de ellos, pero también los rasgos compartidos por haber tenido una historia común de dominación y desarrollado un esfuerzo similar para convertirse en naciones independientes a la luz de los principios democráticos.

Luego de la caída de las dictaduras en varios países de Suramérica y Centroamérica y de la restauración de los regímenes democráticos en los años ochenta-noventa del siglo pasado, se inició un proceso de transición cuyo foco, tanto para los políticos como para los analistas, fue la consolidación de las instituciones democráticas y el fortalecimiento de los actores del sistema político. Sin embargo, a comienzos del siglo XXI

eran evidentes los vacíos del sistema, que hacían pensar que la democracia en la región seguía siendo débil. En palabras de Rosario Green (2004), la democracia en América Latina era una «criatura frágil».

El libro del PNUD sobre la democracia en América Latina (2004) recoge los principales rasgos de la situación política en la región a comienzos del siglo XXI. El texto compila la reflexión de varios analistas que convergen en la tesis según la cual el continente vivía una paradoja: mientras las instituciones políticas se habían fortalecido desde el punto de vista formal, las demandas ciudadanas continuaban desatendidas. Según Lagos (2004), persistían en el momento problemas en la región que desnudaban la poca efectividad de los sistemas democráticos para garantizar los derechos ciudadanos: «Hoy existen más latinoamericanos pobres que nunca en nuestra historia, la democracia está débil, el crecimiento es menor al que tuvimos. Estamos desunidos adentro, sin voz común hacia afuera. Podríamos coincidir en que nuestras democracias se han consolidado en el ámbito institucional [...] Sin embargo, es en el ámbito de la ciudadanía donde nuestras democracias tienen su más grave déficit» (pp. 11 y 13).⁸

Las democracias latinoamericanas mostraban un notorio déficit de resultados en materia de bienestar: «¿Cómo avanzar —se pregunta Martínez (2004)— del elector al ciudadano? ¿Cómo lograr que la igualdad en las urnas sea también una igualdad de oportunidades ante la vida?» (p. 19). En otras palabras, ¿cómo democratizar la democracia, dado que esta se había convertido en un ritual, en un sistema de procedimientos institucionales para la elección de unas autoridades cada vez más alejadas de los intereses ciudadanos? (Grzybowski, 2004).

Incluso el propio Estado presentaba fallas estructurales que le impedían cumplir con sus funciones básicas. Es el punto de vista de O'Donnell (2004), quien afirma que en América Latina,

con algunas excepciones parciales, hemos tenido y seguimos teniendo estados [en los que] la ineficacia de las burocracias estatales ha sido am-

⁸ «En casi todos [los países], hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo del piso mínimo de desarrollo humano», afirma O'Donnell (2004, p. 178).

pliamente documentada. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales ha sido menos mencionada, aunque recientemente algunos autores la hemos registrado. La más ignorada, pero no menos importante de estas deficiencias es la baja, y en algunos casos decreciente, credibilidad de esos estados como intérpretes y realizadores del bien común de sus poblaciones. (p. 176)

Y concluye: «Este estado débil y ‘angosto’ es un grave impedimento para avanzar en la democratización de los respectivos países» (p. 177).

Los déficits democráticos produjeron un sentimiento de frustración en la ciudadanía y redujeron drásticamente su nivel de confianza en la política.⁹ Esta no lograba dar respuestas efectivas a sus demandas, ni solución a problemas no resueltos durante mucho tiempo; por ejemplo, la corrupción o la inseguridad. Así, la crisis no era solo de la democracia, también lo era de la política.¹⁰ Según Garretón (2004), esta última posee tres funciones: satisfacer intereses ciudadanos (función de reivindicación y representación); dar sentido a la acción colectiva y generar identidades (función ideológica); y llevar a cabo las acciones necesarias para realizar las dos funciones anteriores mediante reglas y dinámicas propias (función técnico-profesional) (pp. 73-74). Para Garretón, la política en América Latina había dejado de ejercer las dos primeras funciones y había quedado reducida a la tercera: «Esto explica que haya una cierta tendencia a que la gente no vea en la política una respuesta a sus intereses e imaginarios o proyectos, sino solo una actividad desligada de lo anterior» (p. 74).¹¹

Caputo (2004) ofrece una buena síntesis de la situación en ese momento, que no dista mucho de lo que ocurre actualmente:

Así, los problemas del desarrollo democrático aparecen en una amalgama en la que se conjugan los límites del Estado con las exigencias del crecimiento económico y sus resultados frecuentemente desigualizan-

⁹ «La encuesta de percepciones devela las frustraciones de la ciudadanía con su cotidianidad democrática, la profunda quiebra de la confianza y la experiencia repetida de amplios sectores que perciben a la política vacía frente a sus demandas más sentidas» (Caputo, 2004, p. 24).

¹⁰ Para Garretón, la política es «la dimensión de una sociedad que se refiere a las relaciones de poder en torno a la conducción general de la sociedad» (2004, p. 73).

¹¹ Lo preocupante —señala el autor— es que la crisis de la política tiene lugar en países donde el Estado ha construido nación y sociedad, y donde las democracias no están consolidadas o están en vías de consolidación.

tes; con la impotencia de la política para encarnar en poder democrático las aspiraciones de la ciudadanía; con las tensiones de sociedades fracturadas que no logran convertir su participación en voluntad política representable; con la existencia de poderes fácticos que evaden la legalidad, trafican influencias y permean las más altas instancias de decisión; con la evidencia de una globalización que acota el espacio propio de la democracia al escamotear del campo de la voluntad ciudadana los temas centrales que atañen al futuro de la sociedad. (p. 24)

En los años ochenta, en Colombia y Brasil, y, posteriormente, en la mayoría de los países de América Latina, las élites políticas trataron de subsanar estas fallas de la democracia representativa mediante la inclusión de la participación ciudadana en las normas constitucionales y legales, y la creación de mecanismos e instancias de participación en varios ámbitos de la gestión pública. La institucionalización de estos dispositivos fue un componente infaltable en los procesos de reforma del Estado, asociados a la necesidad de dar un aire a los regímenes políticos en crisis, así como a la implantación del catecismo neoliberal en la región, al tenor de lo acordado en el llamado «Consenso de Washington».¹² Se trataba de que la dificultad del sistema representativo para garantizar los derechos ciudadanos y brindar más y mejores oportunidades y condiciones de vida a la población (ciudadanía sustantiva) fuera resuelta mediante la creación de herramientas que permitieran a diferentes grupos de la ciudadanía tener un papel más activo y visible en la toma de decisiones públicas (ciudadanía activa).

Los Gobiernos locales fueron el principal escenario para el desarrollo de esta apuesta por la democracia participativa, aunque no el único (Welp y Schneider, 2011; Ziccardi, 2004). Las experiencias en ese campo fueron incontables, entre las que se destacan los Consejos gestores y el presupuesto participativo en Brasil, este último practicado en varios

¹² Véanse los trabajos de Dagnino (2006); Dagnino, Olvera y Panfichi (2006); Gurza e Isunza (2010); Isunza (2013); Gurza y otros (2005); y Avritzer (2010 y 2014), sobre Brasil; Álvarez (1997); Álvarez, San Juan y Sánchez-Mejorada (2006); y Ziccardi (1998 y 2004), sobre México; Delamaza (2005 y 2013) y Rodríguez (2011), sobre Chile; Pérez (1991), sobre Argentina; Remy (2004), sobre Perú; y Velásquez y González (2003) y Velásquez et al. (2020), sobre Colombia, para citar solo unos ejemplos de una amplia producción sobre la emergencia y el desarrollo de la democracia participativa en la región y en algunos de sus países.

continentes; los ejercicios de planeación participativa y de vigilancia ciudadana a la gestión pública, en Colombia; y el diseño de una amplia gama de políticas públicas con participación de los interesados en varios países del continente. El éxito de estas experiencias y su impacto en la gestión de los asuntos públicos fue diverso según las condiciones de cada país. Sin embargo, un balance panorámico de la participación ciudadana a través de canales institucionales permite afirmar que ha tenido poco efecto en las decisiones públicas en la región, por diversidad de factores: diseño de las instituciones participativas como órganos solamente consultivos; limitaciones sociales, políticas y culturales de los actores de la participación; control «desde arriba» de las dinámicas sociales; cooptación política de los liderazgos sociales; clima social y político poco favorable para el ejercicio de ese derecho, etc.

Los magros resultados de la participación a través de los canales institucionales llevaron a varios grupos, comunidades y organizaciones sociales a optar por vías no formales de relacionamiento con las autoridades públicas y, sobre todo, al uso de la movilización y la protesta social como medio para exigir sus derechos. Con el cambio de siglo, se inició en América Latina un ciclo de movilización ascendente que no ha tenido respiro en las últimas dos décadas¹³ y que ha catalizado la cuestión social en la región expresando un espectro diverso de conflictividades en el marco de los sistemas democráticos.¹⁴

¹³ Según Schuster (2005), las dos dimensiones de la ciudadanía (derechos y garantías, por un lado; capacidad de reconocimiento mediante la participación en el espacio público, por otro) se articulan de manera problemática en el mundo actual, pues los derechos no son garantizados de manera universal, mientras el espacio público se convierte en el lugar de redefinición de derechos y garantías. Así, la protesta surge como la acción de organizaciones y movimientos sociales en el espacio público para reclamar al Estado derechos y garantías: «Resulta central abordar del modo más exhaustivo y profundo posible las formas que adquiere hoy la acción colectiva de protesta, considerándola como la producción y emergencia en el espacio público de subjetividades sociales con impacto político» (p. 74).

¹⁴ «De modo más reciente —al calor del cambio de siglo— buena parte de los países de la región experimentaron el acercamiento entre la movilización social y los llamados ‘gobiernos progresistas’; dicho vínculo no permaneció exento de roces y tensiones, pero puso en evidencia las posibilidades de los actores colectivos para involucrarse en la gestión estatal. Desde el 2015 en adelante, las protestas en resistencia retornaron paulatinamente al centro de la escena pública. La expansión territorial de los proyectos progresistas se vio estancada y reducida, y se fueron consolidando gobiernos que hacían parte de un ‘giro a la derecha’ en el mapa político regional (Ansaldi, 2017; Giordano, 2014; López Segrera, 2016). A su vez, las protestas sociales no han permanecido ajenas a la reconfiguración de la vida cotidiana y a los efectos de

Lo que se ha proyectado en estos veinte años es, como ya era notorio al inicio del siglo, el contraste entre la crisis endémica del sistema político, sumada al descrédito de los políticos profesionales y de las formas de representación, por un lado, y, por otro, la vitalidad de una sociedad civil (irrupción de las mujeres y de las comunidades étnicas; del movimiento ambientalista y de defensa de los derechos humanos; del movimiento sindical y campesino, de los estudiantes, los intelectuales, académicos y sectores de las Iglesias; de los trabajadores informales y los desocupados; de los jóvenes y los pobladores en áreas populares, etc.) cada vez más consciente de sus derechos, que a través de la movilización y la protesta ha logrado ampliar el espacio público (Grzybowski, 2004, p. 51).

La situación actual de la democracia en América Latina es diversa, pero mantiene ciertas tendencias muy semejantes a lo que ocurría hace veinte años. El informe de IDEA Internacional (2023) presenta un conjunto de hallazgos, correspondientes a la medición de 2022,¹⁵ entre los cuales destacamos los siguientes:

- «Un tercio de las democracias de la región ha experimentado descensos en al menos tres subatributos en los últimos dos años, entre ellas, Bolivia, El Salvador, Brasil y Guatemala.

[...]

- Las crecientes amenazas a la democracia incluyen la polarización tóxica, la desinformación y las noticias falsas, las leyes restrictivas y las prohibiciones de derechos, la intimidación de la prensa y los crecientes ataques a los tribunales y a los OGE.
- El descontento también va en aumento. La sociedad acude a las urnas y a las calles en busca de un cambio, impulsada por la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, la corrupción y los efectos de la pandemia.
- Mientras que el descontento puede dar lugar a opciones democráticas en las urnas —y ha dado lugar a estas— los autoritarios populistas ma-

una multicrisis global de carácter inédito, signadas por la proliferación del nuevo Coronavirus o COVID-19» (Quiroga y Magrini, 2020, pp. 277-278).

¹⁵ IDEA basa su análisis en los índices del estado global de la democracia. Los índices resultan del estudio de 116 variables organizadas en cinco atributos (gobierno representativo; derechos fundamentales; controles del gobierno; administración imparcial; y participación) y dieciséis subatributos.

nipulan este descontento en un intento por dismantelar la democracia desde adentro». (pp. 30-31)

En general, el informe constata un retroceso de la democracia en la región con respecto a 2010, calificándola como una «democracia asediada», debido a las restricciones a los derechos fundamentales, el bajo control a las actuaciones del Ejecutivo, la violencia contra periodistas y medios de comunicación y las amenazas y asesinatos de líderes y lideresas sociales. Pero el asedio más preocupante es el que agencian líderes populistas que «intentan cada vez más dismantelar la democracia desde dentro después de haber sido elegidos. Estos líderes entienden las frustraciones de la sociedad y ofrecen soluciones aparentemente fáciles para problemas complejos como la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades. Sin embargo, una vez en el poder, en lugar de ofrecer nuevos contratos sociales inclusivos, promueven lo contrario y debilitan los derechos y las instituciones democráticas clave, como las legislaturas, los tribunales y los órganos electorales» (IDEA Internacional, 2023, p. 34).

El desafío político que traza la emergencia de esas nuevas élites es aún más retador si se toman en cuenta los efectos económicos y sociales de la pandemia, que afectaron en forma desproporcionada a los trabajadores del sector informal y a los sectores más vulnerables de la población. La desprotección social de estos sectores es patente: «El 47,5 por ciento de la población de la región carece de protección social en materia de pensiones y quienes reciben una pensión no obtienen lo suficiente [...] Además, los últimos datos disponibles muestran que el gasto sanitario medio en América Latina está muy por debajo de la media mundial» (IDEA Internacional, 2023, p. 36).

Lo que se perfila en el continente es «la instauración de regímenes formalmente democráticos pero iliberales, esto es, regímenes con la denominación recién acuñada como ‘democracias sin derechos’» (Garay y Espitia, 2019, p. 32). Es la incongruente convivencia entre democracia y exclusión social.

La confluencia de todos estos problemas explica en buena parte la desconfianza ciudadana en las instituciones políticas y el desafecto con

el propio sistema democrático¹⁶ y, en particular, la movilización ciudadana para protestar y reclamar un cambio. Según IDEA Internacional, el número de protestas de más de 10 000 participantes pasó de 44 en 2013 a 71 en 2017, y aumentaron entre 2019 y 2020 de manera significativa. Según IDEA, los activistas y los ciudadanos quieren ser escuchados. De no ser así, seguramente se manifestaría un mayor descontento.

Lo que deja esta lectura rápida sobre la crisis del sistema democrático en el mundo y en América Latina es que dicho sistema ha sido incapaz, especialmente en los países de la región, de atender la doble función para la cual fue creado: por un lado, garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos humanos, sin exclusión de ninguna índole; por otro, asegurar los medios para que hombres y mujeres, cualquiera que sea su condición social, puedan ser protagonistas en la construcción del poder político. La oleada de protesta que ha vivido la región en los últimos quince años no es otra cosa que el rechazo indignado de la ciudadanía a un régimen que vulnera a diario sus derechos, en lugar de protegerlos, y la forma de exigir mejores condiciones de vida, así como el reconocimiento de sus prerrogativas como parte de una comunidad política.

Colombia: un caso *sui generis*

Buena parte de las tesis bosquejadas en la sección anterior aplican al caso colombiano y son de gran utilidad para comprender las movilizaciones de 2019-2021. Sin embargo, es preciso ajustar dicho análisis a los rasgos que han marcado la diferencia del país con respecto a otras naciones del continente, en particular tres: en primer lugar, el bipar-

¹⁶ Basta revisar los resultados arrojados por Latinobarómetro con respecto a las preferencias sobre regímenes políticos. El informe de 2021 señala que «entre 2010 y 2018 el apoyo a la democracia había caído de 63 % a 48 %, y en 2020 se registra 49 %». Se detuvo la caída, pero el indicador sigue por debajo del 50 %: «La crítica de los ciudadanos a la democracia es una demanda de democracia. Ningún pueblo de la región está contento con la manera cómo funciona la democracia en su país. A más de 30 años de las transiciones, las democracias se han consolidado en grados crecientes de imperfección con Estados anquilosados» (Corporación Latinobarómetro, 2021, p. 1).

tidismo como recurso de las élites políticas para el control del poder y el manejo del Estado, que llevó a la conformación de un orden oligárquico conservador y autoritario que impregnó la construcción de las instituciones republicanas; en segundo lugar, la violencia política que recorrió la historia del país desde los albores del siglo XIX y que desde mediados del siglo pasado se transformó en un conflicto armado que no acaba de ser resuelto; por último, las grandes desigualdades sociales que se forjaron a lo largo de la historia del país y que lo ubican entre las naciones más inequitativas de América Latina y del mundo.

Bipartidismo y orden conservador

Durante un siglo y medio, la historia política de Colombia fue la historia del bipartidismo. El monopolio de los partidos liberal y conservador, creados a mediados del siglo XIX, fue la expresión de una estructura de poder oligárquica que prevaleció en la sociedad colombiana, con una fuerte base local y regional (Hoskin, 1990). Ambos partidos nacieron como coaliciones de notables locales y regionales que fueron consolidando sus respectivas clientelas políticas, factor clave para su entronización como estructuras hegemónicas en el manejo del nascente Estado colombiano. Así, el bipartidismo surgió y creció estrechamente asociado al clientelismo.¹⁷ Cada dirigente cultivaba su propia cauda electoral para ganar visibilidad y fuerza en el escenario político y hacer valer los intereses territoriales que supuestamente representaba. El bipartidismo se convirtió entonces en la salvaguarda de los privilegios de una democracia oligárquica (Leal, 1989).¹⁸

Estas coaliciones de notables fueron creciendo y se enfrentaron en múltiples guerras civiles hasta los inicios del siglo XX para dirimir hegemonías e imponer su propia visión de lo que debería ser el Estado nación en torno a temas cruciales: el papel de la Iglesia católica en la

¹⁷ El clientelismo significa que las organizaciones políticas solo procesan las demandas que pueden traducirse en votos. Las demandas son un medio de acumulación electoral, no funge como fines de la acción política.

¹⁸ Ortiz (2017) se refiere a los regímenes de comienzos del siglo XX en países como Argentina, Chile, Bolivia, Colombia y Brasil como democracias oligárquicas de baja intensidad (p. 83).

vida de la nación y en el manejo de la educación pública; la estructura del Estado (centralismo o federalismo); la política económica (proteccionismo o libre cambio); entre otros. La confrontación entre las dos colectividades era total. Se trataba de «partidos políticos contrapuestos, cuyos copartidarios excluyen a los distintos como enemigos absolutos por fuera de la patria» (González, 2011, p. 144).

Los partidos intentaron convertirse en partidos de masas desde el inicio de la hegemonía liberal (1930) hasta el inicio del Frente Nacional (1958).¹⁹ Por su naturaleza, el pacto bipartidista significó en términos políticos la exclusión de cualquier otra fuerza del juego político-electoral, lo que operó prácticamente hasta la expedición de la nueva Constitución en 1991.

El bipartidismo sobrevivió gracias a su gran capacidad de adaptarse a las cambiantes circunstancias que iban marcando el rumbo de la vida política y social del país. Lo hizo, como dice Hoskin (1990), movilizand o oportunamente sus recursos en momentos cruciales, armando coaliciones cuando las circunstancias así lo exigían, cooptando o marginando las élites disidentes y controlando al electorado a través de las redes de clientela, de modo que la población fuera un factor marginal en la dinámica política, salvo en coyunturas electorales. Esto le permitió sobreponerse a momentos críticos y, sobre todo, mantener el control de la cosa pública sin sobresaltos y sin la generación de contrapesos sociales y políticos. A ello contribuyó sobremanera la existencia de una sociedad civil fragmentada e inorgánica, inmersa en las redes clientelistas y subordinada a la voluntad de la dirigencia partidista.

La consolidación del bipartidismo fue clave en la configuración del orden conservador en Colombia, un sistema basado en el control estatal de las dinámicas sociales y políticas, en la resistencia de las élites dominantes a cambios que no fueran controlados por ellas, y en el rol marginal de la ciudadanía como actor en la toma de decisiones y en la

¹⁹ El Frente Nacional fue un pacto firmado por los dos partidos para alternarse en la presidencia y monopolizar los cargos públicos durante 16 años (1958-1974). Su propósito fue crear las condiciones políticas y sociales para pacificar el país, luego de la violencia de los años cincuenta, y emprender la ruta del desarrollo y la modernización.

adquisición de derechos (ciudadanía de baja intensidad). El único dispositivo a través del cual la ciudadanía podía tener algún lugar en la construcción del poder era el voto para elegir a las autoridades públicas, también controlado por los partidos a través de las redes clientelistas. Fue ese orden conservador el que aseguró, como rasgos que diferencian a Colombia de otros países de la región, una cierta estabilidad económica, producto del manejo tecnocrático, gradual, consensuado y diseñado desde arriba de la política macroeconómica, la fidelidad al Gobierno de los Estados Unidos como columna vertebral de la política internacional y la ausencia de movimientos sociales capaces de imponer agendas alternativas a las de las élites dominantes (Gómez Buendía, 2022).

El esquema bipartidista comenzó a mostrar signos de crisis desde los primeros años del Frente Nacional, cuando vio reducida su capacidad de mediación de intereses y de control absoluto de la vida política. La sociedad, a pesar del dominio ejercido hasta entonces por los caciques electorales, sobre todo en las regiones, había comenzado a cambiar. Según Leal (1989), el crecimiento de la población urbana, el surgimiento de una incipiente clase media, el aumento del nivel educativo de las personas, la importancia adquirida por los medios de comunicación y, en general, los procesos de modernización económica y sociocultural generaron una brecha entre la lógica bipartidista, propia de una sociedad precapitalista, y las demandas de una sociedad en trance de modernización que adoptaba paulatinamente los patrones de organización y comportamiento de la sociedad capitalista.

Varios grupos sociales comenzaron a buscar otras rutas de relación con el Estado; por ejemplo, la organización autónoma y la movilización social, que produjeron una descentración de la política. Esta ya no tendría un único trayecto (el sistema bipartidista), sino que podría transcurrir por vías alternas que facilitarían o forzarían nuevos modos de relación entre la sociedad y el Estado. Uno de los momentos más críticos de esa búsqueda de caminos alternativos fue el paro cívico del 14 de septiembre de 1977, organizado por las centrales obreras como protesta contra las políticas del gobierno de Alfonso López Michelsen

(1974-1978). El paro demostró que el yugo bipartidista ya no pesaba sobre toda la población y que había sectores que no se sentían representados por los partidos hegemónicos.

Comenzó entonces a hacerse evidente una crisis de representación política que pronto superó los linderos partidistas y devino en crisis de legitimidad del sistema democrático. La actividad política (bipartidista) fue vista como un mundo aparte, diferente, que no conectaba con las realidades sociales, que no lograba resolver los grandes problemas del país (la concentración de la propiedad agraria, el desempleo, la baja calidad de vida en las ciudades, la inseguridad, la violencia) ni comprender las nuevas realidades que marcaban el cambio en la vida de la nación (surgimiento de las clases medias, apertura a nuevas corrientes de pensamiento, nuevos roles de la mujer en la vida social, movilización y protesta social, etc.).²⁰

La Constitución de 1991 buscó resolver la crisis de legitimidad del sistema democrático mediante el rediseño de la arquitectura institucional, la introducción de la figura del Estado social de derecho, el equilibrio entre el Estado unitario y la autonomía territorial, el reconocimiento de la diversidad cultural del país, la diversificación del sistema político y la introducción de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. En otras palabras, la Constitución intentó facilitar el acercamiento entre la política y la sociedad, y propiciar así el camino a la paz.

Los sectores más tradicionales del viejo bipartidismo se opusieron a muchas de las figuras introducidas por la nueva Constitución, especialmente cuando retomaron su lugar en el Congreso de la República y trataron de frenar las reformas legales que desarrollarían la nueva Carta Política. Ello explica las dificultades que tuvo y sigue teniendo el país para implantar en definitiva el espíritu y la letra de la Consti-

²⁰ Un factor —no secundario— que contribuyó al resquebrajamiento del bipartidismo fue la elección popular de los alcaldes, ordenada por el Acto Legislativo n.º 1 de 1986. Dicha figura rompía la «cadena de mando» que iba desde el presidente de la República hasta los alcaldes y sus funcionarios. Que los gobernadores no pudieran nombrar a los alcaldes constituía, como lo señaló el expresidente Carlos Lleras Restrepo, una forma de «descuadernar» el país y de romper, no sin alto riesgo, la consistencia del sistema político (bipartidista).

tución. No obstante, el sistema político se diversificó rápidamente y produjo un efecto de proliferación de agrupaciones, entre las cuales los partidos liberal y conservador mantuvieron un peso importante, al lado de nuevas organizaciones, muchas de las cuales tuvieron corta vida.²¹ Fueron necesarias varias reformas políticas (en especial las de 2003 y 2009) para detener la tendencia hipertrófica del sistema político (Rodríguez, 2011).

El golpe definitivo al bipartidismo fue asestado por el expresidente Álvaro Uribe. Aunque provenía de las filas del partido liberal, su candidatura fue inscrita por un movimiento independiente que recogió las firmas necesarias para postularlo a la presidencia. La gran acogida que tuvo Uribe en la campaña electoral, en la que arreció sus críticas contra los políticos tradicionales y propuso la guerra total contra las FARC, luego del fracaso de las conversaciones del gobierno de Andrés Pastrana con ese grupo guerrillero, contribuyeron a su triunfo en las urnas y abrieron una nueva fase de la vida política del país, que, entre otras cosas, dio lugar a un realineamiento de las fuerzas a nivel nacional y territorial, y provocó el nacimiento de nuevas agrupaciones, en especial el partido de la Unidad Nacional (Partido de la U) y, posteriormente, el Centro Democrático.²²

Hoy, Colombia posee un sistema multipartidista que en las elecciones de 2022 tendió a organizarse en bloques (de derecha, centro e izquierda). Aunque las encuestas muestran que la ciudadanía prefiere ubicarse en el centro del espectro ideológico, son las coaliciones de izquierda y derecha las que captan la mayor parte de la votación, mientras los partidos de centro no logran ganar identidad ni aceptación entre los electores. El triunfo de Gustavo Petro en las elecciones presidenciales de 2022 ha acentuado la polarización entre la izquierda y la derecha, mientras el centro trata de ubicarse en algún lugar de las preferencias ciudadanas, lo que no ha conseguido hasta ahora. Todo

²¹ En 2002, Colombia tenía 69 partidos con personería jurídica (Gehring, 2014).

²² No sobra señalar que durante sus dos períodos de gobierno, Uribe se alió con los partidos tradicionales para sacar adelante su proyecto político. En el capítulo 3 de este estudio volveremos sobre el proyecto político de Uribe.

parece sugerir que Colombia camina hacia un «bibloquismo», sustituto del bipartidismo que marcó tan hondamente la historia política del país hasta hace treinta años. Sin embargo, este cambio, en lugar de fracturar, ha reafirmado el orden conservador. La pregunta es si la llegada de Gustavo Petro a la presidencia en 2022 puede quebrar dicho orden.

Violencia política

La segunda característica particular de Colombia —probablemente la que más se conoce— ha sido su larga historia de violencia política,²³ estrechamente relacionada con el desarrollo y la consolidación del bipartidismo. Como se señaló antes, las guerras civiles en la Colombia republicana del siglo XIX fueron uno de los distintivos de la difícil e inacabada construcción del Estado nación. Según Gómez Buendía (2022), esa escalada «comenzó con la guerra entre federalistas y centralistas de 1812 a 1814, la reconquista española de 1815, las guerras destructivas de la independencia, más de medio centenar de guerras locales o alzamientos militares en distintas regiones del país y otras ocho guerras civiles de alcance nacional a lo largo del siglo XIX, incluyendo la sangrienta Guerra de los Mil Días entre 1899 y 1902» (pp. 19-20). Luego hubo un período de relativa tranquilidad hasta que en 1948 se inició el período —así llamado— de «La Violencia», una confrontación entre liberales y conservadores que llevó a la dictadura del «pacificador» general Gustavo Rojas Pinilla, derrocado en 1957 por una Junta Militar que llamó a elecciones para poner en marcha el pacto del Frente Nacional.

Varios analistas atribuyen esa violencia de larga duración a la dificultad para construir un Estado nacional capaz de tener presencia en todo el territorio y de producir un sentido de nación dentro de sus fronteras. Ello se tradujo, entre otras cosas, en la ausencia de fuerza pública para controlar el orden en todos los rincones del país y en la escasez de recursos económicos para invertir en infraestructura y servicios públicos en favor del bienestar de las y los colombianos. Pécaut

²³ «Los altos niveles de violencia no han sido una excepción sino más bien una constante en la historia de Colombia» (Gómez Buendía, 2022, p. 22).

(1987) relaciona dicha precariedad con la hegemonía del bipartidismo y la división de la sociedad en dos «subculturas» (liberal y conservadora), cuyo contenido en términos de identidad colectiva es definido por cada grupo, lejos de una imagen común de nación y de una idea de Estado independiente de los partidos. No fue posible, señala Pécaut, construir un sentido de comunidad política que permitiera el procesamiento de los conflictos por vías pacíficas.

La violencia política se convirtió en conflicto armado²⁴ con el nacimiento, a mediados de la década del sesenta, de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia),²⁵ el ELN (Ejército de Liberación Nacional)²⁶ y el EPL (Ejército Popular de Liberación),²⁷ tres organizaciones diferentes en su estructura y en su relación con los territorios y sus comunidades, pero que compartían la apuesta de tomar el poder por las

²⁴ Cuando se habla de Colombia, inmediatamente se la asocia con la idea de un país que ha vivido un largo y doloroso conflicto armado que aún pervive. El conflicto ha marcado la vida del país, no solo por la confrontación de grupos armados ilegales con las fuerzas del orden del Estado colombiano, sino también por sus consecuencias económicas (los costos de la guerra) (Arias et al., 2014) y por su impacto en el funcionamiento del aparato mismo del Estado (el fenómeno de la parapolítica) (Romero, 2007), en la vida de los territorios (cooptación de autoridades locales por actores armados) (Velásquez, 2009), por la victimización de la población civil y por el modo cómo ha afectado las relaciones entre la sociedad y el Estado, particularmente en lo que respecta a la protesta y las acciones contenciosas surgidas del seno de la sociedad.

²⁵ Las FARC tienen su origen en las guerrillas apoyadas por el Partido Comunista, que se localizaron a fines de la década del cincuenta en el oriente del país, convertidas en «autodefensas campesinas». A comienzos de los años sesenta, congresistas conservadores presionaron para que se enfrentara militarmente a esos grupos, alegando que se trataba de «repúblicas independientes» que amenazaban la soberanía nacional. En mayo de 1964 fue bombardeado el municipio de Marquetalia, uno de los bastiones de las autodefensas campesinas. De la resistencia a ese ataque nació el bloque guerrillero del Sur, que dos años después se autodenominó Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Su base social eran colonos y campesinos en lucha por el derecho a la tierra.

²⁶ El ELN reunió a militantes del Movimiento Revolucionario Liberal, a sectores cristianos partidarios de la Teología de la Liberación, a dirigentes estudiantiles y sindicales influenciados por la Revolución cubana, y a algunos dirigentes campesinos que habían pertenecido a las guerrillas liberales en el departamento de Santander. El ELN se acogió a los postulados del modelo cubano y operó como una guerrilla móvil, cuya relación con sectores urbanos y rurales se subordina a sus necesidades militares. Su población de influencia ha estado constituida por sectores estudiantiles, profesionales, sindicales y cristianos.

²⁷ El EPL fue creado por el Partido Comunista Marxista Leninista (PCML). Inició operaciones en 1967 en la zona selvática de los ríos Sinú y San Jorge, en el departamento de Córdoba. Su propósito era adelantar la «lucha armada con base en el campo mediante la conformación de un ejército integrado esencialmente por campesinos que bajo la conducción del proletariado desarrolla la guerra popular con el propósito de tomar el poder y construir el socialismo, luego de una etapa de transición de «nueva democracia» que cree las bases materiales del socialismo (Zuluaga, 2009, p. 58).

armas para implantar un nuevo orden social y político de corte socialista.²⁸ Estos grupos surgieron en un momento de importantes transformaciones económicas, sociales y políticas del país (la segunda posguerra, la industrialización, la transformación del campo, la urbanización, los procesos de modernización, el Frente Nacional y la crisis del bipartidismo, entre otros). Luego, a mediados de los setenta, nació el Movimiento 19 de abril (M-19); posteriormente, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Patria libre y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL). El escenario de acción de estos grupos guerrilleros fue el campo, en zonas atrasadas, de escasa población.²⁹

Según Zuluaga (2009), es posible diferenciar cuatro etapas en la evolución de las guerrillas:

La primera [1964 hasta fines de los setenta] corresponde al auge inicial y declinación de las guerrillas. La segunda está marcada por la diversificación, la recuperación y la ruptura de la marginalidad política de las guerrillas, el surgimiento y expansión del paramilitarismo, los procesos de paz y la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. La tercera corresponde a la expansión, intensificación, degradación de la guerra, el auge paramilitar, la adopción del Plan Colombia, la lucha global contra el terrorismo, la metamorfosis del paramilitarismo y el repliegue de las guerrillas. La última corresponde a la política de seguridad democrática y la lucha contra el terrorismo. (pp. 58-59)

Habría que añadir una quinta: la firma del acuerdo de paz con las FARC, en 2016, y los intentos posteriores —incluido el actual— de negociación con el ELN.³⁰

Luego de la aprobación de la nueva Constitución en 1991, hubo un escalamiento de la guerra, consecuencia de la expansión de las guerrillas y de la consolidación del paramilitarismo como cuerpo único conformado por grupos paramilitares que durante más de una década

²⁸ Lo que sigue se basa en Zuluaga (2009).

²⁹ Algunos de esos grupos tenían bases urbanas (milicias) para el reclutamiento de efectivos y la realización de actividades en las ciudades.

³⁰ El M-19, el EPL y otros pequeños grupos se desmovilizaron en los años noventa, previamente a la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente.

operaron regionalmente. En esta fase se intensificó la violación de los derechos humanos, la transgresión del derecho internacional humanitario y la afectación de la población civil, aumentando aceleradamente el número de víctimas del conflicto.

Tras el fracaso del Gobierno en las negociaciones con las FARC, en El Caguán (1999-2001), el presidente Álvaro Uribe Vélez puso en marcha la política de seguridad democrática, orientada «al fortalecimiento, reestructuración y profesionalización de las Fuerzas Militares, la creación de nuevas unidades de combate, la recuperación del control del territorio y el fortalecimiento de la justicia» (Zuluaga, 2009, p. 83). Un supuesto básico de esa política es que en Colombia no había guerra, sino amenaza terrorista financiada por el narcotráfico. En consecuencia, se trataba de derrotar militarmente al terrorismo y crear las condiciones para dinamizar la economía en contextos de mayor seguridad para la ciudadanía y los negocios. Al mismo tiempo, el Gobierno se propuso reducir el escenario de la guerra mediante la desmovilización paramilitar (2003-2006) y un intento de negociación con el ELN.

La ejecución de la política de seguridad democrática logró el debilitamiento de las FARC, pero no su extinción, como se lo había propuesto el gobierno de Uribe, reelegido para un nuevo mandato en 2006. En su segundo mandato, Uribe negoció con los grupos paramilitares la dejación de armas e intensificó la guerra contra las FARC. Juan Manuel Santos (2010-2018) anunció el inicio de conversaciones con ese grupo guerrillero para firmar un acuerdo de paz, luego de un período de acercamientos para definir los términos de la negociación. Esta fue anunciada en septiembre de 2012, luego de lo cual las partes se encontraron en La Habana para iniciar los diálogos. La negociación duró cuatro años hasta la firma del acuerdo en Cartagena en septiembre de 2016.

El acuerdo fue sometido a un referendo que se llevó a cabo en octubre del mismo año. Los partidarios del «No» ganaron por un estrecho margen de votos (50 000, aproximadamente), lo que obligó al Gobierno a sentarse con la oposición a negociar algunos contenidos del acuerdo. La versión final fue firmada, en noviembre de 2016, en el Teatro Colón de Bogotá.

La guerra contra las FARC y los demás grupos guerrilleros duró medio siglo y causó cientos de miles de muertes y más de nueve millones de víctimas. El acuerdo de paz de 2016, las actuales negociaciones del Gobierno con el ELN, y la propuesta de desmovilización de los grupos relacionados con negocios ilegales (narcotráfico, contrabando, extracción ilícita de minerales), hecha por el gobierno de Gustavo Petro, son pasos importantes en la consecución de una paz que permita enfrentar con éxito los problemas que vive Colombia y que, en buena parte, produjeron las movilizaciones de 2019-2021.

Un rasgo particular del país, calificado como una de sus grandes paradojas, es que esa violencia ha convivido —y lo sigue haciendo— con las instituciones y los procedimientos democráticos: las elecciones, la división de poderes, la alternancia en el ejercicio de los altos cargos públicos han sido permanentes desde la independencia. Como dice Gómez Buendía (2022), Colombia es uno de los países que han celebrado más elecciones presidenciales y al Congreso en todo el mundo. En muchos casos poco transparentes, con vicios de fraude, traslado y compra de votos, entre otros, pero al fin y al cabo elecciones. Ha sido, en consecuencia, una democracia restringida y frágil que ha convivido con las diferentes expresiones de violencia: «La singularidad del caso colombiano consiste [...] en un curioso sistema político que ha producido pocas dictaduras, muchas elecciones y mucha violencia a lo largo de dos siglos» (Gómez Buendía, 2022, p. 27).

Más que constituir una paradoja, la violencia y la política conviven y tienen raíces comunes:

Cada una de las olas de violencia en Colombia ha sido impulsada y sostenida desde la política, en su sentido estricto de lucha por acceder a los cargos superiores del Estado o a la formulación de las políticas públicas [...] Durante un siglo y medio, los dos partidos fluctuaron entre los votos y las balas; el partido en el poder hacía elecciones, pero estas eran fraudulentas o excluyentes, de manera que se daban estallidos de violencia [...] la peculiar democracia y su peculiar trayectoria de violencia y política provienen, ambas, de la no menos excepcional fragmentación territorial y social que siempre hemos tenido. (Gómez Buendía, 2022, p. 29)

Para decirlo con palabras de Pécaut (1987), el orden y la violencia han sido, en su permanente imbricación, las bases sobre las cuales se ha construido la convivencia de los colombianos. La violencia no ha significado la ruptura del orden institucional. Por el contrario, constituye un eje estructurador de las relaciones sociales y políticas «desde donde se configuró el ámbito de la política y se construyeron y recompusieron las relaciones entre actores y fuerzas sociales, entre gobernantes y gobernados, entre incluidos y excluidos, en fin, entre sociedad civil y Estado» (Uribe, 1995). Esa circunstancia determinó la formación de un régimen político profundamente débil pero estable, poco representativo y cerrado a la expresión de los ciudadanos, en el marco de un Estado nación sumamente precario. Así, «con una sociedad dividida y fragmentada, con un Estado sin autoridad, la unidad simbólica de la Nación apenas si tenía la oportunidad de ser reconocida. El pluralismo de los partidos y de sus facciones haciendo las veces de democracia no bastaba para suscitar el sentido de una ciudadanía común y menos todavía el de un espacio común de arreglo de los conflictos» (Pécaut, 1997, p. 16).

Desigualdad social

La tercera característica peculiar de Colombia es el alto grado de desigualdad en la distribución de la riqueza. Se sabe que América Latina es el continente más desigual en el mundo. Y, dentro de América Latina, Colombia ha ocupado siempre los primeros lugares en materia de desigualdad social, tanto de patrimonio y propiedad de la tierra como de ingresos. Según Statista, en 2021 Colombia ocupó el primer lugar en el *ranking* latinoamericano y del Caribe de concentración de ingresos, seguido por Santa Lucía, Panamá, Costa Rica y Brasil.³¹

Son varias las caras de la desigualdad. Una de ellas es la brecha urbano-rural en los índices de pobreza. La evolución en el tiempo de los indicadores de pobreza monetaria y pobreza multidimensional indica

³¹ <https://es.statista.com/estadisticas/1267584/latinoamerica-coeficiente-gini-desigualdad-de-ingresos-por-pais/>.

que las desigualdades entre las zonas urbanas y los centros poblados con población dispersa (CPPD) siguen siendo amplias y han aumentado: la pobreza multidimensional y la pobreza extrema en las zonas rurales llegó a ser tres veces o más mayor que en los centros urbanos.

Otra cara de la desigualdad es la concentración del patrimonio y del ingreso, tanto en personas jurídicas como naturales. Según Garay y Espitia (2019), «de acuerdo con las declaraciones de renta presentadas en 2000, el decil más rico de empresas [...] concentró el 95,0 % de la riqueza total de las personas jurídicas en el país, mientras el decil 1 de las más pobres aglutinó tan solo el 0,001 %, sin haberse alterado en los últimos años. Es así como según las declaraciones de renta del año 2017, el decil 10 concentró el 95,4 % de la riqueza total, consecuente con índice de concentración Gini del 0,974» (p. 63). Algo parecido ocurre con los ingresos de las empresas: Garay y Espitia calculan para el 2017 un Gini del ingreso bruto de 0,9593 (p. 68), lo que les permite afirmar, siguiendo a Piketty, que en Colombia existe un «capitalismo patrimonial» (p. 68).

En lo que respecta a las personas naturales, los mismos autores calcularon para el año 2000 un Gini de patrimonio bruto de personas naturales de 0,5621, y de 0,5595 para el patrimonio líquido. Para el 2014, ese indicador fue de 0,5615 y 0,5789, respectivamente, lo que revela un aumento de los niveles de concentración en esos catorce años.

Según el DANE,³² el Gini de ingresos de las personas naturales mostró una tendencia a la baja hasta antes de la pandemia, de 0,572, en 2002, a 0,526, en 2019. No obstante, seguía siendo alto en comparación con otros países de América Latina. Como lo señala Carlos Esteban Mejía, director de Oxfam Colombia, «solamente el 10 % de la población más rica de Colombia recibe 11 veces más que el 10 % más pobre del país. Esta es una brecha de desigualdad dramática, además de las formas de pobreza multidimensional que en los hogares rurales colombianos corresponde a tres veces más que en las zonas urbanas».³³

³² Boletines sobre pobreza monetaria y pobreza monetaria y pobreza multidimensional (varios años). Véase www.dane.gov.co

³³ <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/colombia-segundo-pais-mas-desigual-en-latinoamerica-561649>

Más aguda es la concentración de la propiedad de la tierra: el 81 % de la tierra privada se concentra en manos de un 1 % de los propietarios. Garay y Espitia (2019) calculan un Gini de tenencia de la tierra de 0,829, basado en datos del Censo Agropecuario de 2014 (p. 203). El conflicto armado tuvo mucho que ver en este reordenamiento territorial *de facto*, pues buena parte de la población desplazada por el conflicto abandonó sus tierras voluntariamente o amenazados por los grupos armados (guerrilla y paramilitares), las que fueron acaparadas por estos «señores de la guerra» (Duncan, 2015).

Estos tres rasgos (bipartidismo y orden conservador, violencia política y desigualdad social) convierten a Colombia en un caso particular, pero no totalmente ajeno a lo que ha ocurrido en la región latinoamericana y en buena parte del mundo occidental. La crisis de las instituciones representativas propias del sistema democrático liberal, la desconfianza ciudadana en el andamiaje estatal y en sus agentes, el escaso reconocimiento de las instituciones participativas como canales eficaces para resolver demandas de inclusión social y política, y el incremento de la movilización y la protesta social son rasgos que encajan perfectamente en la historia reciente del país y que lo acercan —más de lo que muchos piensan— a lo que han vivido los países hermanos en la región.

Capítulo 2

Apertura democrática: la apuesta por la participación ciudadana

Las movilizaciones de 2019-2021 fueron una expresión de rechazo al orden conservador vigente, un orden que desatendía los derechos ciudadanos, mantenía su legitimidad a través del fortalecimiento de redes clientelistas y de políticas sociales compensatorias y no tenía interés en tender puentes entre la sociedad y el Estado para canalizar las demandas ciudadanas, especialmente de los segmentos más vulnerables de la población, e incorporarlas en el diseño de las políticas públicas.

Ese orden comenzó a echar agua por todos sus costados durante el Frente Nacional, cuando las élites políticas mostraron a las claras su incapacidad para comprender las dinámicas sociales que surgieron durante la segunda posguerra, conducir un proceso de modernización a la luz de principios y valores democráticos (igualdad, justicia, convivencia, respeto a las libertades y derechos, etc.) y construir un sentido de nación que permitiera tramitar pacíficamente las diferencias y quitara piso a los motivos que llevaron al conflicto armado.¹

El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) recibió como herencia esta crisis del régimen, luego de que sus antecesores, Alfonso López Michelsen y Julio César Turbay Ayala, hicieran poco para resolverla y más bien llevaran a cabo gobiernos de continuidad que poco o nada se diferenciaron de los transcurridos durante el pacto del Frente Nacional.² Betancur decidió enfrentar la crisis, para lo cual propuso como

¹ Esta crisis fue alimentada por la penetración de la economía de la droga en todas las esferas de la vida nacional y por la intensificación de la violencia, de la que fueron agentes importantes la guerrilla, el narcotráfico y el paramilitarismo.

² En efecto, terminado el Frente Nacional en 1974, varios sectores de la sociedad y de la opinión pública llegaron a creer que se abría una nueva época, en la que sería posible superar el bipartidismo y reorientar la política pública, de modo que el empuje de la economía se reflejara en mayores niveles de inclusión social, en más y mejores oportunidades de participación en los asuntos públicos y en una solución —ojalá negociada— del conflicto armado. Sin embargo, no fue eso lo que ocurrió. Por el contrario, los gobiernos de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) frustraron las expectativas de cambio. La elección de López produjo una cierta esperanza de cambio político, sobre todo por su origen como dirigente del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), una disidencia del Partido Liberal afín a la Revolución cubana y dueña de un lenguaje bastante radical. Sin embargo, la decepción fue amplia, pues el dirigente liberal dilapidó raudamente el capital político que obtuvo en su elección y propició, entre otras cosas, el paro nacional del 14 de septiembre de 1977, el movimiento social de mayor impacto en el país desde la caída del dictador Rojas Pinilla veinte años atrás. El gobierno de Turbay Ayala, dirigente conocido por sus desafortunadas declaraciones, como aquella que pronunció en su discurso de posesión como presidente de la República, según la cual uno de sus propósitos era «reducir la corrupción a sus justas pro-

programa de su gobierno tres tareas principales: intentar de nuevo una negociación con las guerrillas a fin de evitar un mayor derramamiento de sangre en el país; desarrollar políticas sociales que redujeran la brecha entre ricos y pobres; y, por último, reformar el Estado con el fin de adecuarlo a las exigencias de los nuevos tiempos³ y a los requerimientos derivados de una eventual negociación de paz con los grupos armados. Un componente importante de esa reforma estatal fue la apuesta del Gobierno por la institucionalización de la participación ciudadana como mecanismo que permitiría frenar la movilización social del momento y contar con dispositivos que facilitaran el contacto con la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas. La apertura del sistema político a través de la participación fue así un componente central de la fórmula de Betancur para resolver la crisis.

En este capítulo examinaremos los antecedentes de dicha apuesta por la participación en clave de crisis del régimen político, sus manifestaciones más relevantes, las principales características de las instituciones participativas, su evolución y sus resultados. Mostraremos que esta apuesta, que tradujo sin duda un propósito de apertura democrática, sufrió pronto un desgaste por su falta de eficacia para resolver las demandas ciudadanas. Esto restó legitimidad a las instituciones participativas y llevó a algunos sectores sociales a buscar otros caminos más eficaces de relación con las autoridades públicas, entre ellos la protesta social. Así, las movilizaciones callejeras que precedieron al estallido en 2019 guardan relación con el fracaso de las instituciones participativas como dispositivos de innovación democrática para acercar el Estado al ciudadano y buscar vías de solución a sus demandas.⁴

porciones», llevó la frustración a su máximo nivel. Turbay era un líder tradicional del Partido Liberal (uno de los grandes «barones electorales» del país), cuyo mandato será recordado sobre todo por haber reprimido fuertemente el movimiento social (en su gobierno fue expedido el «Estatuto de Seguridad») y por la intensificación del conflicto armado, luego del fracaso de su intento de diálogo con las guerrillas al final de su gobierno. Turbay representó incluso una regresión con respecto al gobierno de López Michelsen, en especial por haber consolidado las redes clientelistas y fortalecido el poder de la dirigencia política más tradicional del país.

³ La reforma del Estado en Colombia se inscribió en un proceso de modernización estatal que experimentaron las sociedades capitalistas en los años ochenta del siglo pasado, inspirado en el nuevo credo neoliberal, aunque su rigurosa aplicación tardó en el país por lo menos una década.

⁴ El contraste entre Colombia y Chile en este aspecto es notorio. Chile institucionalizó la parti-

Exclusión social y política: la crisis del régimen político⁵

La apuesta por la institucionalización de la participación en Colombia tuvo raíces profundas en la convulsionada realidad del país en la década del setenta y en la primera mitad de los años ochenta. La inca-

cipación ciudadana en la gestión pública de manera tardía en comparación con Colombia. Solo a comienzos de este siglo, el gobierno de Lagos emitió un instructivo para que los órganos del Estado implementaran mecanismos e iniciativas de participación, creó el Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y propuso los términos de la Ley 20500 sobre asociaciones y participación ciudadana. El primer gobierno de Bachelet propuso una agenda proparticipación y expidió un nuevo instructivo presidencial que obligaba a los órganos de la Administración pública a establecer mecanismos de participación. Durante la primera presidencia de Sebastián Piñera fue promulgada la Ley 20500 que, entre otras cosas, reconoció el derecho de los chilenos a asociarse para la búsqueda de fines lícitos, creó el Registro Único de Asociaciones, definió la participación ciudadana en la gestión pública como un principio de la administración del Estado y obligó a este último a promover y garantizar ese derecho. La ley creó los mecanismos de cuenta pública participativa, las consultas ciudadanas, los consejos consultivos de la sociedad civil y el acceso a información relevante. La Ley 20417 incorporó la participación ciudadana en la evaluación ambiental. Esta «oferta participativa» fue útil para identificar las demandas de grupos organizados de la sociedad civil, pero tenía un alcance limitado. Como lo señaló el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil en su informe de 2017, la noma presenta debilidades e incumplimientos, debido, entre otras cosas, a que crea mecanismos sin alcance vinculante y no incluye mecanismos de fiscalización y sanción que aseguren su cumplimiento ni el financiamiento para que los mecanismos de participación puedan ser desarrollados de manera consistente. Más aún, señala el Consejo, «el Estado de Chile estructuralmente no considera la participación ciudadana como un elemento constitutivo de la gestión pública. El modelo tradicional dominante en la toma de decisiones es vertical y jerárquico, obstruyendo las posibilidades de participación incidente de la ciudadanía como parte del proceso de toma de decisiones» (CNPCFSC, 2017, p. 31, citado por Cuadros, 2023, pp. 5-6). A ello hay que añadir que una buena proporción de chilenas y chilenos desconoce esos mecanismos o los utiliza muy poco. Es cierto que, con ocasión de la propuesta de Bachelet de incorporar la participación ciudadana en el proceso constituyente en 2015, más de 200 000 personas participaron en los espacios locales autoconvocados y que, luego durante la Convención constitucional (2021-2022), casi un millón de personas participaron en la formulación de iniciativas populares. Pero se trató de dos procesos con un objetivo específico, no tanto de instituciones permanentes para incidir en la gestión pública a nivel nacional y territorial. En general, las instituciones participativas (consejos, consultas, etc.) han tenido poco peso en los escenarios de toma de decisiones y muy poco o nada tuvieron que ver con el estallido social en Chile. Esa idea no estaba en el imaginario de la gente. En palabras de una dirigente de ONG entrevistada para este estudio, «era un avance tener estos medios de presión para que la sociedad civil organizada pudiera estar sentada a la mesa con los sectores públicos y poder contribuir al diseño de la planificación y las políticas públicas. Sin embargo, esos mecanismos se quedan cortos en su llegada a la ciudadanía. Somos un país que tenemos muy recientemente una ley de formación ciudadana que no tiene mucha fuerza y queda a la discreción de los responsables. El tema de la participación ciudadana no es un tema para la ciudadanía en general en nuestro país». Más importante que esos espacios institucionales fue la oleada de movilización social originada con la «revolución de los pingüinos» como camino para reivindicar las demandas de diferentes sectores sociales (los estudiantes, los pensionados, los defensores del ambiente, las mujeres) y como antecedente próximo del estallido social. «Aquí lo único que funciona es cuando el pueblo sale a la calle», afirmó una dirigente barrial, entrevistada para este estudio.

⁵ Lo que sigue se basa en Velásquez y González (2003) y Velásquez (2012).

pacidad del Estado para brindar solución satisfactoria a las demandas de la población y reducir las desigualdades socioeconómicas, así como el carácter excluyente del régimen político, desprovisto de espacios de interlocución de la ciudadanía con las autoridades públicas, diferentes a los canales de representación política tradicionales, volvieron urgente la necesidad de modificar a fondo el régimen político colombiano, acosado por una crisis que no parecía tener salida. El descontento y la movilización ciudadana crecían en cabeza de sectores excluidos que presionaban en diferentes zonas del país por políticas de inclusión social y por una apertura del régimen que introdujera cambios significativos en la organización y el manejo del Estado a fin de que el diseño de los planes y las políticas públicas interpretase fielmente el sentir de la población. Por su parte, el conflicto armado se recrudecía y anunciaba tiempos difíciles en los que la negociación política se alejaba cada vez más como posible solución. A continuación, se examina la exclusión social y política y sus expresiones más visibles como factor determinante de la crisis del régimen y como acicate para la institucionalización de dispositivos de participación.

La modernización del país después de la Segunda Guerra Mundial produjo —tal y como ocurrió en otros países de América Latina— una dinámica económica notable, reflejada en un acelerado proceso de industrialización vía sustitución de importaciones, la transformación capitalista de la gran propiedad rural, la superación de algunas formas tradicionales de vida gracias al proceso de urbanización⁶ y el mejoramiento de varios indicadores sociales.⁷ A manera de ejemplo, la tasa bruta de mortalidad pasó de 17 por mil en 1951-55 a 11,5 en 1961-65 y

⁶ «La proporción de población residente en cabeceras municipales del país se multiplicó por doce al pasar de dos millones y medio en 1938 a 31,5 millones en 2005 [...] En el mismo período la población rural no alcanzó a duplicarse. Pasó de poco más de seis millones a diez millones y medio. En los tres últimos censos la población rural se mantuvo prácticamente constante. En términos relativos significa que la población urbana pasó de constituir el 29 % de la población a ser el 75 %, es decir, que en un lapso de poco más de cinco décadas (1938-1992) el país sufrió una transformación diametral convirtiéndose de un país rural en un país eminentemente urbano» (Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 13).

⁷ Véase el análisis que hace Palacios (1995) sobre la modernización en Colombia, especialmente el capítulo 6.

a 8,7 en 1971-75. La tasa de mortalidad infantil decreció de 123 por mil en 1951-55 a 82,1 en 1966-70 y a 41,2 en 1981-86. La esperanza de vida promedio en el período 1950-55 era de 49 años. En 1971-74 había aumentado a 60 años, y en 1980-85 fue en promedio de 65 años. En 1970, la tasa de analfabetismo era de 18,8 %; siete años más tarde había descendido a 8,6 %. En 1950, el 90 % de la matrícula escolar en Colombia se concentraba en el nivel de primaria. Cuarenta años después, representaba solamente el 45 %, mientras que la secundaria alcanzaba el 40 %; y la superior, el 6 % (Ramírez, 2001, p. 488 y pp. 502-503).⁸

Sin embargo, ese proceso no logró reducir la distancia entre ricos y pobres, y entre la población rural y la población urbana. Por el contrario, la brecha social se amplió, mostrando cifras preocupantes a mediados de la década del ochenta. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) revela esa distancia: en 1973, 58,9 % de los hogares urbanos tenían necesidades básicas insatisfechas, mientras que en las áreas rurales esa proporción era de 87,9 %; en 1985, la proporción de hogares con NBI en las ciudades había descendido más rápidamente que en el campo: 32,3 % y 72,6 %, respectivamente (Ramírez, 2001, p. 507).

Entre 1950 y 1975, el gasto público per cápita en educación se cuadruplicó y, entre 1975 y 1978, los aumentos fueron significativos; sin embargo, «ni es favorable la posición colombiana respecto del continente ni estos aumentos han beneficiado claramente a los más pobres» (Bejarano, 1986, p. 136). Lo mismo puede afirmarse para el mismo período en materia de salud y de seguridad social (Bejarano, 1986, p. 136). Otro indicador de las distancias sociales es el crecimiento de la tasa de desempleo en las principales ciudades del país: en 1970, dicha tasa fue de 7,5 %. Seis años más tarde era de 10,5 %. En 1981, se había logrado reducir hasta 8,1, pero en la primera mitad de los años ochenta se incrementó sustancialmente hasta llegar a la cifra del 13,9 % en 1985, según los datos de la Encuesta de Hogares del DANE. De igual manera,

⁸ En un análisis sobre la economía colombiana en los años setenta, Bejarano señalaba: «Se experimentan progresos relevantes en aquellas variables asociadas con el PNB per cápita: esperanza de vida, mortalidad infantil, porcentaje de adultos que saben leer y escribir, tasas brutas de natalidad y mortalidad y niveles educativos» (1986, p. 135).

el peso del sector informal era alto en ese momento: más del 50 % de la población ocupada en 1985 (Ramírez, 2001, p. 497).

El crecimiento de la exclusión socioeconómica ponía en evidencia, por un lado, el impacto de un modelo económico que reflejaba fundamentalmente los intereses del empresariado; y, por otro, el fracaso de las políticas sociales cuyo diseño poco o nada tomaba en consideración criterios de equidad e inclusión.⁹ Enmarcadas en un modelo de estirpe desarrollista, las políticas económicas privilegiaban la creación de condiciones e incentivos para la inversión privada más que la generación de empleo productivo y el mejoramiento de los ingresos de la población; la ampliación de la oferta de servicios de educación y salud no lograba una cobertura universal, tanto en términos sociales como territoriales; la seguridad social cubría apenas a una pequeña parte de la población, especialmente a trabajadores organizados del sector formal en las áreas urbanas; los pequeños campesinos, luego del fracaso de la reforma agraria de 1961, quedaron abandonados por un Estado interesado solamente en subsidiar la gran propiedad; la construcción de vivienda popular no consiguió reducir el déficit habitacional y terminó favoreciendo a estratos medios y medios-bajos, dejando por fuera de toda posibilidad de acceso a la vivienda a las capas más pobres de la población; en fin, la política de seguridad ciudadana era ineficaz para atajar la alarmante incidencia de la violencia urbana y rural.¹⁰

Lo que percibían varios sectores de la población era que los beneficios económicos asociados al crecimiento de la industria y a las bonanzas por la exportación de café y de marihuana se quedaban en pocas manos y no se traducían en políticas redistributivas que mejoraran las condiciones de vida de la mayoría de los colombianos.

⁹ A ese respecto afirma Bejarano: «En realidad, hasta mediados de la década de los setentas, ni la distribución del ingreso ni el mejoramiento de las condiciones de vida parecen haber sido un objetivo prioritario de la gestión estatal [...] De hecho, un examen de 14 documentos entre planes de desarrollo e informes de misiones internacionales que cubren el período 1950-1980 revela, en efecto, que si bien en algunos de ellos la cuestión social es relevante, en 12 de los documentos se hacen depender los resultados sociales de los resultados del crecimiento, por lo que se elude la formulación de políticas sociales, y cuando éstas aparecen lo hacen en el contexto de que la inequidad o los bajos niveles de vida se convierten en un freno al desarrollo» (1986, p. 135).

¹⁰ Así lo testimonia la evolución de la tasa de homicidios en la década del ochenta: de 34 por cien mil habitantes en 1980 a 86 por cien mil en 1991.

Por su parte, el régimen político en Colombia era también excluyente en varios sentidos. En primer lugar, impedía a las fuerzas políticas diferentes a los partidos liberal y conservador participar en la competencia electoral. El bipartidismo afianzó el monopolio del aparato estatal y, a través del control de la maquinaria burocrática, logró reproducirse sin sobresaltos a lo largo de la vida republicana, impidiendo que terceras fuerzas pudieran acceder al manejo del Estado. En los años veinte y treinta del siglo pasado aparecieron algunos grupos disidentes que amenazaron el monopolio bipartidista, pero la dirigencia de ambos partidos logró rápidamente reactivar las lealtades partidistas. Durante el Frente Nacional, varias fuerzas alternativas intentaron entrar en el juego político-electoral, pero fueron absorbidas rápidamente por los partidos tradicionales, como ocurrió con el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), liderado por Alfonso López Michelsen, y el Nuevo Liberalismo, movimiento fundado por Luis Carlos Galán; o bien no pudieron superar las barreras interpuestas por dichos partidos para acceder a cargos públicos, como sucedió con la Alianza Nacional Popular (ANAPO), movimiento de orientación populista creado por el exdictador Gustavo Rojas Pinilla, que supuestamente ganó las elecciones presidenciales en 1970, aunque la autoridad electoral entregó el triunfo al candidato del Frente Nacional, Misael Pastrana Borrero. Por su parte, la izquierda, representada en el Partido Comunista y en fracciones menores del trotskismo y el maoísmo, era muy débil política y electoralmente, lo que le impidió en ese entonces hacer contrapeso a la hegemonía de los partidos tradicionales.

En segundo lugar, el régimen era excluyente por su carácter autoritario, rasgo heredado de la Constitución de 1886.¹¹ Esta restringió los derechos electorales, devolvió a la Iglesia católica el poder que había perdido durante la república federal, limitó los poderes del Congreso, quebró la independencia de las ramas del poder público, eliminó el capítulo sobre los derechos ciudadanos y fortaleció al Ejecutivo entre-

¹¹ Decía Rafael Núñez, presidente de Colombia e ideólogo de la Constitución del 86: «Las repúblicas deben ser autoritarias, so pena de [...] permanente desorden» (citado por Melo, 2017, p. 168).

gándole poderes extraordinarios para enfrentar la «perturbación del orden» a través de dispositivos como el «estado de sitio», una figura de excepción que investía al presidente de la República de facultades extraordinarias y suspendía los derechos y las garantías de los ciudadanos en situaciones de conmoción interna o externa.¹² Esta figura se vio posteriormente reforzada por otras normas, entre las que se destaca el «Estatuto de seguridad» (Decreto 1923 de 1978) expedido por el gobierno del presidente Julio César Turbay.¹³

Colombia vivió así durante décadas un régimen de democracia restringida, en el que las instituciones democráticas formales seguían operando, al tiempo que los derechos y las libertades ciudadanas estaban severamente limitados y las autoridades públicas respondían con medidas represivas a cualquier brote de oposición que pusiera en tela de juicio el *establishment*.

En ese marco, la incorporación de la población a los beneficios del crecimiento económico y de la acción del Estado se hacía a través de las redes clientelistas, férreamente controladas por la dirigencia política. Como lo indicaron Leal y Dávila (1990) hace más de tres décadas, «en los sistemas políticos que ha experimentado la sociedad colombiana a lo largo de su historia, las relaciones de clientela han sido uno de los componentes principales. La deficiente institucionalidad del Estado ha permitido que estas relaciones hayan operado de manera destacada todo el tiempo. El sistema bipartidista, vigente desde mediados del siglo XIX, ha sido la base para que el clientelismo haya permanecido en el primer plano de la vida nacional» (pp. 17-18). Y más adelante señalan: «Las relaciones de clientela permanecieron en su condición de ingrediente importante del sistema político hasta el Frente Nacional. A partir de allí [...] el clientelismo se proyectó como la relación política prin-

¹² A pesar de ser un mecanismo de excepción, prácticamente se convirtió en la condición normal del país: de los ciento cinco años transcurridos entre la Constitución de 1886 y la de 1991, cerca de setenta estuvieron regidos por el estado de sitio.

¹³ Hubo durante el siglo XX varias reformas constitucionales que retocaron contenidos de la Carta de 1886, sin modificar su esencia autoritaria. Por el contrario, mantuvieron los mecanismos de excepción, fortalecieron el presidencialismo y concentraron cada vez mayor poder en el Ejecutivo.

cial para articular el sistema que se reorganizó con el nuevo régimen» (Leal y Dávila, 1990, p. 18).

Como afirman Velásquez y González (2003),

El clientelismo logró un fuerte arraigo en las costumbres políticas del país y se convirtió en un *ethos* altamente valorado por los dos polos de la relación. No solo fue una práctica de intercambio de bienes por lealtades, sino que se configuró como una manera de entender la función del Estado, de definir el lugar del ciudadano en el conjunto del sistema político y de concebir el ejercicio de la ciudadanía. En otras palabras, el clientelismo se convirtió en factor articulador de la cultura política de los colombianos, adquiriendo por momentos en la mente de los actores e, incluso, de los observadores, carta de naturalidad, como si se tratase de una forma necesaria, universal e ineludible del ejercicio de la política. (pp. 44-45)

Por último, el régimen político era excluyente en el sentido de que, aparte del voto para elegir al presidente de la República y a los miembros de los cuerpos colegiados (Congreso, asambleas departamentales y concejos municipales), los colombianos no tenían hasta mediados de la década del ochenta ningún otro canal institucional que les permitiera incidir de manera efectiva en las decisiones públicas. A finales de la década del cincuenta fueron creadas las Juntas de Acción Comunal (JAC), organizaciones de carácter territorial diseñadas para colaborar con el Estado en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente en materia de hábitat, infraestructuras y equipamientos colectivos. Fue ese el único canal de relación entre el Estado y la ciudadanía que rápidamente se extendió a lo largo y ancho del país; sin embargo, muy pronto fue absorbido por las redes clientelistas de los partidos políticos (Leal y Dávila, 1990, p. 217).

Otros dispositivos de menor alcance y cobertura que las JAC fueron, por un lado, la participación en la formulación de los planes de desarrollo urbano (Decreto 1306 de 1980); y, por otro, los Concejos Verdes, creados por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INDERENA) a comienzos de la década del ochenta¹⁴ para velar por la

¹⁴ Con base en los artículos 45, 337 y 338 del Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales).

protección de los recursos naturales en los municipios del país. Hubo algunas experiencias de planeación participativa en ciudades grandes e intermedias en los años ochenta, que en su momento fueron novedosas, pues hasta entonces la planeación era asunto de expertos (arquitectos, urbanistas, economistas). Sin embargo, este mecanismo no pasó de ser un instrumento de consulta que daba pocas posibilidades a la ciudadanía de incidir en las decisiones finales. En cuanto a los Concejos Verdes, a pesar de su amplia cobertura (en julio de 1986 existían en 744 de los casi 1000 municipios del país), no lograron tener continuidad en su trabajo ni influencia en las decisiones sobre el manejo de los recursos naturales en el nivel local.

Abstención electoral, movilización social y conflicto armado

Exclusión social y política, autoritarismo y clientelismo fueron los pilares del orden conservador instaurado en Colombia que consolidó el dominio de una dirigencia política afín a los intereses de los núcleos de poder económico, nacionales e internacionales. Sin embargo, la combinación de esos rasgos terminó por erosionar la legitimidad del régimen al finalizar la década del setenta. El clientelismo es un arma de doble filo: asegura la reproducción del sistema político, pero, a la vez, crea las condiciones para su deslegitimación, pues supone fragmentación social, subordinación, exclusión política e integración parcial. En otras palabras, niega el ejercicio de la ciudadanía. Como dicen Velásquez y González (2003), es un modelo que «resulta finalmente incapaz de dar respuesta al conjunto de las necesidades de sus beneficiarios. La acumulación de estas últimas contrasta cada vez más con la incapacidad de los intermediarios de darles respuestas adecuadas. Esto genera insatisfacción social y un descrédito paulatino del sistema político en su conjunto» (p. 47).

Algo similar ocurre con el autoritarismo. Este puede en coyunturas determinadas certificar una cierta imagen de orden y de control político, incluso de gobernabilidad. Pero, a la larga, en la medida en que vulnera derechos fundamentales y acentúa las relaciones asimétricas

de poder, mina la credibilidad de los afectados en el régimen y en sus agentes, así como la legitimidad de las reglas de juego de la relación entre gobernantes y gobernados.

Fue lo que ocurrió en Colombia al finalizar la década del setenta. Varios sectores poblacionales perdieron la confianza en sus dirigentes políticos y en las instancias de representación tradicionales, y afirmaron su convicción de que el Estado era cada vez más incapaz de responder a sus demandas, lo que se expresó por lo menos en tres fenómenos característicos de la época: el abstencionismo electoral; la movilización ciudadana en regiones periféricas del país y la intensificación del conflicto armado.

La abstención electoral ha sido una nota característica del comportamiento político de los colombianos, que se acentuó durante y después del Frente Nacional. En las elecciones presidenciales realizadas entre 1962 y 1982, la tasa de abstención osciló entre el 41,5 % y el 59,9 %, con una tasa promedio para el período de 51,7 %, según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.¹⁵ En otras palabras, menos de la mitad de los electores habilitados para votar acudieron en ese período a las urnas para elegir al presidente de la República.

En el caso de las elecciones municipales y departamentales, la abstención fue mayor, especialmente en las elecciones de «mitaca».¹⁶ La Tabla 2.1 muestra las tasas promedio de abstención en la elección de asambleas departamentales para el período 1958-1972, correspondiente al Frente Nacional. Aunque hay diferencias notorias entre los departamentos, el rango es amplio (49.2-69.3) y los niveles de abstención altos, superiores a los registrados en las elecciones presidenciales en la misma época.¹⁷

¹⁵ http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec_pre_2010_histo.htm. En Colombia, el voto no es obligatorio.

¹⁶ Ese nombre se daba a las elecciones llevadas a cabo a mitad del mandato del presidente de la República y del Senado. En ellas eran elegidos los representantes a la Cámara (Congreso de la República), los diputados (asambleas departamentales) y los concejales (concejos municipales). Diputados y concejales eran elegidos para períodos de dos años. También se les denominaba «elecciones secundarias». Actualmente, las elecciones municipales y departamentales se siguen celebrando en fecha diferente a las elecciones nacionales (presidente y Congreso), pero para un período de cuatro años.

¹⁷ Las elecciones presidenciales en 1958, 1962, 1966 y 1970 que coincidieron con las municipales y departamentales ayudaron a reducir la tasa de abstención en la elección de las asambleas. Otra cosa ocurrió en los períodos de «mitaca» (Rothlisberger y Oquist, 1973).

En el nivel municipal, la tendencia fue similar. En 1964, la tasa de abstención en la elección de concejos municipales en el país fue de 63,2 %, mientras que la correspondiente a la elección de asambleas departamentales fue de 63,5 %. En 1970, las tasas fueron de 51,5 % y 48,4 %, respectivamente. A manera de ejemplo, en la ciudad de Pereira, la tasa de abstención en la elección de los concejales osciló entre el 51 %, en 1972, y el 74 %, en 1976. La tasa promedio en las ocho elecciones de concejales que tuvieron lugar entre 1972 y 1986 en esa ciudad fue de 65,6 %. Prácticamente, dos de cada tres electores desistieron de ejercer su derecho al voto.

Tabla 2.1 . Tasa promedio de abstención en la elección de asambleas departamentales, por departamento, 1958-1970

Departamento	Tasa (%)	Departamento	Tasa (%)
Antioquia	66,1	La Guajira*	54,2
Atlántico	60,2	Magdalena	54,8
Bolívar	60,6	Meta	53,9
Boyacá	58,7	Nariño	63,7
Caldas	55,9	Norte de Santander	49,2
Cauca	58,1	Quindío	65,3
Cesar**	69,3	Risaralda	65,0
Córdoba	53,8	Santander	51,9
Cundinamarca	60,7	Sucre	49,7
Chocó	49,6	Tolima	56,7
Huila	53,5	Valle	59,9

* Para el período 1966-1972.

** Para el período 1968-1972.

Fuente: Cálculos propios con base en DANE (1972, pp. 29-130).

Estas cifras reflejan el desinterés de una alta proporción de colombianas y colombianos en la elección de sus representantes departamentales y municipales, pues los veían como personas ajenas a sus necesidades y demandas, interesados más que todo en cultivar clien-

telas políticas para garantizar un amplio caudal de votantes para sí y para los grandes barones electorales a nivel nacional. A ello se suma el hecho de que ni los municipios ni los departamentos contaban con las competencias y los recursos necesarios para atender las demandas de la población, debido a la estructura altamente centralizada del Estado. Además, ni los alcaldes ni los gobernadores eran elegidos por voto popular, sino designados por los gobernadores, en el primer caso, y por el presidente de la República, en el segundo. Así, las elecciones municipales y departamentales eran poco atractivas para los votantes, quienes, además, otorgaban cada vez menor credibilidad a las promesas electorales de sus líderes políticos.

No siendo los canales representativos los más valorados por la ciudadanía para trasladar sus demandas a las autoridades públicas nacionales y territoriales, y esperar una pronta y adecuada respuesta de estas últimas, amplios sectores de la población, especialmente en las zonas más apartadas del país, incluídas algunas autoridades municipales, acudieron desde mediados de la década del setenta a la movilización y la protesta callejera (paros cívicos¹⁸ locales y regionales, toma de establecimientos públicos, quema de recibos de servicios públicos domiciliarios, plantones, toma de tierras, marchas hacia las capitales) para que su voz fuera escuchada por las autoridades nacionales, las que sí tenían las competencias y los recursos necesarios para atender sus demandas. Entre 1971 y 1983 se realizaron más de 300 paros cívicos en Colombia, de los cuales el 60,3 % fueron motivados por problemas de servicios públicos domiciliarios, el 8,7 % por demandas relacionadas con vías de comunicación y el 6,3 % por deficiencias en el servicio educativo. La mayor parte de ellos ocurrieron en municipios con población entre 10 000 y 50 000 habitantes (censo de 1973), generalmente ubicados en zonas periféricas del país (Santana, 1983).

¹⁸ Un «paro cívico» es una movilización ciudadana en un territorio específico, en la que diferentes sectores de la población deciden parar la actividad económica durante uno o varios días para protestar por la mala prestación de servicios públicos, la ausencia del Estado en el territorio, la desatención de problemas sentidos por la población, la baja o nula interlocución con las autoridades nacionales. Sus promotores buscan llamar la atención de diferentes sectores de la opinión pública y exigir la inmediata acción del Estado para resolver sus problemas.

Esas movilizaciones mostraron rasgos novedosos en ese entonces: tenían un fuerte referente territorial; congregaban a sectores diversos de la población, incluidas las autoridades municipales y, en algunos casos, departamentales; giraban en torno a demandas específicas relacionadas principalmente con la calidad de vida en el territorio y reivindicaban una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Fueron expresiones ciudadanas que, además de reflejar el malestar de la población, mostraron un alto potencial de participación en la vida local, lo que el régimen había desestimado por completo hasta ese momento.

Los paros cívicos fueron la expresión de una energía social que no tenía salida a través de los canales de representación política ni del diseño de las políticas públicas. Pero no era la única. Otra, de mayor alcance y envergadura, era el conflicto armado. Los principales grupos guerrilleros —las FARC, el ELN y el EPL— ampliaron su influencia territorial con base en el apoyo de sectores sociales (campesinos en el caso de las FARC y del EPL; población urbana y rural, en el del ELN) que habían sido marginados de los beneficios del crecimiento económico y de la posibilidad de participar en las grandes decisiones públicas.

El gobierno de Julio César Turbay (1978-1982) adelantó una enérgica acción contrainsurgente que, en lugar de debilitar a los grupos guerrilleros, los fortaleció.¹⁹ Luego, intentó negociar con ellos, sin tener resultados concretos. Tras el fracaso de las conversaciones, las guerrillas cambiaron su estrategia y se propusieron crecer de manera sostenida, intentando superar su localización regional y desarrollando una iniciativa político-militar a escala nacional, aprovechando la crisis

¹⁹ «El gobierno de Turbay Ayala fue un intento fallido de extremar al máximo la alternativa represiva de control a la disensión y al inconformismo social y político. Esta respuesta del Estado al conflicto político, que se venía gestando desde el Frente Nacional, desembocó primordialmente en la mayor radicalización de las fuerzas en pugna, en la polarización de los sectores sociales en conflicto y erosionó la precaria ideología consensual. De otra parte, la lucha guerrillera y la acción política desinstitucionalizada se vieron fuertemente legitimadas en el ámbito popular, ante los actos de un gobierno que negaba cotidianamente en la práctica los postulados ideológicos formales que sustentan el Estado de Derecho colombiano» (Santamaría y Silva, 1984, p. 56).

del régimen y la movilización social del momento. Como dice Zuluaga (2009), los grupos guerrilleros «se propusieron extender su presencia a zonas de importancia económica, mayor densidad poblacional y cercanas a centros urbanos» (p. 63). Un evento que marcó ese momento fue la realización de la VII Conferencia de las FARC, en mayo de 1982, en la que redefinieron su estrategia. Zuluaga lo describe así:

En lo militar se propusieron pasar de 27 frentes a 48, agrupados en ocho bloques [...], tomando como eje de expansión territorial la cordillera Oriental, y adoptaron una Nueva Forma de Operación (NFO) para tomar la iniciativa en el campo de batalla. Acorde con esta nueva estrategia se llamarán en lo sucesivo FARC Ejército del Pueblo (FARC-EP). En este proceso de expansión conservaron sus zonas históricas —de colonización— y penetraron en zonas económicamente significativas, a la vez que se acercaron a los centros urbanos, lo cual facilitó su plan de financiamiento, en el que cobró fuerza la extorsión a empresas, latifundistas y narcotraficantes. (p. 64)

Un año después, el ELN consolidó su reorganización, cuando el frente Domingo Laín se localizó en Arauca, cerca de las explotaciones petroleras, a las que convirtió en fuente de financiamiento a través de la extorsión. Por su parte, el EPL buscó ampliar su influencia territorial, para lo cual concentró sus unidades en la zona agroindustrial de Urabá, al noroccidente del país. En 1987, el EPL decidió proponer su participación en elecciones y apoyar la Constituyente (Zuluaga, 2009).

Estas decisiones marcaron el inicio de una intensificación del conflicto armado que se recrudeció en los años noventa cuando, además, los grupos paramilitares emprendieron su cruzada antiguerrilla en varias regiones del país. Los datos sobre víctimas del conflicto, proporcionados por la Unidad de Víctimas a través de su Registro Único,²⁰ así lo confirman: hasta 1995, el conflicto había producido 892 021 víctimas;²¹

²⁰ <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

²¹ Esta cifra se refiere a todos los hechos victimizantes: atentados, combates y hostigamientos; amenaza; delitos contra la libertad y la integridad sexual durante el conflicto; desaparición forzada; desplazamiento forzado; homicidio; minas antipersonal; secuestro; tortura; vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades de grupos armados; despojo forzado de tierras; pérdida de bienes muebles o inmuebles; lesiones personales físicas; lesiones personales psicológicas; y confinamiento.

entre 1996 y 2000 esa cifra ascendió a 1 878 194, presentando un aumento de más del 100 % con respecto al período anterior.

La reforma del Estado: descentralización e institucionalización de la participación

Los años ochenta fueron entonces testigos de un país sumido en una crisis social y política, que no lograba resolver el conflicto armado por la vía militar ni a través de una negociación política, y que al mismo tiempo veía crecer el poder económico y destructivo del narcotráfico.²² El presidente Betancur entendió el alcance de la crisis y quiso ponerle freno proponiendo un diálogo con los grupos insurgentes, que a la postre fracasó, y una reforma del Estado que pretendía un cambio profundo de la arquitectura institucional. Se enfrentaba, sin embargo, a un *establishment*, del que su partido (el conservador) hacía parte, que no estaba dispuesto a aceptar cambios radicales.²³ Si acaso, permitiría algunas reformas a condición de garantizar la estabilidad institucional y mantener la hegemonía de las élites bipartidistas.

Dos de las reformas propuestas por Betancur lograron salir adelante, apoyadas por los sectores progresistas de los partidos liberal y con-

²² Según Melo (1991), desde el inicio del Frente Nacional hasta 1980 «pudo pensarse que el problema central estaba en el conflicto entre un sistema político altamente restringido y las reivindicaciones de grupos nuevos relativamente radicales que no encontraban canales de expresión dentro del bipartidismo tradicional. [...] La reducida capacidad de intervención del Estado en los conflictos sociales, más allá del ejercicio de la autoridad o la represión, la limitada legitimidad de sus instituciones y el escaso desarrollo o la evolución deforme de sus instituciones de arbitraje y control social, como la justicia y las fuerzas armadas, encontró al Estado desarmado cuando, a comienzos de la década de 1980, se añadió a los conflictos tradicionales un nuevo ingrediente con el surgimiento del inmenso poder económico y la inmensa capacidad de violencia generados por el tráfico de drogas» (p. 247).

²³ Un ejemplo de la resistencia al cambio fue el fracaso de la propuesta del presidente Alfonso López Michelsen en 1977 de convocar una Asamblea Constituyente (la «Pequeña Constituyente») que se ocuparía de reformar aspectos importantes en la organización del Estado, como la Administración Departamental, el Ministerio Público, el Consejo de Estado, la Administración de Justicia y la Jurisdicción Constitucional. Esta propuesta fue aprobada por el Congreso de la República mediante el Acto Legislativo n.º 02 del 19 de diciembre de 1977. Sin embargo, en respuesta a una demanda en contra del acto legislativo, la Corte Suprema de Justicia lo declaró inconstitucional, alegando que el Congreso no podía ceder su atribución de reformar la Constitución. El intento de cambiar de fondo algunas estructuras del Estado se estrellaba de nuevo contra el muro interpuesto por el orden conservador.

servador y algunas fuerzas de izquierda:²⁴ la descentralización del Estado y la institucionalización de la participación²⁵ ciudadana. Mediante la primera, las entidades territoriales ganaron autonomía y poder de decisión para manejar sus propios asuntos, quebrando parcialmente la estructura centralista y vertical del Estado. Las normas que dieron vida a la descentralización a mediados de la década del ochenta entregaron a los departamentos y, sobre todo, a los municipios competencias y recursos que les permitirían tramitar de manera directa una parte importante de las necesidades y demandas de la población en el territorio. El objetivo era triple: entregar a las autoridades municipales los medios necesarios para atender las demandas de la población (gestión de proximidad); mejorar la prestación de los servicios públicos (eficiencia y eficacia); y garantizar un contacto frecuente y permanente entre las autoridades públicas y la población para el diseño y la ejecución de las políticas públicas (democratización de la gestión pública).

El tercer objetivo se concretó mediante la institucionalización de dispositivos de participación ciudadana. Así, la descentralización fue pensada como proceso político en clave democrática. A su vez, la participación se convertiría en un ingrediente nuevo y central de la acción del Estado en los territorios, especialmente en el nivel municipal. Descentralización y participación fueron concebidas como el tándem

²⁴ No hubo en la izquierda un consenso sobre el alcance y las bondades de estas reformas. Algunos intelectuales y activistas las veían con escepticismo e, incluso, las calificaban como una «trampa» que la burguesía estaba tendiendo a los líderes populares para facilitar su subordinación a las clases dominantes. Ante ese riesgo, su propuesta era mantenerse firmes en la lucha contra un Estado considerado enemigo opresor.

²⁵ Hasta mediados de los años setenta, la palabra «participación» no hacía parte del léxico utilizado en el debate teórico y político sobre la democracia en América Latina. En los círculos de la izquierda, hablar de participación era una suerte de «pecado reformista» contrario al ideal revolucionario del socialismo. Como señalé en su momento, «esa óptica comenzó a ser replantada por la izquierda como consecuencia de dos tendencias en el continente: de una parte, la implantación de regímenes políticos autoritarios en varios países de la región; de otro, el fracaso del proyecto político revolucionario socialista —incluido el modelo guerrillero. Ambas evidencias produjeron un gran desencanto en buena parte de la intelectualidad de izquierda, la cual, víctima de tales regímenes, se vio empujada a colocar en primer plano la discusión sobre la democracia —y, por esa vía, sobre la participación— como una salida esperanzadora que podría brindar un nuevo marco de acción política. Del debate sobre el socialismo como única alternativa ('socialismo o barbarie') se pasó a la discusión sobre las relaciones entre socialismo y democracia (democracia socialista vs. socialismo democrático) y más recientemente a la búsqueda de una nueva perspectiva democrática (democracia representativa vs. democracia participativa)» (Velásquez, 1991, p. 61).

ideal para dar un respiro al régimen político a través de la democratización de la acción estatal y el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos en escenarios locales. Ambas reformas fueron una «válvula de escape» a la tensión que copaba cada vez más el clima social y político del país y ponía en riesgo su estabilidad institucional, al decir de los promotores de la reforma.²⁶

El Acto Legislativo n.º 1 de 1986 ordenó la elección popular de alcaldes²⁷ y abrió la posibilidad de realizar consultas a la ciudadanía en los municipios sobre asuntos de interés local.²⁸ Por su parte, la Ley 11 de 1986 ordenó la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas municipales de servicios públicos domiciliarios, permitió la contratación comunitaria de obras y servicios y reglamentó las juntas administradoras locales, que habían sido creadas por la reforma constitucional de 1968, como instancias de representación territorial de las comunas y corregimientos.²⁹

Salvo la elección popular de alcaldes y las consultas municipales, los dispositivos creados por estas reformas tenían un alcance limitado. No obstante, su relevancia tuvo que ver más que todo con el espíritu de la reforma, con el cambio que se pretendía en la relación entre la ciudadanía y las autoridades públicas. En adelante, algunos sectores podrían intervenir en ciertas decisiones, rompiendo así el monopolio que tenían las autoridades territoriales en ese campo. La institucionalización de la participación fue una forma de entregar a la ciudadanía un poder de incidencia que nunca había tenido.

²⁶ En la exposición de motivos de la Ley 11 de 1986 se hacía alusión a este riesgo de inestabilidad institucional. No está de más señalar que tanto la descentralización como la participación ciudadana hacían parte del discurso de organizaciones internacionales como el Banco Mundial que promovieron ese tipo de reformas en América Latina, como parte de fórmulas inspiradas en el credo neoliberal. La idea era reducir el poder del Estado central y, en general, del Estado en favor del mercado.

²⁷ Las Leyes 78 de 1986 y 49 de 1987 establecieron el régimen de calidades, inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para los mandatarios locales.

²⁸ Reglamentada mediante la Ley 42 de 1989.

²⁹ Las comunas (área urbana) y los corregimientos (área rural) son divisiones territoriales de los municipios. Las juntas administrativas locales son elegidas por voto popular. Su función es fiscalizar los programas municipales en su respectiva jurisdicción y formular propuestas en ámbitos como la planeación, la elaboración de presupuestos de obras y la priorización de proyectos de desarrollo local.

Esa es la razón por la cual la creación de estos mecanismos y otros que nacieron en los años siguientes³⁰ fue interpretada como un signo de apertura democrática del régimen y suscitó, en consecuencia, una reacción favorable, incluso entusiasta, en varios sectores de la sociedad civil, así como una cierta expectativa entre aquellos que secularmente habían sido excluidos de la toma de decisiones públicas (Velásquez y González, 2003).

Dichas expectativas crecieron con la expedición de la Constitución de 1991, la cual recogió el espíritu de apertura democrática que inspiró la reforma de 1986 y elevó la participación a rango constitucional, convirtiéndola en uno de los rasgos estructurales del Estado³¹ y en uno de sus fines esenciales,³² otorgándole el estatus de derecho fundamental.³³ La participación fue entendida como patrimonio de toda la ciudadanía, la cual debería amoldarla a sus necesidades, sus intereses y sus formas sociales y culturales de existencia. Pero también fue vista como un deber: la Constitución del 91 parte de un concepto de ciudadano activo, interesado en los asuntos públicos, dispuesto a intervenir en los escenarios de deliberación y acción colectiva.

La Constitución creó los mecanismos de participación directa (iniciativa popular legislativa, consulta popular, revocatoria del mandato, plebiscito, referendo y cabildo abierto),³⁴ aludió explícitamente a la participación de los jóvenes y las mujeres, creó el sistema de planeación participativa, consagró el derecho ciudadano a vigilar la gestión pública y sus resultados (artículo 270), abrió la puerta para que a través de

³⁰ Por ejemplo, los comités de participación comunitaria en salud (COPACOS), reglamentados en 1989.

³¹ «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general» (Constitución Política, artículo 1).

³² «Son fines esenciales del Estado [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación [...]» (Artículo 2).

³³ «Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político [...]. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública» (Artículo 40). Véase Velásquez (1991).

³⁴ «Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará» (Artículo 103). Estos mecanismos fueron reglamentados por la Ley 134 de 1994, reformada por la Ley 741 de 2002 y por la Ley 1757 de 2015.

normas específicas fueran creados espacios de participación en beneficio de todos los sectores sociales³⁵ y consagró el derecho a la reunión y a la manifestación.³⁶

En desarrollo de los preceptos constitucionales, el Estado colombiano expidió entre 1986 y 2022 un total de 178 normas (actos legislativos, leyes, decretos y resoluciones) mediante las cuales fueron reglamentados los mecanismos de participación directa, fue incluida en el régimen legal la consulta previa, libre e informada (Convenio 169 de la OIT) y fueron creados 173 espacios de participación ciudadana, según el inventario realizado por Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central (2023). Hoy el país cuenta con una oferta participativa amplia —incluso excesiva— que forma parte de la compleja trama de relaciones entre el Estado y la sociedad en Colombia.

Auge y declive de las instituciones participativas

La institucionalización de mecanismos y espacios de participación creó una estructura de oportunidad política para que diferentes sectores de la población pudieran interactuar con las autoridades, de modo que las políticas públicas tomaran en cuenta sus intereses.³⁷ Las normas expedidas fueron el punto de partida para la configuración, lenta pero progresiva, de un ambiente favorable para la participación: varias organizaciones progresistas y sectores de izquierda

³⁵ «El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan» (Artículo 103).

³⁶ «Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho» (Artículo 37).

³⁷ «La participación ciudadana, sea espontánea u organizada, institucionalizada o no, da información acerca del malestar ciudadano en lo que se refiere a servicios y calidad de vida, permite el surgimiento de nuevos actores, la visualización de problemas sociales y la politización de temas considerados 'privados', con la consiguiente extensión y ampliación de derechos» (Lissidini, 2015, p. 126).

comenzaron a divulgar en todo el país el nuevo marco normativo con la intención de que fuese conocido y apropiado por la ciudadanía y sus organizaciones, y utilizado en su beneficio. Por otra parte, la decisión de elegir a los alcaldes por voto popular³⁸ rompió la línea de mando que unía políticamente al presidente de la República con los gobernadores y alcaldes, y produjo un escenario abierto de competencia electoral en el que las organizaciones políticas tendrían que ganarse la voluntad popular con base en propuestas de solución a los problemas del territorio y sus habitantes; además, forjó una base de legitimidad social de las autoridades electas que las obligaría a sintonizarse con sus comunidades. De hecho, varios candidatos a las alcaldías en diferentes regiones del país comenzaron a incluir en sus programas políticos la promoción de la participación ciudadana y el uso de los canales creados por la ley.

La aprobación de la Constitución en 1991 contribuyó sobremedura a la consolidación de ese ambiente favorable para la participación ciudadana, no solo porque estimuló el crecimiento de la institucionalidad participativa, sino porque prefiguró un nuevo imaginario político inspirado en las ideas de fortalecimiento de lo público, garantía de derechos fundamentales, descentralización del poder, autonomía de las regiones y reconocimiento a la diversidad sociocultural de la nación.³⁹ Interpretando ese espíritu, el Gobierno nacional expidió en 1995 un documento de política nacional de participación ciudadana con la intención de darle piso político, administrativo y financiero, y concretar lo que el imaginario de la época consideraba un elemento central de los acuerdos políticos posconstitucionales en el país; a saber, el Estado social y democrático de derecho, muy importante, además, como contribución a la generación de una cultura de la paz y el entendimiento en un país asediado por el conflicto armado.

Un elemento incidente en la consolidación de este entorno favorable para la acción ciudadana en el escenario público fue la socialización del lenguaje de la participación. Este se fue extendiendo y comenzó a

³⁸ La primera elección tuvo lugar en 1988.

³⁹ La Constitución ordenó también la elección de los gobernadores por voto popular.

ser parte del léxico de gobernantes y gobernados. Lo que era una gramática ajena al universo de las relaciones entre el Estado y la sociedad en las décadas del sesenta y setenta, en las que la narrativa dominante en varios círculos sociales era la de confrontación al Estado y rechazo de sus políticas, se convirtió en un componente cada vez más recurrente del imaginario social y político, especialmente en la vida local, más en cabeza de los líderes y lideresas sociales que de sus autoridades.

El nuevo ambiente motivó a pequeñas comunidades y a organizaciones sociales de diversa índole a interesarse por los asuntos públicos en su territorio, algo que hasta entonces estaba por fuera de sus preocupaciones. Sectores que siempre esperaron que el Estado les resolviera todos sus problemas se dieron a la tarea de «pensar en proyectos para su barrio, su vereda, su comuna, a fiscalizar el desempeño de las autoridades públicas, a emprender iniciativas colectivas para resolver los problemas de su entorno inmediato. Es decir, creó una cierta conciencia de lo colectivo, de la existencia de una esfera que trasciende los intereses particulares (personales, del círculo familiar o del vecindario) y que está relacionada con los problemas —y las soluciones— compartidos» (Velásquez y González, 2003, p. 343).

La institucionalización de la participación modificó las relaciones políticas en la vida municipal, al diversificar el escenario de actores y quebrar de cierta manera los pactos de poder a través de los cuales la dirigencia política había acordado durante décadas, a espaldas de la ciudadanía, el contenido de las políticas públicas. Ese fue un efecto democratizador de la participación. Las viejas desconfianzas en las autoridades públicas y en la capacidad del Estado para responder a las demandas ciudadanas cedieron en intensidad,⁴⁰ sin desaparecer, lo que facilitó el acercamiento entre actores.

Todo ello abrió campo al desarrollo de un número significativo de experiencias de participación ciudadana —buena parte de ellas exitosas— en campos como la formulación de planes de desarrollo y de po-

⁴⁰ Además, los Gobiernos municipales, a través del proceso de descentralización, recibieron competencias y recursos que dos décadas antes no tenían, lo que incrementó su capacidad de inversión y de solución a los problemas locales.

líticas públicas con participación de los interesados, la participación en sectores como la salud, la educación y la cultura, y especialmente los ejercicios de control social a la gestión pública⁴¹ que otorgaron un rol más visible a la ciudadanía en el manejo de la cosa pública en el nivel local. Cabe destacar la expansión de las constituyentes municipales en la década del noventa,⁴² así como una gran cantidad de ejercicios participativos en pequeños municipios y en ciudades grandes e intermedias, tal y como lo reseñan Velásquez y González (2003).

El entusiasmo generado por la apertura democrática comenzó a desdibujarse en la segunda mitad de los años noventa, cuando las instituciones participativas mostraron los primeros síntomas de ineficacia en la solución de los problemas de la población. La participación no es un fin último, sino un medio para conseguir objetivos mayores. Es un derecho para adquirir otros derechos. Sin duda, muchas personas, grupos y organizaciones sociales quisieron aprovechar los escenarios de participación para ganar visibilidad ante las autoridades públicas. Pero ese no era el fin último. Su intención de fondo era poner de presente sus déficits de calidad de vida y las iniciativas para enfrentarlos, y, sobre todo, asegurar que esas autoridades los resolvieran a través de los planes y las políticas públicas. Desde el momento en que la ciudadanía percibió que esos escenarios no producían resultados que dieran salida satisfactoria a sus requerimientos, comenzaron a mirarlos con recelo y a buscar otros caminos para relacionarse con el Estado. Al fin y al cabo, la eficacia es una de las bases de la legitimidad social de las instituciones.

La ineficacia de las instituciones participativas estaba asociada, entre otras cosas, al bajo grado de incidencia ciudadana en las decisiones públicas. La presencia de representantes de diferentes grupos en los nuevos escenarios de la participación era un paso muy importante en la perspectiva de democratizar la gestión pública. Pero era solo un pri-

⁴¹ La Ley 142 de 1994 creó los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, los cuales rápidamente se multiplicaron y desarrollaron en varios lugares del país experiencias valiosas de vigilancia ciudadana.

⁴² Más de sesenta municipios en el país desarrollaron experiencias de asambleas constituyentes municipales.

mer paso. Lo fundamental era que esa presencia lograra influir en los contenidos de las políticas públicas. Y es allí donde la apuesta democrática, con contadas excepciones, no logró su propósito. A pesar de las experiencias exitosas ya señaladas, el balance a fines de la década del noventa era el de una baja influencia de la sociedad en las decisiones claves.⁴³ Los objetivos de bienestar seguían pendientes y parecían lejos del alcance de estos escenarios.

Así, el entusiasmo inicial se fue convirtiendo en desencanto⁴⁴ y las expectativas sobre el potencial de la apertura democrática cayeron en picada. ¿Qué factores explican este saldo negativo de la participación ciudadana institucional en poco más de una década? ¿Por qué el entusiasmo se trocó en desencanto? Son muchas las razones que explican ese resultado, pues la participación es un proceso social complejo en el que convergen factores sociales, políticos, institucionales y culturales. Además, resulta difícil generalizar, pues cada proceso posee rasgos particulares que no necesariamente se repiten en otras experiencias. No obstante, se propone clasificar esas razones en cuatro categorías: factores relativos al diseño de las instituciones participativas; factores ligados al manejo gubernamental de la participación; factores relacionados con el desempeño de los actores de la participación; y, por último, factores de contexto.

⁴³ Como afirman Velásquez y González (2003), esta baja capacidad de incidencia juega en contra de la participación ciudadana por tres razones: en primer lugar, la esfera pública se debilita, pues las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades locales ya no se plantean en el terreno de la discusión y definición colectiva de las metas del desarrollo; en segundo lugar, la ineficacia de la participación empobrece los resultados de la gestión y estos, a su turno, desestimulan la intervención ciudadana en los asuntos públicos, lo que a su vez reduce la eficacia de la participación; por último, aumenta el desencanto de la gente, la que termina alejándose de las instituciones participativas.

⁴⁴ Afirman Velásquez y González (2003): «Si el esfuerzo de la ciudadanía para intervenir en la escena pública no produce los resultados esperados, se genera en forma inmediata un sentimiento de frustración entre sus agentes y beneficiarios, que les resta incentivos para seguir incidiendo en las decisiones de interés colectivo. Y si una frustración es seguida por otra, esa cadena produce muy rápido dudas y descrédito entre quienes hasta ese instante han confiado en su poder democratizador y en su capacidad de contribuir a resolver los problemas de la vida local» (p. 323).

a. El diseño de las instituciones participativas

La ineficacia de los dispositivos institucionales de participación tiene relación, en primer lugar, con su diseño. Un primer asunto hace referencia al volumen y la dispersión de la oferta estatal de participación, especialmente después de la expedición de la Constitución en 1991. En el período 1986-2002 vieron la luz mediante normas nacionales⁴⁵ 53 dispositivos de participación ciudadana (seis mecanismos de participación directa, la consulta previa, libre e informada y 46 instancias de participación en la gestión pública, principalmente en el nivel municipal). Entre 2003 y 2022 fueron reglamentados otros 127. Cada uno de ellos fue diseñado según una lógica propia (sectorial, territorial y/o poblacional), sin conexión alguna con otros dispositivos, lo que originó varios efectos: por un lado, muchos de ellos no solo fueron subutilizados, sino, incluso, desconocidos por amplios sectores de la población.⁴⁶ Por otro lado, la dispersión institucional impidió desarrollar sinergias temáticas o entre actores que permitieran acumular fuerzas para la interlocución con el Estado. Las instancias en los ámbitos de salud o de educación, para poner un ejemplo, solo podrían operar en torno a los temas de salud y de educación, respectivamente. Otros temas deberían ser tratados en instancias diferentes.

La dispersión, además, fragmentó a los actores en términos de sus reivindicaciones y de la acción colectiva. Cada quien debería en adelante acudir a un espacio específico para canalizar cierto tipo de demandas. Las lógicas de articulación de actores, propias de la acción colectiva en el pasado, perdieron vigencia, restando fuerza y eficacia a la

⁴⁵ Actos legislativos, leyes, decretos y resoluciones. A esas normas nacionales habría que añadir los actos administrativos mediante los cuales las autoridades municipales y departamentales crearon dispositivos propios, no contemplados en las normas nacionales. No existe sin embargo en Colombia un inventario de estos últimos para determinar su volumen y alcance.

⁴⁶ Las encuestas sobre participación ciudadana realizadas por Foro Nacional por Colombia en 2002, 2009 y 2018, así como las del programa «Ciudades cómo vamos», lo confirman. Además, la ausencia de campañas informativas y pedagógicas sobre la existencia, el uso y la utilidad de los nuevos dispositivos de participación ciudadana fue un factor determinante de ese desconocimiento y de la baja utilización de los dispositivos. Tan solo el documento CONPES de política de participación (2779 de 1995) propuso acciones encaminadas a brindar información sobre las instituciones participativas, acciones que nunca se llevaron a la práctica (véase al respecto Velásquez y González, 2003).

iniciativa ciudadana. Los nuevos dispositivos desconocieron a los actores existentes obligándolos en cierta forma a reinventar su identidad y modificar sus formas de organización tradicional para adaptarse a los requerimientos de las nuevas instituciones. Cada escenario creó su propio sujeto participativo, el cual debió someterse a las nuevas reglas de juego que señalaban quién podría participar, cuándo, a través de qué instrumentos, con qué alcance y a la espera de qué resultados. Solo algunos dispositivos, como los consejos de planeación o los consejos municipales de desarrollo rural, que discutían temáticas más amplias, relacionadas con el desarrollo del territorio o del país, convocaban a una mayor diversidad de actores. La regla general, sin embargo, fue más la fragmentación que la articulación.⁴⁷ Esto promovió, como se analizará luego, un comportamiento corporativo de la ciudadanía frente al Estado, en el que cada actor buscó el mayor beneficio particular en una lógica de poder suma cero que estimuló la competencia por recursos escasos y redujo la búsqueda del bien común.⁴⁸

Un segundo problema del diseño de las instituciones participativas es su alcance limitado.⁴⁹ La Tabla 2.2 muestra que la mayor parte de los dispositivos reglamentados en el período 1986-2002 fueron diseñados para consultar a la ciudadanía, para canalizar sus iniciativas y, en menor medida, para vigilar la gestión pública. Menos de una tercera parte tenían funciones de concertación y/o decisión. Esa misma tendencia, más acentuada aún, se observa en la reglamentación de los espacios creados en los últimos veinte años (Foro Región Central, 2023a), aunque se incrementó el porcentaje de espacios con funciones de concer-

⁴⁷ Los mecanismos de participación directa constituyen una excepción parcial a esta regla. Por su propia naturaleza pueden convocar a diferentes actores para que se pronuncien sobre un tema específico. La revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores convoca en teoría a los electores en un territorio. Una iniciativa popular legislativa puede también interesar a distintos sectores, al igual que un referendo o un cabildo abierto. Pero, como se verá luego, estos dispositivos tuvieron poco uso en estos primeros años de democracia participativa en el país.

⁴⁸ En su análisis del caso brasileño, Wagner de Melo Romão (2015) afirma: «La gran profusión de instancias de participación se combina con el escaso conocimiento sobre ellas, la pérdida de credibilidad en su efectividad por parte de los movimientos sociales y activistas que asisten a ellas, y la baja afinidad de la mayoría de los propios gestores públicos con las mismas» (p. 277). Tesis aplicable al caso colombiano.

⁴⁹ Las instituciones de participación en Chile y Colombia comparten esta característica.

tación (de 26,7 % en el período 1986-2002 pasaron a ser el 44,4 % en el período 2003-2018, y 72,2 % entre 2019 y 2022).⁵⁰

Tabla 2.2. Alcance de los dispositivos de participación 1986-2022

Alcance	1986-2002	2003-2018	2019-2022
Información	15,0	23,6	8,3
Consulta	68,3	72,2	83,3
Iniciativa	58,3	63,9	55,6
Concertación	26,7	44,4	72,2
Decisión	30,0s	25,0	16,7
Gestión	16,7	20,8	13,9
Vigilancia	41,7	41,7	2,8

Fuente: Velásquez y González (2003); Velásquez et al. (2020); y Foro Capítulo Región Central (2023b).

Muchos líderes y lideresas aseveraban con bastante razón que ellos participaban, pero eran otros los que decidían. La posibilidad de incidir efectivamente en las decisiones finales era muy baja, lo que contrasta con el anhelo de la ciudadanía y sus representantes de tener un cierto poder de decisión o, por lo menos, llegar a acuerdos con las autoridades públicas sobre las soluciones a sus problemas. Esta última idea no estuvo presente en el diseño de la mayor parte de los dispositivos. La idea era informar a la ciudadanía, consultarla y, si acaso, recibir sus propuestas para procesarlas y tomar las decisiones correspondientes, las que no necesariamente concordaban con las expectativas ciudadanas.⁵¹

⁵⁰ El incremento de dispositivos con funciones de concertación se explica por el aumento de los espacios técnicos en los que participan representantes de organizaciones y entidades de la sociedad civil en calidad de expertos, más que de ciudadanos. Son espacios en los que solo pueden participar quienes por formación, conocimientos y experiencia dominan un tema y pueden hacer aportes a políticas públicas especializadas.

⁵¹ Los mecanismos de democracia directa son una vez más la excepción, en particular aquellos cuyo resultado es vinculante, como el plebiscito, el referendo, la consulta popular y la revocatoria del mandato.

Otro rasgo del diseño de las instituciones participativas fue la aplicación de lo que Velásquez y González (2003) llaman la «ley del embudo» en su reglamentación.⁵² Esta práctica consistió en utilizar los decretos reglamentarios de las leyes que los crearon para imponer condiciones y requisitos exigentes para su uso, o reducir su alcance y evitar que se convirtieran en fuente de contrapoderes sociales. La Ley 134, que reglamentó los mecanismos de democracia directa, es el mejor ejemplo. Es una norma que cuida en extremo el detalle de los procedimientos que deben surtir los interesados para el uso de esos mecanismos, hasta el punto de terminar desincentivando la participación o de impedir que los procesos consigan su objetivo. La revocatoria del mandato es una muestra de esta paradójica situación: los pasos necesarios para culminar con éxito el proceso constituyen todo un viacrucis, lo que se refleja en sus resultados: de las 130 iniciativas de revocatoria de alcaldes en el período 1994-2012, ninguna pudo revocar al mandatario, pues la mayoría (98) no lograron recoger las firmas requeridas y las restantes llegaron a la votación final, pero no lograron su cometido (Velásquez et al., 2020).⁵³ La expectativa generada por la creación del mecanismo fue alta, pero la realidad de su operación, luego de ser reglamentados, produjo desencanto.

Otra característica problemática del diseño de las instancias de participación ciudadana es que fueron pensadas como escenarios de delegación, por tanto cerrados y con alto riesgo de ser excluyentes. La gran mayoría de instancias participativas (consejos, mesas, comités, etc.) acogen a delegados⁵⁴ de sectores sociales, quienes participan a nombre de estos últimos en la discusión de los asuntos propios de la instancia. Este rasgo tiene una implicación importante para su funcionamiento:

⁵² «Se ha producido una especie de “ley del embudo” en la que el espíritu de la norma que crea el mecanismo es amplio, pero va siendo restringido a medida que es reglamentado y puesto en marcha» (Velásquez y González, 2003, p. 363).

⁵³ La Ley 741 de 2002 y la Ley 1757 de 2015 intentaron flexibilizar las exigencias para el uso de los mecanismos de participación directa, objetivo que no lograron del todo.

⁵⁴ Hablamos de delegación, no de representación. El delegado debe estar permanentemente conectado con su base social para consultar sus decisiones e informar los resultados de su trabajo. A diferencia del representante, no puede tomar decisiones autónomamente, sino previamente consultadas con sus delegatarios.

solo los grupos organizados pueden participar en las instancias a través de líderes y lideresas delegados para esa función. Las normas reglamentarias exigen esa condición: que quienes ocupan las sillas en las instancias lleguen allí como resultado de un proceso de convocatoria y selección de quienes serán depositarios de los intereses y las demandas de un sector social determinado (las organizaciones de mujeres, de los jóvenes, de las comunidades étnicas, de los defensores de derechos humanos, del sector privado, etc.).

¿Qué pasa entonces con las personas que no están organizadas y que aspiran también a participar y a ser tenidas en cuenta en las decisiones públicas? En principio, quedan excluidas de tales escenarios y sin voz en la deliberación sobre asuntos de su interés. En otras palabras, los espacios de participación ciudadana, tal y como fueron diseñados en Colombia, son organismos cerrados, pues solo pueden acceder a ellos sujetos colectivos con un mínimo grado de organización. No son escenarios en los que pueda intervenir cualquier persona por su condición de ciudadana/o. Tienen, en últimas, un alto potencial de exclusión.⁵⁵ Como se analizará luego, esto tiene consecuencias en la configuración de los actores de la participación y en su comportamiento.

Por otra parte, las instituciones participativas fueron pensadas a la luz de una lógica *top-down*. Quiere esto decir que el Estado las prefiguró desde su propia racionalidad, atendiendo a la necesidad que tenían las élites de los partidos tradicionales de dar un aire al régimen político y prolongar su hegemonía. Así, la creación de las instituciones participativas no necesariamente obedeció a una intención democrática ni se ajustó a las expectativas ciudadanas. Ello explica el carácter consultivo de la mayoría de los dispositivos, pues, como se dijo antes, la idea era abrir el régimen para mantenerlo, no para sustituirlo por uno diferente ni dar pie a que la sociedad y otros actores políticos —los partidos y movimientos de izquierda, por ejemplo— pudieran convertirse en una

⁵⁵ Que sean cerrados tiene sus ventajas: la deliberación y la construcción de acuerdos es más fácil que en espacios abiertos; el control social a los delegados es más sencillo, pues son fácilmente identificables; y, por último, los integrantes de las instancias representan a sujetos colectivos que —se supone— tienen medianamente claros sus intereses y sus demandas.

alternativa de poder o en un contrapeso que pusiera en tela de juicio las reglas de juego y los resultados de la gestión pública.

Hubo, así, una asimetría entre oferta y demanda de participación. Lo que pedían las organizaciones sociales y los sectores movilizados desde finales de los años setenta era tener voz y capacidad de incidencia en las decisiones públicas, de modo que estas resolvieran sus problemas y atendieran sus aspiraciones. No fue ese el interés de quienes diseñaron los dispositivos de participación. Su apuesta fue siempre controlarlos «desde arriba». Y si alguna vez hubo algún interés en otorgar un verdadero rol protagónico a la sociedad en las decisiones públicas, bien pronto ese propósito fue abandonado.

Democratizar el régimen político a través de la participación ciudadana era un anhelo de varios sectores de la sociedad colombiana que querían asegurar que las decisiones públicas fueran consonantes con sus demandas. Sin embargo, cuando esa participación operó a través de procesos concretos, la ciudadanía fue encontrando que las instituciones creadas no eran las que había imaginado. Su diseño respondía a otra lógica: cantidad antes que calidad; alcance limitado; reglamentación contraria al espíritu de apertura democrática; escenarios cerrados e imaginados para asegurar el control desde arriba de su funcionamiento y sus resultados. Con esas características, difícilmente las instituciones participativas podrían ser socialmente eficaces.

b. El manejo gubernamental de la participación

Para que las instituciones participativas fueran un escenario de incidencia real en las decisiones públicas no bastaba con expedir normas que las reglamentaran. Las normas son, por supuesto, necesarias para precisar las reglas de juego de la relación entre actores y, en consecuencia, reducir los márgenes de incertidumbre en procesos complejos. Pero, por sí mismas no activan la acción social. Creerlo es aceptar el fetichismo jurídico. Era, por tanto, necesario activar esas normas mediante la decisión gubernamental de promover la participación y respaldar iniciativas en esa dirección, y, por supuesto, con la disposición de los actores sociales a involucrarse en los asuntos públicos.

La conducta gubernamental en el cumplimiento de su obligación constitucional y legal⁵⁶ de promover la participación y garantizar las condiciones para su ejercicio fue muy variada, por lo que resulta arriesgado calificarla con un solo adjetivo. Para los agentes gubernamentales, tanto a nivel nacional como de los entes territoriales, los primeros quince años de este proceso fueron de aprendizaje. La participación era algo novedoso, que cada quien entendía a su manera, que hacía parte del imaginario de la época y que seguramente llegaría para quedarse como parte de las nuevas lógicas de la gestión pública.

Lo que seguramente no imaginaban las autoridades públicas era lo que implicaba social y políticamente poner en marcha esa nueva concepción de las relaciones entre el Estado y la sociedad, sobre todo porque durante décadas esta última se había practicado dentro de moldes tradicionales que respondían a lógicas oligárquicas, clientelistas y autoritarias. Incorporar a la ciudadanía en las decisiones públicas quebraba esos moldes y obligaba a las autoridades a adentrarse en un terreno desconocido y probablemente riesgoso para ellas. De ahí la necesidad de recorrer una curva de aprendizaje que les permitiera reconocer el alcance del nuevo modelo con el cual deberían comprometerse, sobre todo después de la aprobación de la nueva Constitución, construida sobre la idea de un Estado social y democrático de derecho.

Ese aprendizaje se llevó a cabo, en general, desde una postura que mezcló temores, resistencias y desinterés en torno a la participación ciudadana. Hubo, sin duda, excepciones, pero esa fue la regla. A las autoridades públicas y a una gran cantidad de funcionarios les costó aceptar un nuevo «socio» (la ciudadanía) en la confección de las políticas públicas. No lo sabían hacer y a muchos de ellos no les interesaba hacerlo. En este punto, sin embargo, es preciso diferenciar el compor-

⁵⁶ El artículo 110 de la Ley 1757 de 2015 (Ley Estatutaria de Participación) dice: «El Estado garantizará las bases fundamentales de la democracia a través de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación, la autonomía, formación, fortalecimiento y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes, así como la institucionalización de mecanismos, instancias y estrategias de participación; no solo mediante el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino a través de la difusión adecuada de información, el apoyo al control social sobre la gestión pública, la formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación, entre otros».

tamiento del Gobierno nacional y el de las autoridades municipales y departamentales.

El Gobierno nacional prácticamente se desentendió del asunto, por lo menos en el período inicial de implantación de los dispositivos creados, con el argumento de que esa era una responsabilidad de los alcaldes y gobernadores, no del Gobierno central (Velásquez y González, 2003). Lo único que hizo al respecto fue aprobar una política nacional de participación, consignada en el Documento CONPES 2779.⁵⁷ Esa política, titulada «Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva», tenía como objetivos consolidar la democracia participativa, la construcción de un nuevo ciudadano y el fortalecimiento de la sociedad civil; articular la acción del Gobierno para promover la participación ciudadana; democratizar las relaciones entre la ciudadanía y el Estado; y propiciar una cultura nacional de la participación en el largo plazo. Los componentes de la política (la difusión de los ámbitos de participación; la entrega de información; el desarrollo de capacidades ciudadanas, la promoción del control social a la gestión pública; el fortalecimiento de la sociedad civil, la creación de instrumentos para la financiación de la participación) apuntaban, desde la perspectiva del propio Gobierno, a multiplicar experiencias de participación para fortalecer el régimen de democracia participativa.

Discursivamente, la política contenía apuestas bien intencionadas, pero la gran mayoría de las acciones diseñadas no fueron ejecutadas, salvo unas pocas, como el fortalecimiento del Fondo para la Participación Ciudadana y la aprobación de la Ley de Veedurías Ciudadanas en 2003. Tuvieron que transcurrir casi tres décadas para que el Gobierno nacional expidiera una nueva política nacional de participación.⁵⁸ En esos treinta años, la participación fue ganando paulatinamente espacio, al menos en términos discursivos, en los planes nacionales de desarrollo y en los planes operativos de las distintas agencias del Gobierno. El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) realizó adecuaciones ins-

⁵⁷ El CONPES es el Consejo Nacional de Política Económica y Social, encargado de aprobar las políticas del Gobierno nacional.

⁵⁸ Decreto 1535 de 2022.

titucionales y de cultura organizacional en el seno del Estado y promovió desde los ministerios varios programas sectoriales para dar mayor empuje a la participación. En el acuerdo firmado con las FARC en 2016 para la terminación del conflicto armado, 114 de las más de 560 tareas involucran a la ciudadanía en su ejecución. La aprobación de la Ley 1757 reforzó ese cambio de orientación en la conducta del Gobierno (Velásquez et al., 2020). Con todo, el balance de resultados de la acción gubernamental arroja un saldo deficitario, lejos de las responsabilidades que le fueron asignadas por la Constitución y la ley (Velásquez et al., 2020).⁵⁹

Por su parte, los gobiernos territoriales, especialmente los municipales, tuvieron que asumir la tarea de promover la participación, en el entendido de que los municipios y departamentos eran los escenarios privilegiados de la apertura democrática del régimen y, en particular, de la democratización de la gestión pública. Sin embargo, los temores de las autoridades municipales y departamentales fueron más que evidentes, sobre todo en pequeños municipios rurales en los que el poder de viejas oligarquías se había consolidado durante décadas y se había convertido en bastión del orden conservador. Sentían allí las autoridades y los servidores públicos que iban a perder el control del poder local si abrían la compuerta de la participación ciudadana, por lo que era para ellos más conveniente dejar las cosas tal cual venían funcionando de tiempo atrás. Eso explica el alto grado de resistencia de muchas autoridades territoriales a aceptar su rol como promotores de la participación ciudadana, especialmente en la primera década de implementación del proceso, y a reglamentar los correspondientes espacios.

Los miedos y las resistencias fueron cediendo lentamente. Ello fue posible gracias a que en las elecciones de alcaldes y, luego, de gobernadores, triunfaron algunos candidatos respaldados por movimientos y alianzas políticas alternativas, afines a las apuestas de cambio demo-

⁵⁹ Para citar solo un ejemplo, la ejecución de las tareas del acuerdo con las FARC que tienen un componente de participación ciudadana es la que muestra un mayor retraso a la fecha, según los informes del Instituto Kroc (<https://peaceaccords.nd.edu/barometer>) y de Foro Nacional por Colombia y la Corporación Viva la Ciudadanía (<https://foro.org.co/tematica/opiaf/>).

crático en el manejo de los asuntos públicos, que comenzaron a incorporar la participación ciudadana en su lenguaje, en sus programas de gobierno y en el desarrollo de su gestión. Ello propició un ambiente menos desfavorable para la participación y motivó a otros mandatarios a seguir por esa senda de apertura democrática. Así, fueron reglamentados varios espacios creados por normas nacionales, especialmente los de carácter obligatorio, y otros (formales y no-formales) que las autoridades territoriales pusieron en marcha por su propia iniciativa teniendo en cuenta las dinámicas sociales y políticas propias de su territorio.

Sin embargo, la apuesta política en torno a la participación no fue la misma en todos los casos. Velásquez y González (2003) muestran las diversas estrategias que utilizaron los mandatarios locales en el manejo de las instituciones participativas, sobre todo para definir su alcance en la toma de decisiones. Se refieren a la «participación formalidad» (se promueve la participación para llenar un requisito de ley y cumplir con los nuevos parámetros de la gestión pública, sin apoyo de la autoridad pública para su desarrollo); la «participación sin alas» (se promueve la participación siempre y cuando no ponga en cuestión las estructuras del poder local); la «participación-integración-cooptación» (se promueve la participación para cooptar líderes sociales en favor de los intereses de las élites políticas); la «participación-concertación» (se promueve la participación para llegar a acuerdos sobre objetivos de interés colectivo); y la «participación-modo de vida» (la participación hace parte de las normas sociales de la comunidad, lo que facilita su involucramiento en los asuntos públicos) (pp. 148-150).

En el período 1986-2002, los tres primeros tipos fueron dominantes y los dos últimos fueron excepcionales. El estudio de Velásquez et al. (2020, tomo 1, pp. 258 y ss.) identifica cuatro estrategias de las autoridades municipales en el período 2003-2018, similares a las encontradas en el estudio anterior: la primera consiste en minimizar el rol de la participación en la gestión pública e, incluso, considerarla una barrera que impide la eficiencia y la eficacia de la acción gubernamental. La segunda entiende la participación ciudadana como un componente

válido, pero no relevante, de la gestión pública. La tercera estrategia consiste en acogerse a la legislación vigente y cumplirla como requisito formal. La última otorga protagonismo a la ciudadanía en las decisiones públicas a través de la creación de dispositivos que faciliten su relación con las autoridades públicas.

No es fácil hacer un balance definitivo del peso específico de cada una de esas estrategias. Pero, si se trata de identificar una tendencia dominante habría que decir que en este recorrido de más de tres décadas el rol de los Gobiernos locales se ha inclinado más por estrategias «blandas», es decir, que no otorgan demasiado alcance a la participación ciudadana. Sin duda, se advierte un avance en la incorporación lenta del lenguaje y de propuestas de promoción de la participación en su trabajo cotidiano, así como en el diseño de políticas e instrumentos (normativos, financieros, de organización, etc.) para otorgar un rol más activo a la ciudadanía.⁶⁰ Sin embargo, se trata de una apuesta que no ha logrado transformar sustancialmente los viejos modelos de gestión. Ello explica por qué la ciudadanía no está satisfecha con el rol que han cumplido los Gobiernos locales en la promoción y el respaldo a la participación. En la encuesta de Foro realizada en 2018, los encuestados asignan una calificación de 2,48 sobre 5 a la labor de los alcaldes en la promoción de la participación (Velásquez et al., 2020, p. 282). La calificación tiende a ser más baja a medida que disminuye el tamaño de los municipios.

Así, las autoridades gubernamentales han sido tímidas en su labor de promoción y respaldo a la participación ciudadana. El Gobierno nacional no la vio como un componente importante de su tarea ni la incluyó entre las prioridades de su agenda política. Por su parte, las autoridades territoriales, si bien fueron asumiendo esa responsabilidad, lo hicieron tratando de mantener el control «desde arriba» de los procesos, de manera que estos no afectaran de fondo los modelos tradicionales de gestión. Más bien, buscaron, con algunas excepciones, que la

⁶⁰ «En los últimos quince años [...] los gobiernos locales han entendido progresivamente la importancia social y política de la participación y han abierto puertas para que la ciudadanía interactúe con ellos de manera más frecuente» (Velásquez et al., 2020, pp. 281-282).

participación, antes que una herramienta de democratización, se convirtiera en un mecanismo de reafirmación de los poderes tradicionales. Esto planteó de entrada una situación paradójica: se creó un marco legal e institucional que formalmente fortalece la participación, pero en la realidad lo que se observa es un esfuerzo por controlar el alcance de tales procesos y colocarles límites que les impidan convertirse en la fuente de un poder alternativo. Si el diseño de las instituciones participativas no contribuyó a su eficacia social, la acción gubernamental poco aportó en esa dirección.

c. Factores ligados al desempeño de los actores

Un tercer conjunto de factores guarda relación con la manera como las organizaciones sociales, sus líderes y la ciudadanía en general se comportaron en el ejercicio de su rol como usuarios de las instituciones de participación ciudadana. Se señaló antes que estas últimas fueron diseñadas como espacios de delegación que suponían la participación de personas procedentes de sectores sociales organizados. El tejido social en Colombia era poco denso en ese entonces y estaba conformado básicamente por las juntas de acción comunal, los sindicatos, las organizaciones campesinas e indígenas, el movimiento estudiantil y otras organizaciones sociales (de pobladores urbanos, consumidores, de lucha por la vivienda, activistas de derechos humanos, fundaciones empresariales y unos pocos organismos no gubernamentales), que en algunas coyunturas habían logrado articularse para liderar las movilizaciones de protesta en el país desde finales de los años cincuenta hasta bien entrados los ochenta (Archila, 2003).

Uno de los primeros efectos de la apertura de mecanismos y espacios de participación fue la fractura de buena parte de ese tejido organizativo, pero al mismo tiempo el surgimiento de nuevos actores, fruto de la normativa que creó los dispositivos de participación: usuarios de servicios públicos domiciliarios, organizaciones de jóvenes, de mujeres, de la población con discapacidad, de los sectores culturales, de los usuarios del servicio de salud, entre otros. A diferencia del tejido social

preexistente, las organizaciones que vieron la luz alrededor de estos actores nacieron fragmentadas, pues cada una de ellas estaba «atada» a un espacio sectorial o poblacional de participación. Además, se encontraban en inferioridad de condiciones con respecto a organismos como las juntas de acción comunal, que tenían al inicio del proceso participativo una experiencia de un cuarto de siglo de relación con el Estado y de manejo de los asuntos comunitarios.

La fragmentación de actores los llevó a anteponer la defensa de sus intereses particulares a la posibilidad de construir un propósito común con otros actores. Esto se tradujo en una relación corporativa con el Estado, en la que las reivindicaciones de cada quien —totalmente legítimas— impedían la búsqueda de un proyecto común que trascendiera las demandas particulares, convirtiendo los espacios de participación en una arena de competencia por recursos escasos donde lo importante era el beneficio que se pudiera obtener de la relación con las entidades gubernamentales. El particularismo y las motivaciones utilitarias se impusieron rápidamente en el seno de las instituciones de participación.⁶¹ Ante esta situación, las autoridades públicas, responsables de administrar presupuestos limitados, terminaron por dar una respuesta insatisfactoria a los requerimientos ciudadanos o simplemente optaron por beneficiar a algunos sectores y desatender a otros. En ambos casos, las instituciones de participación se mostraron ineficaces para dar respuesta a las expectativas ciudadanas.

A la fragmentación de estas jóvenes organizaciones se sumó la carencia de recursos de diversa índole para actuar en igualdad de condiciones frente a otras organizaciones y al Estado, y ser eficaces en su acción. Nos referimos a recursos de tiempo (las organizaciones dependían en su gran mayoría del trabajo voluntario de sus asociados durante su tiempo libre), de información (la ciudadanía y sus organizaciones tenían dificultad para acceder a información sobre asuntos de su interés, lo cual

⁶¹ No sobra señalar que en contextos de pobreza y desigualdad como el colombiano, este particularismo se acentúa debido al deseo y la urgencia de soluciones de los sectores más pobres de la ciudadanía, que, como hemos dicho, fueron los primeros interesados en el uso de los espacios de participación, a fin de encontrar solución pronta y adecuada a sus carencias.

impidió dar mayor alcance a sus iniciativas), técnicos (los miembros de las organizaciones, especialmente de base popular, desconocían cuestiones relacionadas con la planeación, la gestión de proyectos, el entorno legal de su acción, la organización del Estado, el manejo de presupuestos públicos, etc., lo que los colocó en desventaja frente a sus interlocutores) y recursos económicos. En esas circunstancias, las instituciones participativas fueron subutilizadas por sus integrantes, lo que les restó eficacia y aumentó su dependencia de las autoridades gubernamentales en lo que respecta a su uso y su manejo.

Una tercera fuente de debilidad de las organizaciones fue su estructura interna. Eran entidades cerradas, centradas en sí mismas, sin capacidad de abrirse al ecosistema organizativo del territorio y del país para intercambiar experiencias y nutrirse de los aprendizajes de otros. Sus estructuras organizativas eran jerárquicas, manejadas en general por liderazgos que pretendían eternizarse en sus cargos impidiendo la renovación y la incorporación de nuevos actores y nuevas maneras de hacer las cosas, y que no necesariamente actuaban a la luz de principios democráticos, en muchas ocasiones apegados a aspiraciones de ascenso social antes que de servicio a su comunidad y sus organizaciones.

Este perfil organizativo hace pensar que en Colombia no existió, por lo menos en una primera fase de desarrollo de la participación, lo que Robert Putnam (1994) llamó las «redes de compromiso cívico», factor fundamental para el afianzamiento de una tradición de participación que motiva a las personas y los grupos a comportarse en forma solidaria y que obliga a las instituciones a tener un mejor desempeño en su tarea de ofrecer soluciones a los problemas de la población.

Otra clave para comprender la ineficacia de las instituciones participativas es la manera como los líderes que integraron dichas instancias asumieron su rol como delegados de diferentes sectores sociales ante las autoridades públicas. En general, proviniendo en su mayoría de organizaciones como las juntas de acción comunal o de colectivos tradicionales, dominaban los liderazgos «chapados a la antigua», dueños de una cultura poco o nada inspirada en principios democráticos y, sobre todo, convencidos de que llegando a esas instancias podrían obtener un be-

neficio personal o para sus más allegados.⁶² El manejo que daban a sus organizaciones fue trasladado a las instancias de participación; allí también se impusieron lógicas personalistas, talantes autoritarios y formas de relación clientelar. Además, algunos de ellos se vieron atraídos por lo que Velásquez y González (2003) llaman la «polimembresía» (la pertenencia de una misma persona a diferentes espacios de participación) y la «polifuncionalidad» (una misma persona representando diferentes intereses en uno o varios espacios), en particular los líderes tradicionales que por su mayor experiencia, sus conocimientos, sus relaciones y su capacidad de negociación cedieron a la tentación de acaparar cargos y de impedir que los nuevos liderazgos pudieran representar los intereses de sus sectores y comunidades.

Por último, fue frecuente descubrir desconfianzas, celos y tensiones entre los líderes que accedieron a las instancias, especialmente entre los «viejos» y los «nuevos», fruto de la competencia por recursos escasos a la que se vieron abocados por las razones ya expuestas. En algunos casos, esto llevó a relaciones en términos de la lógica «amigo-enemigo», lo que dificultó el trámite pacífico de los conflictos e impidió articulaciones que habrían podido tener como consecuencia decisiones públicas más atentas a los intereses representados en los espacios de participación.

Este talante del liderazgo social produjo un efecto de burocratización de las instituciones participativas, convirtiéndolas en escenarios caracterizados por jerarquías, reglas informales creadas por sus propios miembros, juegos de poder y dominio de los procedimientos sobre los resultados. También produjo un efecto —quizás el más importante— de distanciamiento entre los líderes y las bases sociales que supuestamente representaban. Los espacios de participación son espacios de canalización de intereses particulares. Allí llegan, a través de procedimientos

⁶² Señalamos aquí tendencias generales. Hubo liderazgos que actuaron en dirección contraria que fueron la excepción a la regla, pero que deben ser destacados como fenómeno de gran valor en la perspectiva de renovar las formas de acción ciudadana y de democratizar las decisiones públicas.

diversos (elección, designación, nominación, autopostulación⁶³), personas que no solo aspiran a representar a un segmento determinado de la población, sino que tienen también la opción de obtener beneficios propios, económicos, políticos o simbólicos.

La combinación de esas funciones (representación de intereses sociales y búsqueda de beneficios propios) produjo como saldo una brecha entre líderes y ciudadanía que reprodujo fenómenos análogos a los que caracterizan el mundo de la representación política. Los líderes comenzaron a priorizar su interés personal (ascenso político, beneficios económicos, contratos, etc.) por encima de la voluntad de los sectores que habían delegado en ellos su representación. En blanco y negro, esto significó una expropiación del poder ciudadano por parte de sus líderes y una autorreferenciación de intereses por parte de estos últimos. El distanciamiento no se produjo solamente desde los líderes hacia los sectores sociales, sino también desde estos hacia sus delegados: la ciudadanía comenzó a perder confianza en ellos, pues entendió que estaban jugando su propio juego, y encontró un motivo más para alejarse de los espacios de participación al comprender que representaban cada vez menos sus intereses. La desconfianza que existía hacia las instituciones de representación política se trasladó en muchos casos a las de participación. Si la ciudadanía dejó de creer en ellas, poco podrían hacer para resolver sus demandas.

d. Factores de contexto

Dos elementos de contexto terminaron por erosionar la capacidad de las instituciones participativas para dar respuesta eficaz a las demandas ciudadanas: por un lado, el debilitamiento de la descentralización, producto de la estrategia del Gobierno central de concentrar competencias y recursos; por otro, el conflicto armado y su particular impacto sobre la vida local.

⁶³ La autopostulación de líderes como delegados de un determinado sector social a las instancias de participación es un fenómeno que ha crecido en los últimos quince años (Velásquez et al., 2020), lo que añade un rasgo nuevo al ejercicio del liderazgo. Estas personas ya no esperan ser postuladas por una organización, sino que proponen directamente su candidatura, algunas veces de manera directa ante las autoridades públicas sin pasar por el filtro de las organizaciones de un sector social.

La reforma municipal de los años ochenta y la Constitución de 1991, que cedieron poder y autonomía a las entidades territoriales para resolver demandas urgentes de la población, fueron reformas de carácter político. La narrativa que las enmarcó tenía que ver con la crisis del régimen, la estabilidad de las instituciones democráticas y la necesaria apertura democrática. La participación ciudadana estaba en el corazón de dicha narrativa. No solo se entregó autonomía a las colectividades territoriales para elegir a sus autoridades, ejercer competencias y ejecutar los recursos que les fueron asignados, sino que se le dio un poder a la ciudadanía para que interviniera más activamente, a través de algunos dispositivos de participación ciudadana, en los asuntos públicos.

Esa narrativa cambió a mediados de los años noventa, cuando la descentralización dejó de ser vista por el Gobierno central como un proceso político y se la comenzó a mirar como un problema fiscal. Fue el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) el que se encargó de dar este giro discursivo, que tuvo gran impacto en el manejo de las relaciones intergubernamentales y en el sentido y alcance de la participación ciudadana. Samper y su ministro de Hacienda esgrimieron dos argumentos: por un lado, responsabilizaron a la descentralización del déficit fiscal del país,⁶⁴ sobre todo por el volumen, a su juicio excesivo, de las transferencias del Gobierno central a los municipios y departamentos ordenadas por la Constitución de 1991.⁶⁵ Por otro, señalaron que los municipios y, especialmente, los departamentos, estaban haciendo un mal uso de sus recursos presentes y futuros, debido a que sus gastos eran mayores que sus ingresos, generando un déficit permanente y altas tasas de endeudamiento,⁶⁶ lo que proyectaba un riesgo de inviabilidad financiera en el corto plazo.

⁶⁴ Esto no era del todo cierto. Si bien las transferencias tenían un impacto importante en las finanzas del Estado central, los rubros que estaban produciendo el déficit, según los estudios de la misión económica dirigida por el economista Gabriel Rosas, eran los gastos de funcionamiento del Gobierno central y el pasivo pensional.

⁶⁵ Según la Carta Política, los departamentos y municipios deberían en unos pocos años participar en el 50 % de los ingresos corrientes de la nación.

⁶⁶ Los datos de Fedesarrollo indicaron que las relaciones transferencias/gasto total e ingresos tributarios/gasto total en municipios y departamentos disminuyeron entre 1990 y 1997, pasando de 63,1 % y 52,5 % en el primer año, respectivamente, a 52,5 % y 30,1 %. Esto significa que el gasto aumentó más rápidamente, generando un déficit corriente que fue llenado con crédito (Velásquez et al., 2020, tomo 1, p. 117).

Con base en esas dos tesis, la propuesta del Gobierno fue doble: por un lado, controlar el gasto de las entidades territoriales, lo que se concretó en la Ley 617 de 2000 que impone límites al gasto de funcionamiento de los departamentos y los municipios según su respectiva categoría. La ley era una intromisión en la autonomía de los entes territoriales, lo que se argumentó en el momento, pero no detuvo al Gobierno en su propósito de castigar las finanzas territoriales. Por otro, modificar el sistema de transferencias, cambio que tuvo lugar en 2001 por iniciativa del ministro de Hacienda del presidente Andrés Pastrana, el liberal Juan Manuel Santos. Mediante una reforma constitucional fue creado el Sistema General de Participaciones que redujo notoriamente, en términos relativos, las transferencias del Gobierno central a municipios y departamentos.⁶⁷

Con estas decisiones se dio inicio a un proceso de recentralización que devolvió recursos al Gobierno central y trasladó posteriormente algunas competencias de los municipios a los departamentos (manejo del agua, por ejemplo) y al Gobierno nacional (la política social⁶⁸). Los alcaldes fueron convertidos en operadores de programas nacionales y, por tanto, dependientes de los recursos del Gobierno central. Las entidades territoriales, aunque mantuvieron competencias y una frágil autonomía para el manejo de sus escasos recursos, dejaron de ser escenario relevante para la solución de los problemas de la población, lo que repercutió directamente en la pérdida de valor de las instituciones de participación ciudadana (Velásquez et al., 2020).

⁶⁷ Según Restrepo y Peña (2018), las transferencias pasaron de 5 billones en 1986 a un poco más de 20 en 2002 y a más de 35 en 2017. Sin embargo, la participación de esos montos en los ingresos corrientes de la nación, base del sistema de transferencias creado por la Constitución de 1991, tuvo un comportamiento diferente: se incrementaron entre 1986 y 1999, pasando del 21 % al 50 %, para luego caer al 30 % en 2008 y al 28 % en 2016.

⁶⁸ Restrepo y Peña (2018) lo plantean en los siguientes términos: «Directamente desde la presidencia de la República se fortalecieron varios programas de focalización de la población calificada de vulnerable, muchos de los cuales ejecutaban proyectos y políticas ya descentralizadas, desde el área de la salud y la educación, hasta la alimentación escolar y el desarrollo comunitario. En virtud de la recentralización fiscal, la tecnocracia central —a través de los aparatos estatales y las burocracias— en alianza con los políticos de proyección nacional, le arrebató recursos y protagonismo a los políticos, funcionarios y comunidades locales, en la asignación del gasto público social. Durante la década del doble recorte a los porcentajes relativos de las transferencias (2001 y 2007), se incrementó el gasto público social, es decir, se generó una sustitución de la descentralización de la política social por su recentralización o, dicho de otra manera, de los líderes políticos y sociales locales, a la tecnocracia y políticos que controlan la nación» (pp. 13-14).

El otro factor de contexto fue el impacto de la violencia⁶⁹ y, en particular, del conflicto armado en la gestión de los municipios y en el ejercicio de la participación ciudadana. Los Gobiernos locales y los actores políticos sufrieron el embate de los actores violentos: aparte de los 200 dirigentes políticos asesinados en distintas regiones del país entre 1986 y 1992, las autoridades locales fueron víctimas de amenazas y asesinatos a lo largo y ancho del país. En junio de 1996 fueron asesinados el gobernador del Caquetá, un alcalde militante de la Unión Patriótica (partido de izquierda) y dos concejales. Por esa misma época, había siete alcaldes secuestrados y 500 amenazados de muerte en todo el país. En 2000, fueron asesinados quince alcaldes en Colombia, más de uno por mes en promedio.

Los grupos armados (guerrilla y paramilitares) lograron una amplia cobertura territorial a finales del siglo pasado, intensificando la guerra y produciendo una gran cantidad de víctimas:⁷⁰ en 1985 había presencia guerrillera en 173 municipios de Colombia; a comienzos del nuevo siglo, esa cifra se aproximó a los 700 municipios con presencia de guerrillas y de grupos de autodefensa. Pero, no se trataba solo de un asunto de amenazas y asesinatos. La guerrilla y, sobre todo, los paramilitares desarrollaron una estrategia de inserción en territorios que no solo tenía intenciones militares, sino también políticas, mediante la presión y el control a las autoridades locales.

Un estudio realizado por Foro Nacional por Colombia (Velásquez, 2009) muestra cómo desde mediados de la década del noventa los Gobiernos municipales —y algunas gobernaciones— fueron el blanco preferido de los actores armados ilegales, los cuales pusieron en marcha tres estrategias: control territorial, control político-electoral y control de la gestión pública. Mediante la primera, los actores armados ase-

⁶⁹ Al hablar de violencia se quiere hacer referencia a todas las modalidades que afectaban principalmente el ámbito público: violencia del narcotráfico, violencia de grupos ligados a actividades ilícitas diferentes al narcotráfico (el contrabando, por ejemplo) y, por supuesto, el conflicto armado, que tenía su propia complejidad por la presencia de varios grupos guerrilleros y del paramilitarismo.

⁷⁰ Según el Registro Único de Víctimas, entre el 2001 y el 2005, el conflicto produjo 3 281 196 víctimas, la cifra más alta registrada en un quinquenio desde que se inició el conflicto hasta el acuerdo con las FARC en 2016.

guraron su dominio del territorio y su permanencia en él mediante el acaparamiento de tierras, su inserción en la economía local y el control armado de los flujos de personas, bienes y servicios e información.

La estrategia de control político era fundamental para sus intereses como protagonistas de la guerra. Influir en los actores políticos y en las autoridades locales y regionales les brindaba condiciones propicias para afianzar su control del territorio y su dominio militar. Por ello, financiaron campañas electorales para las alcaldías y gobernaciones, constriñeron a los electores para asegurar el voto por los candidatos impuestos por ellos, amenazaron a quienes oponían resistencia y lograron controlar una buena parte de la dirigencia política en sus regiones de influencia.

Mediante el control de la gestión pública, los grupos armados tuvieron poder de influencia en decisiones relacionadas con la planeación, el diseño de políticas sectoriales, la asignación y el manejo de los recursos públicos y la contratación. Lo hicieron como actores externos a las administraciones municipales y departamentales mediante la presión militar y la amenaza a las autoridades públicas, o bien insertándose en la dinámica política y administrativa a través de personas de su confianza en los cargos municipales con el fin de orientar las decisiones y facilitar la captura de rentas públicas.

Estas estrategias buscaron imponer un nuevo orden en los territorios y crear las condiciones favorables para que los actores armados pudieran realizar su proyecto político-militar, asegurando el control del territorio frente a otros actores. Afectaron directamente la gestión pública y tuvieron un alto impacto en el tejido social local y la participación ciudadana. La presencia de los actores armados reforzó la estructura piramidal del poder local, destruyó el tejido social y arrasó con el estrecho espacio cívico en esas regiones, afectando seriamente la actuación de líderes sociales en el escenario público. Fueron así acalladas muchas voces, especialmente aquellas que representaban una apuesta democrática y de participación en los asuntos de su territorio (Velásquez, 2013). Y, una vez despejado el camino en su favor, formaron organizaciones propias y cooptaron liderazgos mediante el ofrecimiento de

prebendas (ayudas económicas, empleo, seguridad ciudadana). De esa manera, podrían ganar el apoyo de la población y garantizar una legitimidad en el mediano plazo. La consecuencia más inmediata de ese proceso fue el deterioro —prácticamente la desaparición— de los procesos participativos y la pérdida de función de las pocas instituciones participativas existentes.

Los factores analizados (diseño, gestión política, liderazgos sociales y contexto) se imbricaron para producir un mismo efecto: el deterioro de las instituciones participativas y de los procesos de participación ciudadana. Las instituciones perdieron funciones, sentido y eficacia como canales de incidencia en la gestión pública; los procesos participativos languidecieron, sobre todo porque la ciudadanía, además de constatar la escasa voluntad de los gobernantes para crear canales de interlocución y de actuar en algunos casos en contextos sumamente adversos y riesgosos, vio esas instituciones como escenarios de reproducción de una élite social de la participación que poca conexión tenía con los intereses de los sectores que supuestamente representaban y, en esa medida, como organismos incapaces de dar respuesta satisfactoria a sus demandas.

Al tiempo que ese deterioro de la participación por vías institucionales se hacía evidente,⁷¹ varios grupos y colectivos comenzaron a buscar vías no formales de relación con las autoridades públicas en los territorios: mesas de diálogo y negociación con autoridades para resolver problemas y reivindicaciones concretas; solicitudes directas de personas y grupos a los alcaldes y concejales, deliberación conjunta

⁷¹ Este deterioro no significa la desaparición de los dispositivos de participación ciudadana. Por el contrario, varios de ellos han seguido funcionando porque los sectores organizados de la sociedad civil ven en ellos un escenario de relacionamiento con las autoridades locales y, en algunas ocasiones, de movilización de voluntades en torno a un objetivo concreto. Además, muchas de esas instituciones son permanentes y, en algunos casos, de obligatoria creación para el desarrollo de la gestión pública. Otros espacios, como el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Paz y Reconciliación, o los Consejos de Juventud, elegidos hace poco en todo el país, han ganado fuerza por factores de coyuntura: el acuerdo de paz con las FARC y las actuales negociaciones con el ELN, en el primer caso, y la importancia de la participación de los jóvenes en el estallido social de 2019-2021, en el segundo. Como señala Yulieth Cavajal, esto implica paradojas constantes que mantiene el orden democrático «sin que logre ser realmente democrático ni deje de ser democrático» (Comunicación personal, 2024).

sobre asuntos específicos que preocupan a la ciudadanía y/o a los mandatarios locales, etc. En muchos lugares del país, tales espacios informales se multiplicaron, bien sea por iniciativa ciudadana, bien por la de las propias autoridades, obligadas a resolver situaciones de coyuntura.

Pero sin duda, el camino por el que optaron varias organizaciones, movimientos sociales, comunidades locales y ciudadanía no organizada fue la movilización en todas sus formas, pero frecuentemente en su expresión más contenciosa: la protesta social.⁷² La movilización social en Colombia, como también ocurrió en Chile, constituyó quizás la expresión más representativa del descontento social. Pero no surgió de la nada. Fue el resultado de la acumulación de experiencias ciudadanas en la calle, así como de la constatación de que los problemas se acumulaban y las soluciones gubernamentales no aparecían. El análisis de las movilizaciones sociales en Colombia que antecedieron a las protestas de 2019-2021 es el objeto del próximo capítulo.

⁷² «Cooptados los procesos democráticos institucionalizados, tanto por las élites como por las agendas corporativas, las prácticas de democratización fueron ocupando [...] la escena de los barrios populares» (Rueda, 2022, pp. 193-194).

Capítulo 3

Proyecto autoritario y movilización social en Colombia*

- * La movilización social es una de las lógicas que orienta el desarrollo de las prácticas participativas, diferente a la institucionalización. Esta supone que el derecho a participar debe ejercerse atendiendo a normas que regulan el comportamiento de los participantes: quiénes pueden participar, en qué escenarios, cuál es su alcance, cuáles los instrumentos y procedimientos y cuáles los resultados esperados. La institucionalización implica la creación de instituciones participativas (mecanismos y espacios) que, por su propia naturaleza, tienden a estandarizar los comportamientos sociales para convertirlos en conductas normativamente pautadas. Por su parte, la movilización se basa principalmente en las estrategias de actores para el logro de determinados objetivos. Tiene lugar a través de acciones colectivas que buscan la adhesión de personas y grupos; su resultado depende, en parte, del repertorio de recursos y de la capacidad de sus promotores para unir fuerzas en la mira de alcanzar un objetivo común. La movilización puede ser *expresiva*, es decir, orientada hacia la proyección de actores en el escenario público para visibilizar su identidad o para dar a conocer sus intereses. Pero también puede ser *reivindicativa* o *transformadora*. La primera se desarrolla en torno a demandas de actores basadas en sus intereses; la segunda persigue cambios de fondo en las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas. Estas dos últimas modalidades tienden a ser contenciosas y producen, por lo general, tensiones y conflictos que pueden llevar a la construcción de acuerdos o pueden devenir en violencia (Velásquez et al., 2020).

Hemos mostrado en el capítulo 2 que la falta de eficacia de las instituciones participativas en Colombia para atender las demandas ciudadanas llevó a varios sectores sociales a la decisión de acudir a vías alternativas, no institucionales, de relación con las autoridades públicas, con especial énfasis en la protesta social. A pesar de los costos sociales y económicos que implica la acción contenciosa, sus promotores sabían que era un camino más eficaz para lograr por lo menos tres objetivos: ser reconocidos por el Gobierno como interlocutores válidos en el espacio público; tener voz y expresar opiniones y demandas sobre asuntos que los afectaban o que afectaban al país; y obligar al Gobierno a sentarse a la mesa para negociar soluciones efectivas a dichas demandas. Los beneficios eran, sin duda, mayores que los costos.

Por supuesto, la ineficacia de las instituciones participativas no fue la única razón por la cual cada vez más grupos y organizaciones decidieron salir a la calle a protestar. Detrás de la protesta había otras razones tanto o más poderosas, relacionadas, por un lado, con el proyecto autoritario implantado en el país por el presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010); y, por otro, con el nuevo modelo de desarrollo extractivista que dicho proyecto puso en marcha y que produjo efectos sociales y ambientales negativos.

Este capítulo examina las dinámicas de la movilización social en Colombia, tomando como referencia el período 2002-2019, de consolidación del nuevo proyecto autoritario y del modelo extractivista. Se mostrará cómo este nuevo contexto económico y político produjo consecuencias sociales negativas que alimentaron las luchas sociales en Colombia y culminaron con la convocatoria al paro nacional del 21 de noviembre de 2019.

Autoritarismo 2.0

El orden conservador que se consolidó a lo largo del siglo XX en Colombia tenía, como lo señalamos en el capítulo 1, un talante autoritario, heredado de la Constitución de 1886 y aplicado al pie de la letra por las

élites en el poder. Era un régimen que se desarrollaba en el marco de los principios y las formas democráticas (separación de poderes, elecciones periódicas, existencia de partidos y movimientos políticos, libertades y derechos formalmente establecidos, etc). Pero, al fin y al cabo, era un régimen autoritario, por las razones ya indicadas: monopolio bipartidista del poder del Estado que excluía a otras organizaciones políticas de la posibilidad de acceder a su manejo; represión de expresiones sociales contrarias al régimen, inspirada en la doctrina del «enemigo interno»; y ausencia de canales de participación que, más allá del voto para elegir al presidente y al Congreso de la República, permitirían a la ciudadanía tener voz e incidencia en las decisiones públicas.

La Constitución de 1991 fue imaginada por sus promotores y por los constituyentes como un proyecto democrático de modernidad política (Mejía, 2022) que buscaba quebrar el orden conservador y el régimen autoritario, y sustituirlos por un nuevo modelo cuyos principales pilares serían la protección y garantía de los derechos fundamentales, la participación ciudadana y el pluralismo. Su aprobación dio inicio a un proceso de transición que, sin embargo, duró poco y durante el cual no fue posible la aplicación total del espíritu ni la letra de la nueva Carta Política, entre otras cosas porque los grupos que dominaban la escena política antes de la Constitución fueron los encargados de su desarrollo legal y su implementación.

En efecto, después de expedida la Constitución en julio de 1991, la composición del Congreso no tuvo grandes cambios con respecto al período pre-Constituyente, y los presidentes elegidos en la década del noventa gobernaron a nombre de los partidos liberal y conservador.¹ La única novedad en el Congreso fue la presencia del nuevo movimiento Alianza Democrática M-19, nacido luego de la desmovilización del grupo guerrillero M-19, así como de representantes de las circunscripciones indígenas y de las comunidades negras, y de pequeños partidos, muchos de ellos nacidos en las toldas del bipartidismo, que aparecieron gracias a

¹ César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998) fueron elegidos a nombre del partido liberal; Andrés Pastrana, a nombre del partido conservador. Samper y Pastrana pertenecen a familias de larga tradición política.

las normas de diversificación del sistema político que introdujo la Constitución, pero que en su mayoría tuvieron una vida efímera. Los grupos alternativos, en su mayoría de izquierda, conformaron una minoría que no pudo hacer contrapeso real al bloque de partidos hegemónicos.

La transición vio su fin con la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez. Uribe ganó una gran popularidad electoral y mediática gracias al fracaso de las conversaciones de paz del gobierno de Andrés Pastrana con las FARC-EP, en la zona de El Caguán.² Este proceso produjo muchas expectativas entre las y los colombianos, luego de que el propio candidato Pastrana se reuniera con el entonces jefe de ese grupo guerrillero, alias Manuel Marulanda Vélez, y pactara las conversaciones para negociar la terminación del conflicto armado. Sin embargo, pese al apoyo político y ciudadano, el proceso fue dejando un sabor amargo, pues, a medida que transcurría, se veía cada vez más lejana la posibilidad de un acuerdo, mientras las FARC aprovechaban las conversaciones para ganar presencia en territorios y fortalecer sus posiciones militares. En 2001, el Gobierno nacional decidió suspender las negociaciones y dio un plazo perentorio para que la guerrilla abandonara el área despejada.

Uribe convenció entonces a más de medio país de que la paz no podría lograrse a través de la negociación política —muestra de lo cual había sido el fracaso de las conversaciones en El Caguán— y que lo que debía hacer el Estado era confrontar militarmente a la guerrilla para exterminarla. Ese era el núcleo duro de su política de seguridad democrática, la cual se enmarcaba, además, en el contexto de la lucha internacional contra el terrorismo, propuesta por el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, luego del atentado contra las Torres Gemelas, en Nueva York, en septiembre de 2001. Uribe, a tono con la doctrina expuesta por Bush, planteó que en Colombia no había conflicto armado sino terrorismo y que, por tanto, la guerrilla no era un actor político sino un grupo terrorista más que habría que exterminar.

² El acuerdo incluyó el despeje de una zona amplia de 42 000 km² (El Caguán), ubicada en el departamento del Meta, pero no incluyó el cese al fuego. Los enfrentamientos entre el Ejército y la guerrilla continuaron.

La propuesta de acabar con la guerrilla era la piedra de toque del proyecto autoritario³ de Uribe, un proyecto de nuevo cuño que superaba de lejos el talante autocrático y oligárquico del régimen político vigente hasta la expedición de la Constitución de 1991 y que en lo fundamental tomaba gran distancia de esta última, considerada una Carta que, a juicio de Uribe y sus seguidores, vulneraba los principios del orden y la autoridad que históricamente habían regido la vida del país y había creado instituciones que debilitaban el poder del Ejecutivo.⁴

El apoyo que recibió el presidente Uribe de la dirigencia política tradicional⁵ y de una proporción importante de la sociedad colombiana⁶ le permitió imponer una narrativa construida en torno a la noción del Estado comunitario, una figura que se contraponía a la de Estado social de derecho, consagrado en la Constitución. El propósito de ese relato

³ Según Dagnino, Olvera y Panfichi, el proyecto político autoritario busca poner límites a la operación de las instituciones democrático-liberales (elecciones, competencia entre partidos, independencia de las ramas del poder público, etc.). En este modelo, «el Estado es fuerte y centralizado y asume frecuentemente rasgos personalistas, en donde la figura del presidente o dictador es puesta por encima de cualquier otro actor político» (2006, p. 51). El modelo no reconoce la existencia de la sociedad civil, anula el principio de ciudadanía, afecta —restrigiéndolos— los derechos políticos y concede de manera selectiva los derechos sociales. La participación ciudadana es entendida como aclamación y apoyo político al régimen, y la protesta es vista como una violación del principio de autoridad y un embate a la legitimidad de las instituciones. En consecuencia, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil son verticales, clientelistas, de subordinación y cooptación política y/o de represión. Así, la influencia de la sociedad civil en las decisiones públicas es mínima: «En general, en el proyecto autoritario el Estado se reserva la distribución selectiva de la renta y se legitima como eje articulador de acciones conducentes a la justicia social. Lógicamente, la sociedad es vista ante todo como grupos de beneficiarios, clientes y peticionarios, todos ellos dispersos y desvinculados entre sí» (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006, p. 53).

⁴ Uribe y su círculo político cercano no eran propiamente fanáticos de la Constitución. Su ministro del Interior, Fernando Londoño, nunca ocultó su desagrado con el enfoque democrático de esta y planteó en varias ocasiones la necesidad de cambiarla eliminando instituciones que impedían al Ejecutivo gobernar: «La Constitución de 1991 diseñó unos poderes ocultos que dependen de un poder político externo al Gobierno y con una rara condición: sobreviven más tiempo que el Presidente y el Congreso. Eso quiere decir que usted elige Presidente y Congreso, y estos eligen Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Electoral, Procurador. Y todos son por 8 años [...] En el caso del presidente Uribe, esos poderes están trabajando para hacerle imposible la gestión. La gran oposición a Uribe no está en la opinión pública sino en la Corte Constitucional, en el Consejo Electoral, en el Procurador y en la Judicatura» (<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1543276>).

⁵ El presidente contaba con el apoyo de la mayor parte de los partidos tradicionales y de nuevas agrupaciones de centro y derecha que tenían asiento en el Congreso, lo que le facilitó su labor en el terreno legislativo.

⁶ Uribe fue uno de los presidentes con mayores niveles de favorabilidad en las encuestas de opinión, los que mantuvo incluso varios años después de haber dejado la presidencia.

era legitimar la concentración del poder en la figura del mandatario como encarnación de la nación y lograr la adscripción ciudadana a ese proyecto a través de una relación directa del mandatario con el pueblo, sin intermediación institucional.⁷ Se buscaba un Estado fuerte, con una estructura vertical, que concentrara poderes en el Ejecutivo en detrimento de las demás ramas del poder público y de la autonomía de los gobiernos departamentales y municipales. Concentrar poder permitiría avanzar en la guerra contra el terrorismo y desarrollar sin trabas el programa de gobierno, todo ello con el apoyo incondicional de la ciudadanía.

Un primer intento de modificar componentes esenciales de la Constitución fue el referendo constitucional propuesto por Uribe. Contó quince puntos que modificaban catorce artículos constitucionales relacionados con la muerte política de corruptos, la elaboración de los presupuestos mediante audiencias públicas, la conformación del Congreso, la pérdida de investidura de representantes electos a las corporaciones públicas, la limitación temporal del incremento de las pensiones, la supresión de las contralorías territoriales, el manejo de las regalías y el freno a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, entre otros. La idea de Uribe fue introducir cambios constitucionales que volvieran funcional la Carta Política a la ejecución de las cien propuestas de su programa de gobierno. Los quince puntos fueron aprobados con más de un 90 % de los votos, pero solo el primero (muerte política a funcionarios corruptos) logró superar el umbral exigido por la ley. Los otros catorce no fueron aprobados por no haber superado dicho umbral.

Puede decirse que este primer intento de Uribe de cambiar la Constitución fracasó. Pero vino luego su propuesta de reelección inmediata del presidente, aplicable desde el siguiente mandato. Uribe concentró su esfuerzo en la negociación y la entrega de prebendas a congresistas para modificar el artículo de la Constitución que prohibía la reelección

⁷ Tal era el núcleo de la noción de cohesión social, uno de los pilares del proyecto autoritario: asegurar la adhesión total de la sociedad al proyecto uribista, entregando su confianza al presidente y a su equipo de gobierno.

inmediata. Y lo logró. Fue reelegido en 2006 en primera vuelta con casi el 60 % de los votos válidos. Lo estratégico de ese cambio es que quebraba el principio de independencia de las ramas del poder público, pues durante su segundo mandato podría nominar candidatos a la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría, lo que finalmente ocurrió, quedando en esos cargos personas afines al Ejecutivo.

¿En qué lugar quedaba entonces la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos? Las instituciones participativas no eran para el Gobierno el vehículo apropiado para relacionarse con la gente y conocer sus demandas. Estas fueron trasladadas a otro escenario, los consejos comunitarios, una reunión que tenía lugar los fines de semana en algún municipio del país, al que el presidente y sus ministros viajaban para hablar directamente, cara a cara, con las comunidades y sus respectivas autoridades a fin de conocer sus problemas y decidir las soluciones, incluidos los recursos para poner en marcha estas últimas. Es un modelo que concentra en el gobernante un gran poder discrecional para la entrega de recursos y produce una alta dependencia de los gobernados con respecto a las decisiones del Gobierno central. El modelo, además, tiende a personalizar la relación de la ciudadanía con el gobernante, eliminando cualquier forma de acción colectiva (Velásquez, 2011).

Era un modelo controlado desde arriba por el propio presidente y su equipo de gobierno:⁸ los dispositivos de participación no jugaban ningún papel; mucho menos la protesta social. El esquema suponía una relación directa del mandatario con su pueblo para atender, en tono asistencialista, sus problemas más urgentes. Las instituciones de representación, los partidos políticos y los dispositivos de participación ciudadana no tenían lugar en ese esquema. La esencia de este último era la discrecionalidad del gobernante para tomar decisiones sobre un asunto en particular y la subordinación de los ciudadanos a la autoridad pública, desprovistos de cualquier posibilidad de incidencia en las decisiones, más allá de lo que pudieran hacer en el contacto esporádico y fugaz con el mandatario.

⁸ Era el Gobierno central quien decidía dónde se llevarían a cabo los consejos comunitarios, en qué fecha, sobre qué temas y con qué asistentes.

Este esquema se impuso rápidamente y su consecuencia inmediata fue la pérdida de razón de ser de las instituciones participativas para tender puentes entre las autoridades y la ciudadanía. La clave era el contacto directo, sin intermediación alguna, con la población. Esta nada podía decidir. Era simplemente una receptora de beneficios concedidos discrecionalmente por el gobernante.

Una forma de caracterizar la apuesta autoritaria de Uribe es la aplicación de las cuatro pruebas o indicadores de liderazgo autocrático, propuestas por Levitsky y Ziblatt (2018). La primera se refiere al débil compromiso de ese tipo de líder con las reglas democráticas del juego. Ya hemos señalado los desacuerdos de Uribe y sus seguidores con los contenidos de la carta constitucional y su intento fallido de reformarla a través de un referendo constitucional. La propuesta de la reelección inmediata es el indicio más claro del intento de romper las reglas de juego vigentes y los principios básicos de la Constitución. Ese fue un triunfo del presidente, logrado a costa de la compra del voto de algunos congresistas venales. Uribe intentó posteriormente un nuevo cambio constitucional al proponer su segunda reelección para un nuevo mandato de cuatro años, pero la Corte Constitucional le negó esa posibilidad. El interés del dirigente antioqueño era perpetuarse en el poder, lo que contradecía abiertamente el principio de alternancia electoral que afirmaron los constituyentes en 1991.

El segundo indicador de liderazgo autocrático es negar la legitimidad de los adversarios, calificándolos de delincuentes o subversivos, o de amenaza para la seguridad nacional. Este es uno de los indicadores que más encaja en la personalidad y el discurso de Uribe: siempre asimiló a sus opositores, especialmente de los partidos de izquierda y a sus seguidores como aliados de la subversión e idiotas útiles de la guerrilla; en otras palabras, como terroristas, agentes del castrochavismo. A las ONG de derechos humanos las trató de aliadas de la guerrilla y de ser antipatriotas cuando criticaban su política de seguridad democrática.⁹

⁹ Dijo Uribe, en septiembre de 2003, en la ceremonia de posesión del nuevo comandante de la FAC (Fuerza Aérea Colombiana) refiriéndose a las ONG de derechos humanos: «politiqueros al servicio del terrorismo, que cobardemente se agitan en la bandera de los derechos huma-

Siempre hubo palabras de estigmatización hacia quienes no compartían la orientación de su gobierno.

La tercera prueba se refiere a la tolerancia o aliento de la violencia. Mucho se ha hablado de la relación entre Uribe y los grupos paramilitares en Colombia. Varios testimonios de exjefes paramilitares lo confirman.¹⁰ Sin embargo, nunca ha habido pruebas concretas, ni juicios, ni una condena específica al respecto. Lo cierto es que, siendo gobernador de Antioquia, promovió la creación de las Convivir, cooperativas de autodefensa que fueron el origen de varios grupos paramilitares, a las que la Gobernación autorizó la dotación de armas de largo alcance, radios de comunicación de avanzada tecnología, carros, motos, subametralladoras, ametralladoras, fusiles, revólveres, lanza cohetes, *rockets* y morteros, lo cual les aseguró una importante capacidad operativa, según el testimonio de uno de sus integrantes.¹¹

El cuarto y último indicador es la predisposición a restringir las libertades civiles de rivales y críticos. En mayo de 2021, en el momento más álgido del paro nacional del 28 de abril, Uribe justificó el uso de las armas por la fuerza pública para detener las manifestaciones en la vía pública, bajo la premisa de que la institucionalidad estaría enfrentando una guerra sistemática y planificada por terroristas para tomar el poder y acabar con la democracia.¹² De esa manera, respaldó la escalada

nos, para tratar de devolverle en Colombia al terrorismo el espacio que la Fuerza Pública y que la ciudadanía le ha quitado [...] cada vez que en Colombia aparece una política de seguridad para derrotar el terrorismo, cuando los terroristas empiezan a sentirse débiles, inmediatamente envían a sus voceros a que hablen de derechos humanos [...] Muchas de esas críticas las han tomado de la página de Internet de las Farc. No tienen vergüenza ni limitaciones» (<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1006587>).

¹⁰ Por ejemplo, el exjefe de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Salvatore Mancuso, ha hecho varias declaraciones en audiencias de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en las que conecta a Uribe con los grupos paramilitares y sus acciones. Una de ellas se refirió al nexo de Uribe con el paramilitarismo, el cual, según Mancuso, financió las campañas electorales del presidente (véase <https://colombia.as.com/actualidad/audiencia-de-salvatore-mancuso-alvaro-uribe-responde-acusaciones-en-su-contran/>). En otras, afirmó que Uribe tenía conocimiento de las operaciones de las AUC (véase <https://cambiocolombia.com/pais/las-nuevas-mentiones-de-mancuso-sobre-alvaro-uribe-ante-la-jep-uribe-siempre-tuvo-conocimiento>).

¹¹ <https://reliefweb.int/report/colombia/lvaro-uribe-las-convivir-y-los-ejercitos-paramilitares>

¹² Uribe retomó el concepto de «revolución molecular disipada», acuñado por Félix Guattari e interpretado por el periodista chileno Alexis López Tapia desde una lógica conspirativa, para señalar que los paros nacionales de 2019-2021 eran parte de una conspiración de la izquierda

de represión violenta que ordenó el presidente Iván Duque para contener las manifestaciones iniciadas en abril de ese año. Por otra parte, durante sus dos mandatos, se llevó a cabo la interceptación de los teléfonos de dirigentes políticos opositores, de periodistas y de miembros de las Altas Cortes, decisión que fue llevada a los tribunales y que terminó en condenas para varios de sus colaboradores en el Gobierno.

Las cuatro pruebas resultan positivas para caracterizar a Uribe como un líder autocrático. Levitsky y Ziblatt escriben a propósito del expresidente colombiano:

Su administración calificó a la crítica de subversiva y terrorista, espío a miembros de la oposición y periodistas; intentó debilitar la Magistratura y en dos ocasiones buscó modificar la Constitución para gobernar durante un mandato adicional. Pero, a diferencia de lo sucedido en Venezuela, la oposición no intentó derribar a Uribe por medios extraconstitucionales. En lugar de ello [...] centró sus esfuerzos en el Congreso y los tribunales. Ello hizo que a Uribe le resultara más difícil poner en entredicho las credenciales democráticas de sus adversarios o justificar la adopción de medidas drásticas contra ellos [...] En febrero de 2010 la Corte Constitucional dictaminó que la postulación de Uribe para un tercer mandato era inconstitucional y lo obligó a abandonar la presidencia concluido su segundo mandato. (2018, pp. 188-189)

Ante la imposibilidad de ser reelegido para un tercer mandato, Uribe dio el aval a su ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, para que asumiera la candidatura presidencial a nombre del Gobierno y asegurara la continuidad del proyecto político que durante ocho años había logrado imponer en el país. La idea del expresidente era convertirse en el poder en la sombra durante los siguientes Gobiernos y cuidar que su apuesta política¹³ se perpetuara. Santos, sin embargo, se apartó

internacional para acabar con las instituciones democráticas. Para Uribe, las movilizaciones no eran otra cosa que un complot para tumbar a Iván Duque del poder. Un propósito de carácter terrorista, minuciosamente planificado y financiado por el ELN, Nicolás Maduro y Gustavo Petro (<https://elordenmundial.com/que-es-revolucion-molecular-disipada/>). En otro capítulo ampliaremos este concepto.

¹³ Uribe hablaba coloquialmente de sus tres «huevitos», los tres pilares de su gobierno: la seguridad democrática, la confianza inversionista y la cohesión social. La primera buscaba sentar las bases de la seguridad en el país mediante la guerra al «terrorismo», condición fundamental

de la línea de Uribe, lo que convirtió a este último en su más acérrimo opositor. En su discurso de posesión, Santos afirmó, contrariamente a lo predicado durante ocho años por Uribe, que en Colombia sí había un conflicto armado y que las guerrillas podían ser consideradas actores políticos. En consecuencia, procedería a establecer contactos para iniciar negociaciones con las FARC y llegar a un acuerdo sobre la terminación del conflicto y la reincorporación de esa guerrilla a la vida civil.

Uribe, entonces, optó por crear su propio partido,¹⁴ el Centro Democrático, reconocido hoy como principal fuerza de la extrema derecha en Colombia. Santos era más afín al proyecto de corte (neo)liberal, inspirado en la idea de promover la inversión privada, reducir al máximo la intervención del Estado, asegurar prácticas de buen gobierno y avanzar en el diseño de políticas sociales focalizadas en los sectores más vulnerables de la población. En el documento del Plan Nacional de Desarrollo quedó plasmada su filosofía y su compromiso en materia de buen gobierno:

Necesitamos un país que confíe y sienta orgullo por las instituciones del Estado. Unas instituciones que cumplan a cabalidad compromisos ineludibles de gestión pública como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad y la intolerancia absoluta con la corrupción. Un estado que procura la convergencia de las capacidades de desarrollo regional y abre y consolida espacios de inclusión para que los ciudadanos participen en la construcción de la sociedad. (DNP, 2011, tomo 1, p. 22)

Los ocho años del mandato de Santos¹⁵ fueron un paréntesis en la apuesta uribista de eternizar su proyecto autoritario. La negociación con las FARC, que terminó en el acuerdo firmado en noviembre de

para atraer la inversión privada, a la cual se le darían todas las facilidades e incentivos para llegar al país. La cohesión social, entendida como aclamación y apoyo total al régimen por parte de la ciudadanía, era el factor de legitimación del proyecto político.

¹⁴ Años antes, había creado con dirigentes políticos afines a su ideología, incluido Santos, el Partido de la Unidad Nacional, conocido como partido de la U, que fue durante varios años el partido de gobierno.

¹⁵ Santos fue reelegido, con base en la reforma constitucional promovida por Uribe, para un segundo período en 2014. En esa ocasión su contrincante en segunda vuelta fue el candidato del Centro Democrático, Óscar Iván Zuluaga, previamente ungido por Uribe.

2016, trajo consigo un nuevo clima de esperanza para el país y abrió las puertas a lo que podría ser un giro en la política pública, especialmente aquella orientada a reducir la brecha social, y un cambio en la manera de gobernar, lejos del populismo autoritario de Uribe. Santos tuvo que enfrentar importantes movilizaciones, como se verá luego, y, aunque trató en algún momento de desconocer su magnitud y alcance, dio un manejo más orientado hacia la negociación de acuerdos con los promotores de las protestas.¹⁶ Su gobierno mostró un talante más abierto al diálogo con la sociedad.

En este nuevo escenario ideológico y político, la participación ciudadana volvió a tener relevancia: el Plan Nacional de Desarrollo aprobado en cada uno de los dos períodos del gobierno de Santos incluyó como una de sus metas la promoción de la participación a través de los canales existentes y el diseño de una política de fortalecimiento de la sociedad civil. Durante su administración fueron aprobadas normas que incluían un importante componente de participación ciudadana: la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) que creó varias instancias de participación para las víctimas del conflicto armado; la Ley 1551 de 2012, de modernización municipal, que reiteró la función de los municipios de promover la participación ciudadana; y la Ley 1757 de 2015 que modificó la reglamentación de los mecanismos de participación directa y definió las condiciones institucionales, financieras y de política para el ejercicio de ese derecho. Hubo también un esfuerzo por avanzar en el campo de la participación digital. Santos implementó la estrategia de gobierno abierto mediante planes elaborados con representantes de organizaciones sociales.¹⁷

¹⁶ Una de las críticas a ese manejo de la movilización social fue el incumplimiento de los acuerdos. El Gobierno solía sentarse a negociar, llegar a acuerdos con los manifestantes, pero luego incumplía buena parte de lo acordado, lo que generó nuevas protestas. Tanto fue así, que el incumplimiento de la palabra gubernamental fue uno de los motivos más importantes de las movilizaciones sociales en su segundo mandato, lo que llevó al Gobierno a diseñar un programa de diálogo más efectivo que permitiera no solo negociar, sino garantizar el cumplimiento de lo acordado (Velásquez et al., 2020).

¹⁷ La estrategia tenía varios ejes: democracia en línea, plataformas para el seguimiento a la implementación de programas de gobierno, fortalecimiento de la rendición de cuentas, acceso a documentos y datos abiertos del Estado, y las auditorías visibles.

Pero el indicador más revelador de la apertura a la participación en los dos mandatos de Santos fue la firma del acuerdo de paz con las FARC, que desde los primeros párrafos otorga a la participación el papel de columna vertebral de su concepción y ejecución. El punto 2 del acuerdo está dedicado a la participación política y ciudadana. Incluye temas como la aprobación del estatuto de oposición, la definición de reglas de juego equitativas para la participación política y de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales; y el fortalecimiento de instrumentos y espacios de participación ciudadana en la planeación y en el manejo de los asuntos públicos. Sin embargo, el tema es transversal a todos los puntos del acuerdo. Así, 114 de las más de 550 acciones incluidas en el pacto tienen un componente de participación ciudadana (Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, 2018).

Sin embargo, no todo fue color de rosa para la participación en los dos períodos de Santos. Algunos sectores de su gobierno, afines a concepciones propias del orden conservador, consideraban que la participación era una barrera que obstaculizaba la toma de decisiones y minaba la eficiencia de la gestión pública.¹⁸ Ello explica en parte la poca disposición de algunas entidades del Gobierno para asignar recursos suficientes que permitieran llevar a cabo las propuestas incluidas en el plan de desarrollo y para convertir la participación en un asunto transversal a la tarea del Gobierno. Como se verá luego, esto produjo distancias entre el Gobierno y la ciudadanía, cada vez más inclinada a hacer uso de la protesta como forma de reivindicar sus derechos. Santos era un líder liberal que no iba a sobrepasar algunas líneas rojas que podrían afectar el dominio de las élites oligárquicas en el país.¹⁹

¹⁸ Germán Vargas Lleras, vicepresidente de Santos entre 2014 y 2017, era de la opinión de que, por ejemplo, la consulta previa, libre e informada a las comunidades y pueblos étnicos era un obstáculo para los proyectos de desarrollo, por lo que, en su opinión, debía ser reglamentada para que se redujera su alcance y de esa manera dejara de ser un «palo en la rueda» de proyectos estratégicos; por ejemplo, los de infraestructura vial a su cargo.

¹⁹ No sobra señalar que Santos pertenece a una familia con un gran poder económico y político. La familia de Santos fue dueña del periódico *El Tiempo*, un periódico de orientación liberal, el de mayor tradición e influencia en el país. La familia de Juan Manuel Santos, tanto por el lado paterno como materno, aportó cuatro presidentes (Joaquín Camacho, Clímaco Calderón, Eduardo Santos y Juan Manuel Santos) y un vicepresidente, Francisco Santos, primo de Juan Manuel y miembro del Centro Democrático. Juan Manuel militó en el Partido Liberal y,

En agosto de 2018, Santos entregó el mandato a Iván Duque, triunfador en las elecciones presidenciales en representación del Partido Centro Democrático. La presidencia de Duque significó el regreso del uribismo al poder, después del paréntesis de ocho años del gobierno de Santos. La llegada de Duque a la Casa de Nariño se debió en gran parte al triunfo del «No» en el plebiscito por la paz, en octubre de 2016, a través del cual Santos quiso refrendar el acuerdo firmado con las FARC en Cartagena. El triunfo del «No», a pesar de haber sido por un estrecho margen, empoderó a las fuerzas de derecha de la política colombiana (Centro Democrático, Partido de la Unidad Nacional, Cambio Radical, Partido Conservador, partidos cristianos, fracciones del Partido Liberal y sus respectivos seguidores) y les otorgó un capital electoral que aseguró el triunfo de Duque en segunda vuelta sobre su adversario, Gustavo Petro. Además, logró las mayorías en el Congreso, lo que facilitaría el trámite de las reformas propuestas en su programa de gobierno.

Como fue anunciado durante su campaña, especialmente por parte de los militantes más radicales del Centro Democrático, la idea era «hacer trizas el acuerdo de paz». Esa fue la consigna del gobierno de Duque, que desde un comienzo comenzó a atacarlo con iniciativas como el intento de desmontar el sistema de justicia transicional, y con medidas como la reducción drástica de recursos para financiar el acuerdo y la negativa a realizar aquellas acciones que no se ajustaban a la directriz ideológica del Gobierno y de su mentor, Álvaro Uribe. En últimas, el Gobierno seleccionó dos temas del acuerdo con las FARC para trabajar durante los cuatro años de su mandato: la ejecución de los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y la reincorporación de los excombatientes a la vida civil. Los demás asuntos fueron abandonados a su suerte o fueron sometidos a una muy lenta ejecución. Esto implicó que las tareas participativas del acuerdo quedaran en suspenso hasta nueva orden, especialmente las relacionadas con el punto dos.²⁰

luego, creó con Uribe el Partido de la U. Ocupó varios cargos públicos. Fue un líder del *establishment*, ortodoxo en temas económicos y seguidor del modelo de la Tercera Vía del británico Tony Blair, de quien es amigo cercano.

²⁰ Así lo muestra, por ejemplo, el sexto informe del Instituto Kroc (<https://keough.nd.edu/es/instituto-kroc-publica-sexto-informe-sobre-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colom->

El Plan Nacional de Desarrollo de Duque, «Pacto por Colombia, Pacto por la equidad» tenía poco de pacto. Duque fue siempre refractario al diálogo y a la participación, excepto si se trataba de llegar a acuerdos con el sector privado. Retomó la estrategia de Uribe de los consejos comunitarios, a los que llamó «Talleres Construyendo País», en los que intentó, sin el carisma de su mentor, tener un contacto cercano con la gente para entender sus problemas y recoger sus demandas. Sin embargo, si por algo se recuerda su gobierno fue precisamente porque respondió a las reivindicaciones ciudadanas con la estigmatización de los liderazgos sociales y la represión. El diálogo con los promotores de las protestas fue un recurso de última instancia. Así ocurrió con el movimiento estudiantil en 2018 y, como se verá luego, con el paro nacional de 2019. En el primer caso, se sentó a la mesa de negociación, obligado por la magnitud de la movilización y los apoyos sociales recibidos por los estudiantes, y llegó a un acuerdo con estos últimos para aumentar la financiación de las universidades públicas. En el paro de noviembre de 2019, el presidente propuso un escenario de diálogo (la conversación nacional), pero no para negociar con los promotores de la protesta, sino para mostrar las realizaciones de su gobierno y de paso oír a representantes de la ciudadanía diferentes a los integrantes del Comité Nacional de Paro.

En materia de participación ciudadana, los dos únicos resultados que dejó el gobierno de Duque —que no estaban en el corazón de su apuesta política— fueron la elección de los Consejos de Juventud, el 5 de diciembre de 2021, y la expedición en los últimos días de su mandato de una política pública de participación (Decreto 1535 de 2022), incluida como meta del Plan Nacional de Desarrollo.²¹ El objeto de dicha política

bia/) y los informes de Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía sobre el avance en las tareas participativas (<https://foro.org.co/informes/informe-dos-observatorio-de-la-participacion-ciudadana-en-la-implementacion-del-acuerdo-final/>).

²¹ Durante el mandato de Duque, el Partido Verde (del bloque de oposición política a Duque) lideró una iniciativa de referendo para concretar una política anticorrupción en el país. El referendo no logró superar el umbral exigido por la norma, aunque estuvo a punto de hacerlo, por lo que no tuvo carácter vinculante. No obstante, la amplia votación a favor obligó al Gobierno a presentar al Congreso un paquete de medidas anticorrupción, ninguna de las cuales se convirtió en ley de la República.

es «fortalecer las capacidades de la ciudadanía en general entendida como el conjunto de individuos, poblaciones, grupos, organizaciones e instituciones, para facilitar y garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana y la generación de espacios de diálogo público. De igual forma, pretende identificar y disminuir barreras del contexto que limiten el derecho a la participación e incentivar el interés de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos, promoviendo su vinculación activa en los espacios de planeación participativa» (artículo 1). La política contempla tres ejes: a) participación ciudadana en la gestión pública; b) participación y democracia (fortalecimiento de capacidades ciudadanas para el diálogo y la participación); y c) participación ciudadana en la planeación del desarrollo.

El documento de base de la política contiene un diagnóstico de los principales problemas de la participación: la desarticulación de las instancias, la inoperancia del Sistema Nacional de Participación, la desconfianza ciudadana en las instituciones participativas y las barreras económicas para ejercer el derecho a participar (Ministerio del Interior, 2022). También se hace alusión a las dificultades de las entidades públicas para promoverla y la falta de garantías para su ejercicio.

La política busca fortalecer la institucionalidad participativa, eliminando las barreras para su buen funcionamiento, acercar la ciudadanía a los escenarios de participación, mediante un proceso de habilitación de actores, y garantizar que la participación pueda hacer una contribución al desarrollo a través del fortalecimiento de la planeación y los presupuestos participativos. Estas estrategias fueron, sin embargo, construidas desde una lógica estatal (la participación como medio para mejorar la gestión pública) y no desde una lógica ciudadana (la participación como derecho para adquirir otros derechos).

Como era de esperarse, la política no contiene ninguna referencia a la movilización y la protesta social. Se centra en el funcionamiento de las instancias y los mecanismos de participación y en el mejoramiento de capacidades ciudadanas para hacer uso de las instituciones formalmente existentes. De dientes para afuera, Duque fue reiterativo en su afirmación de que respetaba el derecho a la protesta pacífica, pero

cuando la gente salía a las calles, su respuesta siempre fue la misma: usar la fuerza pública para confrontar a los manifestantes y disolver las protestas acudiendo al argumento de que eran la oportunidad de los violentos para poner en riesgo la seguridad ciudadana. Fue lo que ocurrió durante las movilizaciones de 2019 y 2021: una represión que dejó un elevado saldo de muertos y lesionados, como lo muestran las cifras oficiales.²² Fue este el elemento más visible del autoritarismo de Duque, junto a su negativa a conversar con quienes hacían reclamos a su gobierno. Ambas respuestas significaron una fuerte reducción del espacio cívico en Colombia.

Modelo de desarrollo, desigualdades sociales y movilización

El segundo elemento del contexto que ayuda a comprender las dinámicas de movilización social desde inicios del siglo XXI en Colombia es el modelo de desarrollo extractivista²³ impulsado al unísono por Uribe, Santos y Duque. El modelo se basaba en una idea central: aprovechar la coyuntura favorable de precios internacionales de las materias primas para explotar al máximo los recursos del subsuelo a fin de obtener rentas fiscales que permitieran financiar la inversión pública. Dos vías empleó el gobierno de Uribe para acelerar la explotación de esos recursos: la creación de incentivos para atraer la inversión extranjera hacia las actividades mineras y de hidrocarburos (DNP, 2006, pp. 109 y ss.); y la priorización de los recursos públicos para el fomento de la explotación y explotación del subsuelo.²⁴ Como complemento, el Gobierno impulsó la firma de tratados de libre comercio (TLC) (18 acuerdos entre 2002 y 2010) que incluyen cláusulas para priorizar la exportación de

²² Véase la Introducción de este informe, en la que se detallan estas cifras.

²³ El extractivismo es «un tipo de extracción de recursos naturales, en gran volumen o alta intensidad, y que están orientados especialmente a ser exportados como materias primas sin procesar, o con un procesamiento mínimo» (Gudynas, s.f., p. 6).

²⁴ Entre 2002 y 2006, el 56 % de los recursos públicos fueron enfocados en esa dirección; mientras que, en el cuatrienio siguiente, esa cifra ascendió al 65 % (DNP, 2014).

minerales e hidrocarburos a cambio de bajos aranceles para bienes y servicios con valor agregado provenientes del exterior.

En el marco de esas políticas, el Gobierno realizó reformas institucionales para facilitar la ejecución de su estrategia económica: liquidó la Empresa de Carbones (Carbocol), en 2003 y la minera (Minercol), en 2004, y convirtió a Ecopetrol en una empresa accionaria. Creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos en 2003 y elaboró un par de instrumentos de largo plazo: el Plan de Desarrollo Minero 2006-2019 y el Documento Visión Colombia 2019, con el fin de garantizar la continuidad del modelo. Las reformas tributarias de 2002, 2003, 2006 y 2009 incluyeron beneficios para los inversionistas con la mira de incentivar su entrada en el sector (Velásquez et al., 2020).

Paralelamente, el gobierno de Uribe aumentó de manera exponencial la entrega de títulos mineros y de contratos para la exploración y explotación de petróleo y gas.²⁵ Esto permitió un aumento significativo de la producción de minas e hidrocarburos en el país,²⁶ así como de la participación del sector en el PIB, la cual llegó a ser del 7 % en 2010, mientras en el 2001 era solamente del 2,9 %. Las exportaciones tuvieron un comportamiento similar: el peso de minerales e hidrocarburos en la canasta exportadora llegó a ser del 65 % en 2011 (Foro Nacional por Colombia, 2015).

El presidente Santos (2010-2018) mantuvo la política de fortalecimiento de la actividad extractiva y convirtió a esta última en la locomotora del crecimiento económico del país, como quedó consignado en su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Era una época de bonanza de precios que, a juicio del Gobierno, debía ser aprovechada para asegurar mayores recursos fiscales para el Estado, a través del recaudo de impuestos y regalías. Hubo nuevas adecuaciones

²⁵ En el 2000, había 2192 títulos mineros vigentes; doce años después habían sido otorgados más de 9400 títulos, de los cuales 3760 eran títulos de explotación que abarcaban casi el 2 % del territorio nacional. En materia de hidrocarburos, el período 2005 a 2009 fue denso en la firma de contratos, con un promedio de 56 al año (Foro Nacional por Colombia, 2015).

²⁶ Véanse los informes del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia, de Foro Nacional por Colombia, en los que se hace seguimiento detallado a los principales indicadores económicos del sector y se examina su peso en el conjunto de la economía colombiana (véase www.foro.org.co).

institucionales: fue creada la Agencia Nacional de Minería en 2011; fue reformada la Ley de Regalías para lograr una mejor distribución de ese recurso en todo el país; y se presentó una nueva fase del Plan de impulso a la prosperidad y el empleo con el fin de flexibilizar los términos contractuales en el sector de minas e hidrocarburos. Un elemento central de la política fue la ampliación de los beneficios arancelarios a la industria, el aumento de las exenciones tributarias para incentivar los proyectos petroleros costa afuera, la creación de los proyectos nacionales de interés estratégico (PINES) y la propuesta de regalías variables para estimular la llegada de inversión extranjera directa al sector.

Esta estrategia fue reforzada en el Plan de Desarrollo 2014-2018. Sin embargo, el contexto había cambiado: el *boom* de los precios internacionales había terminado y comenzaba una época de «vacas flacas». No obstante, el Gobierno, con el apoyo de los empresarios del sector, continuó incentivando la actividad extractiva y creando las condiciones para que siguiera siendo el motor de la economía colombiana, a sabiendas de que las rentas percibidas por el Estado disminuirían.²⁷ De hecho, hubo un balance negativo en las cuentas públicas con consecuencias directas en la balanza de pagos y en el déficit fiscal, dada la alta dependencia de la economía colombiana con respecto al sector extractivo.

Iván Duque mantuvo la línea de los Gobiernos anteriores de promover el sector extractivo como punta de lanza de la economía y, luego de los impactos negativos de la pandemia, como sector líder de la reactivación económica.²⁸ Su política era un poco más de lo mismo: mantener el impulso a la actividad extractiva mediante incentivos a la inversión y superar las barreras que frenaban el desarrollo del sector (Foro Nacional por Colombia, 2019). Además, para enfrentar la reducción de las reservas petroleras y de gas, Duque propuso la exploración

²⁷ Es lo que ha sido llamado la «carrera hacia el fondo»: los países comenzaron a competir para atraer inversión privada flexibilizando estándares sociales y ambientales, en la mira de compensar la baja de precios con el incremento de las inversiones y de los volúmenes de producción.

²⁸ Véase el Documento Conpes 4023 de 2021 (DNP, 2021).

de pozos costa afuera y, contrario a lo señalado durante su campaña, apoyó el uso del *fracking*. Estas fórmulas fueron acompañadas por un endulzado discurso de corte ambientalista promovido por el Gobierno en los escenarios internacionales, que poco o nada tenía que ver con su apuesta económica.

La gestión del modelo de desarrollo fue consistente con el proyecto político autoritario. Como señala Velásquez (2021a), el esquema de toma de decisiones en el sector continuó siendo jerárquico, vertical, dando voz solamente a la gran industria en la definición de políticas para su desarrollo. La mayor parte de las decisiones estratégicas a lo largo de la cadena de valor siempre estuvo en manos del Gobierno nacional, mientras que las autoridades municipales y departamentales mantuvieron un papel marginal, lo cual es paradójico si se tiene en cuenta que los proyectos se desarrollan en territorios específicos. Ese esquema no fue modificado. Lo que hizo el Gobierno central fue intentar, no siempre de manera exitosa, el diálogo con los actores territoriales a fin de frenar el alto grado de conflictividad asociado al sector y asegurar el apoyo social a los proyectos extractivistas.

Hubo, pues, una línea de continuidad en materia de política económica en las dos décadas del gobierno de Uribe, Santos y Duque, que se vio soportada por una narrativa que puso el acento en los beneficios que el sector extractivo podría aportar al país y a los territorios con potencial extractivo. Según dicho discurso, el sector contribuiría a la dinamización de la economía nacional y de los territorios con esa vocación, y traería efectos muy positivos para la población, mejorando sus indicadores sociales. La pregunta es si esa narrativa tenía piso en la realidad.

El estudio de la Contraloría General de la República publicado en 2013 sobre la minería en Colombia y sus efectos económicos, sociales y ambientales (Garay, 2013) contiene el análisis de varios indicadores sociales a nivel municipal y puede ser útil para responder parcialmente a esa inquietud. El estudio examinó diez indicadores sociales, ambien-

tales e institucionales²⁹ en una muestra de 187 municipios.³⁰ Los resultados revelan las características de la población que vive en áreas de actividad minera comparadas con las de otros tipos de municipios. La principal conclusión de los autores es que los indicadores sociales en municipios mineros son fuertemente deficitarios en comparación con el resto, incluidos los municipios petroleros. En palabras de los autores,

La población de los municipios donde por más de dos décadas se vienen explotando los recursos mineros del país vive una gran tragedia: conviven con una actividad generadora de riqueza que es apropiada por los propietarios de las empresas mineras, con muy baja participación de los trabajadores de estas empresas, y con indicadores de pobreza y de falta de oportunidades que reflejan el escaso desarrollo institucional [...] En síntesis, en las zonas donde se concentra la actividad minera, la población sobrevive soportando los efectos de lo que los especialistas han denominado la maldición de los recursos naturales. (Rudas y Espitia, 2013, p. 71)

Afirman luego:

El desarrollo expresado en términos de la calidad de vida de la población en las principales zonas mineras está sensiblemente rezagado en relación con municipios en donde predominan actividades distintas a la minería. En efecto, a pesar de incrementarse la cobertura de los servicios de educación y salud en las zonas de minería a gran escala, la calidad de estos servicios —medida en términos de puntaje en las pruebas Saber a los bachilleres y en la tasa de mortalidad de menores de un año— no solo no mejora significativamente, sino que en algunos casos tiende a empeorar. Igualmente, se presenta una situación paradójica:

²⁹ Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas; Índice Multidimensional de Pobreza; cobertura de afiliación al régimen de salud; tasa de mortalidad infantil; cobertura neta de educación básica y media; pruebas Saber grado 11 en matemáticas; porcentaje de población analfabeta; déficit de vivienda; tasa de deforestación; e Indicador Integral de Desempeño Municipal.

³⁰ Para el período 1998-2005 fueron identificados 18 municipios con la mayor producción de petróleo; 27 con la mayor producción de carbón; 6 productores de níquel; 64 con mayor producción de oro; 69 con mayores cultivos de coca; y 26 municipios que, sin ser capitales departamentales, tienen una relación entre ingresos tributarios e ingresos totales mayor que Bogotá. Para el período 2006-2012, la muestra incluyó 27 municipios petroleros, 26 productores de carbón, 6 que reciben regalías por el níquel, 71 productores de oro, 61 con cultivos de coca y 22 con una relación entre ingresos tributarios e ingresos totales mayor que Bogotá (Rudas y Espitia, 2013).

mientras que los municipios petroleros tienden a acercarse a los municipios con mayor desarrollo de actividades no extractivas en términos de calidad de servicios para su población, en marcado contraste los municipios mineros a gran escala se asemejan más, por las precarias condiciones de vida de su población, a los principales municipios cocaleros del país. (2013, p. 71)

Por supuesto, estas diferencias estadísticas no pueden ser explicadas exclusivamente por la actividad extractiva, como lo advierten acertadamente los autores.³¹ Sin embargo, «sí son suficientemente concluyentes para diagnosticar una situación generalizada de confluencia de esta actividad minera con elevados niveles de pobreza y bajos niveles en la calidad de vida de la mayor parte de la población residente en las zonas de extracción» (2013, p. 72).

En otras palabras, las promesas de mejores condiciones derivadas de la actividad extractiva no eran más que eso, promesas, y en realidad el modelo de desarrollo basado en la explotación de los recursos del subsuelo, en lugar de progreso y bienestar para la población en su territorio, representó atraso y menores oportunidades para sus supuestos beneficiarios.

Podría pensarse que los déficits en materia social podrían ser compensados de alguna manera con la inversión de los recursos de regalías obtenidos gracias a la explotación de minas e hidrocarburos.³² Ese era otro componente importante de la narrativa gubernamental —y empresarial—. El uso de tales ingresos, sin embargo, ha mostrado varios problemas, dos de los cuales sobresalen: altos niveles de corrupción y fragmentación en pequeños proyectos que no resuelven problemas estratégicos de los territorios. Lo señaló el informe de la Contraloría General de la República sobre ejecución de las regalías a diciembre de 2017: «Los riesgos de dispersión de los recursos de regalías persisten. El valor promedio de los proyectos es bastante bajo en el caso de los

³¹ El escaso desarrollo institucional es otro factor que tiene un peso significativo en el comportamiento de los indicadores.

³² Las regalías entregan un volumen muy importante de recursos al Estado. El presupuesto de regalías para el 2021-2022 fue de USD\$ 3680 851 000. Para el período 2023-2024 está proyectado un recaudo de USD\$ 6244 468 000.

municipales (COP\$959 millones) y en los OCAD³³ Departamentales (COP\$2.796 millones)» (2018, p. 86).

A estas deficiencias se suman la baja capacidad de la mayoría de los municipios colombianos para generar y gestionar proyectos; especialmente los municipios de quinta y sexta categoría,³⁴ así como las ineficiencias del sistema para su aprobación. Eso explica que un departamento rico en recursos del subsuelo, por ejemplo, La Guajira, donde se explota carbón a gran escala para la exportación, tenga indicadores sociales muy por debajo del promedio nacional.³⁵

Así, los beneficios para la población en los territorios no parecen tener sustento en la realidad. ¿Qué pasó, a nivel agregado, en el conjunto del país? ¿Existe alguna asociación entre el avance del modelo extractivista, particularmente en la época del *boom* de los precios de las materias primas en el mercado internacional, y la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales?

Como lo muestran las Tablas 3.1 y 3.2, hubo hasta antes de la pandemia una reducción significativa de los índices de pobreza, pero la desigualdad social tendió a aumentar en algunas coyunturas o su reducción fue mínima. Hay dos mediciones de pobreza que se basan en enfoques e indicadores diferentes: la pobreza monetaria (incluida la pobreza extrema) y la pobreza multidimensional. En ambos casos la reducción del margen de pobreza es evidente: en el caso de la pobreza monetaria, el indicador se redujo en quince puntos entre 2002 y 2011 y en cinco entre 2012 y 2019.³⁶ Este resultado tiene que ver mucho con la política social adoptada desde comienzos de siglo, que consistió en focalizar subsidios monetarios condicionados a los sectores más pobres

³³ Los OCAD son órganos de administración de las regalías, que aprueban los proyectos de inversión de los recursos.

³⁴ «Esto quedó demostrado en la auditoría realizada por el DNP a 3196 proyectos entre 2014 y 2019. Allí se encontró que 382 iniciativas no tenían viabilidad técnica ni sostenibilidad fiscal, por un valor de tres billones de pesos. Entre las deficiencias encontradas están las fallas en la interventoría, la insuficiencia de condiciones técnicas, los retrasos injustificados y la falta de información sobre el contratista encargado de la labor» (Foro Nacional por Colombia, 2020, p. 100).

³⁵ Según el Censo de Población y Vivienda de 2018, el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas a nivel nacional fue de 14,28; en La Guajira, fue de 53,33. En el Chocó, productor de oro, plata y platino, fue de 65,51 (DANE, 2018).

³⁶ Las dos series no son comparables, pues desde 2012 la cifra se calculó con una metodología diferente.

de la población, lo que permitió a una parte de ellos salir de los márgenes de pobreza. Ello se refleja también en la reducción del porcentaje de pobres extremos en los mismos períodos. Una tendencia parecida se observa al analizar el indicador de pobreza multidimensional (IPM):³⁷ entre 2010 y 2019, el IPM bajó 13 puntos (Tabla 3.2).

Tabla 3.1. Indicadores de pobreza (%) y diferencias urbano-rurales

Año	Pobreza monetaria				Pobreza monetaria extrema			
	Total	Cabecera	CPPD*	CPPD/Cabecera	Total	Cabecera	CPPD	CPPD/Cabecera
2002	49,7	45,5	61,7	1,36	17,7	12,2	33,1	2,70
2003	48,0	44,9	56,8	1,26	15,7	11,2	29,0	2,59
2004	47,4	43,7	58,3	1,33	14,8	10,0	29,1	2,91
2005	45,0	41,1	56,4	1,37	13,8	9,1	27,8	3,05
2008**	42,0	37,4	56,6	1,50	16,4	11,2	32,6	2,91
2009	40,3	36,0	53,7	1,49	14,4	9,9	28,6	2,89
2010	37,2	33,3	49,7	1,34	12,3	8,3	25,0	3,01
2011	34,1	30,3	46,1	1,52	10,6	7,0	22,1	3,15
2012***	40,8	36,0	56,4	1,57	11,7	7,9	24,2	3,06
2013	38,3	33,9	52,8	1,56	10,0	7,0	19,8	2,83
2014	36,3	31,7	51,5	1,62	9,4	6,3	19,4	3,08
2015	36,1	31,6	51,5	1,63	9,1	6,0	19,4	3,23
2016	36,2	32,4	48,8	1,51	9,9	6,9	20,1	2,91
2017	35,2	31,9	46,2	1,45	8,4	6,0	16,6	2,77
2018	34,7	31,4	46,0	1,46	8,2	5,8	16,2	2,79
2019	35,7	32,3	47,5	1,47	9,6	6,8	19,3	2,84
2020	42,5	42,4	42,9	1,01	15,1	14,2	18,2	1,28
2021	39,3	37,8	44,6	1,18	12,2	10,3	18,8	1,82

* Centros poblados y población dispersa.

** La Misión para el Empalme de las series de Empleo, Pobreza y Desigualdad modificó la metodología de cálculo para estimar la pobreza y pobreza extrema. Por ello, no hay información para los años 2006 y 2007.

*** Actualización metodológica de pobreza monetaria con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) 2016-2017.

Fuente: Elaboración propia con base en boletines sobre pobreza monetaria y pobreza multidimensional del DANE.

³⁷ El IPM se construye con indicadores referidos a cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; la salud; el trabajo; el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. Estas dimensiones son analizadas a través de 15 indicadores y se consideran pobres los hogares que tengan privación en por lo menos el 33 % de ellos (DANE, 2016).

Sin embargo, la reducción de la pobreza tuvo un comportamiento diferente en las zonas urbanas (cabeceras) y en el resto del territorio. En lo que respecta a la pobreza monetaria, en ambos territorios el índice se redujo en 15 puntos en el período 2002-2011, pero el punto de partida de los centros poblados y población dispersa (CPPD) fue más alto (61,7 %). Esto significa que la reducción proporcional fue mayor en las cabeceras que en las CPPD. En el período 2012-2019, la brecha urbano-rural se acortó, pues el ritmo de descenso de la pobreza monetaria fue menor en las cabeceras. No obstante, el porcentaje de pobres sigue siendo mayor en las zonas rurales. El indicador de pobreza multidimensional muestra una tendencia similar: cayó más el porcentaje de pobres en centros poblados y población dispersa que en las cabeceras, reduciendo así la brecha urbano-rural en ese aspecto.

Tabla 3.2. Colombia: pobreza multidimensional (%) y coeficiente de Gini ingresos

Año	Pobreza multidimensional				Coeficiente de Gini ingresos		
	Total	Cabecera	CPPD*	CPPD/ Cabecera	Total	Cabecera	CPPD
2002					0,572	0,550	0,496
2003					0,554	0,536	0,485
2004					0,558	0,539	0,472
2005					0,557	0,537	0,482
2008**					0,567	0,542	0,489
2009					0,557	0,535	0,469
2010	30,4	23,5	53,1	2,26	0,560	0,537	0,471
2011	29,4	22,2	53,1	2,39	0,548	0,526	0,459
2012***	27,0	20,6	48,3	2,34	0,539	0,514	0,465
2013	24,8	18,5	45,9	2,48	0,539	0,517	0,446
2014	21,9	15,4	44,1	2,86	0,538	0,514	0,463
2015	20,2	14,4	40,0	2,78	0,522	0,498	0,454
2016	17,8	12,1	37,6	3,10	0,517	0,495	0,458
2017	S.I.	12,2	S.I.	S.I.	0,508	0,488	0,456
2018	19,1	13,2	38,6	2,92	0,517	0,497	0,446
2019	17,5	12,3	34,5	2,80	0,526	0,505	0,456
2020	18,1	12,5	37,1	2,97	0,544	0,537	0,456
2021	16,0	11,5	31,1	2,70	0,523	0,510	0,455

* Centros poblados y población dispersa.

** La Misión para el Empalme de las series de Empleo, Pobreza y Desigualdad modificó la metodología de cálculo para estimar la pobreza y pobreza extrema. Por ello, no hay información para los años 2006 y 2007.

*** Actualización metodológica de pobreza monetaria con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) 2016-2017.

Fuente: Elaboración propia con base en boletines sobre pobreza monetaria y pobreza multidimensional del DANE.

La evolución de los dos indicadores de pobreza (monetaria y multidimensional) señala que las desigualdades urbano-rurales siguen siendo amplias: la pobreza multidimensional y la pobreza extrema en las zonas rurales llegaron a ser tres veces o más mayor que en las cabeceras. Lo interesante es que durante el *boom* de precios internacionales

les de los *commodities* (2005-2015) la brecha creció significativamente, como lo muestra el indicador CPPD/Cabeceras, que refleja el número de veces que el porcentaje de pobres en zonas rurales es mayor que en zonas urbanas (cabeceras): en pobreza monetaria, el indicador pasó de 1,37 a 1,63 en el período señalado; en pobreza extrema, de 3,05 a 3,23; y en pobreza multidimensional, de 2,26 en 2010 a 3,10 en 2016. Esto muestra las distancias, aún enormes, entre áreas urbanas y rurales.

Colombia redujo los rangos de pobreza, por lo menos hasta antes de la pandemia, pero sigue manteniendo altos niveles de desigualdad, lo que explica en parte la inconformidad de varios sectores de la población y las exigencias que han venido planteando de tiempo atrás y que concretaron en las movilizaciones de 2019 y 2021. El Gini de ingresos muestra una tendencia a la baja (Tabla 3.2), pero sigue siendo muy alto en comparación con otros países de América Latina, incluido Chile,³⁸ lo que ubica al país como uno de los más desiguales en la región.³⁹

La pandemia, como se muestra en las dos tablas, implicó un aumento de la pobreza, la desigualdad y el desempleo: en marzo de 2020, justo antes de que comenzaran los confinamientos, la tasa de desempleo en Colombia ya era alta: 12,6 %. En febrero de 2021, la cifra ascendió al 15,9 %, según datos del DANE. Según el director de esta entidad, Juan Daniel Oviedo, durante un año de la pandemia cerca de 468 000 personas perdieron su trabajo elevando la cifra de desempleados a 3 437 000 en marzo de 2021.

En suma, el modelo extractivista no solo no generó beneficios para las zonas con alto potencial en recursos naturales no renovables, sino que tampoco produjo efectos positivos en los indicadores sociales agregados. La narrativa del Gobierno sobre las bondades del modelo y su efecto positivo sobre el bienestar de las y los colombianos tuvo muy poco soporte en la realidad.

³⁸ En 2003, el Gini de ingresos en Chile era 0,515, nivel que Colombia logró solamente en 2016 y que superó en 2017, cuando el Gini en Chile fue 0,444, seis centésimas por debajo del mismo indicador en Colombia (<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?en-d=2020&locations=CL&start=1987&view=chart>).

³⁹ Véanse en el capítulo 1 los datos aportados por Garay y Espitia (2019), que muestran los grados de desigualdad vigentes en el país en temas como la propiedad de la tierra, la propiedad accionaria, la tributación y los ingresos.

¿Por qué si Colombia ha sido de tiempo atrás un país pobre y desigual solo al finalizar la segunda década de este siglo tuvieron lugar las manifestaciones de descontento por esa situación? La respuesta a ese interrogante pasa por tres consideraciones: en primer lugar, una de las características del orden conservador que dominó el panorama social y político del país desde fines del siglo XIX fue la capacidad de las oligarquías colombianas de controlar, a través de lógicas autoritarias y clientelistas, la dinámica social y política de la sociedad colombiana, logrando que esta no tuviera un rol relevante en la toma de decisiones públicas y, en general, en la orientación del rumbo del país. Como se señaló en el capítulo 1, este rasgo marca una diferencia sustancial con otros países de la región, incluido Chile, donde los movimientos sociales fueron protagonistas importantes en procesos como la reforma agraria y la modernización social y política.

No obstante, cuando ese orden conservador mostró síntomas de agotamiento durante el Frente Nacional, comenzaron a aparecer expresiones de descontento muy relevantes, como el paro nacional del 14 de septiembre de 1977, los paros cívicos regionales y las movilizaciones que tuvieron lugar desde finales de los noventa. Fueron acciones que obligaron al Gobierno nacional a negociar y a actuar en diversos frentes de la política pública para reducir el clima de tensión social que vivió el país en los últimos años. Sin embargo, en muchos casos, los acuerdos pactados fueron incumplidos por el Gobierno, lo que incrementó el descontento social y fue acumulando una cierta indignación social, especialmente en los sectores más perjudicados por la inacción del Estado. Los paros de 2019 y 2021 recogieron ese historial de descontento y lo convirtieron en una movilización sin precedentes que tuvo una fuerte repercusión mediática, social y política.

Por último, debe señalarse que las condiciones objetivas de pobreza y desigualdad no explican por sí mismas la movilización social. Esta es un acto intencional de actores que interpretan la realidad a partir de sus percepciones, de su propia experiencia y la de otros, y proponen objetivos de acción colectiva, disponiendo los medios y los recursos necesarios para lograrlos. Una cosa es que haya pobreza y desigualdad y otra que

esa situación motive a personas y grupos a hacer algo; por ejemplo, salir a la calle a protestar, para denunciar la situación y/o buscar soluciones. Así, hay un trecho entre las condiciones objetivas y la decisión de protestar, que implica un proceso de elaboración emotivo-racional, individual y colectivo, a través de la cual los actores construyen un punto de vista y toman la decisión de actuar. Si esa decisión concita la voluntad de múltiples personas y grupos, y logra tener visibilidad y permanencia a gran escala, la movilización toma fuerza y puede tener repercusiones de fondo en la vida colectiva. Fue lo que sucedió en 2019-2021.

En Colombia, la decisión de protestar fue afirmándose a medida que diferentes sectores de la sociedad colombiana tomaron conciencia de las injusticias sociales que afectaban su existencia y la de otras y otros colombianos, y de que las políticas gubernamentales, en lugar de reducir la brecha social, la ampliaban.⁴⁰ La sociedad política parecía alejarse cada vez más de los intereses ciudadanos,⁴¹ en especial de los sectores más vulnerables de la población. Esto produjo una profunda desconfianza en los agentes políticos (dirigencia partidista, autoridades públicas, funcionarios del Estado, instancias de representación política) que llevó a muchos a la convicción de que la única posibilidad era salir a protestar, dado que los canales institucionales de representación y de

⁴⁰ Refiriéndose al gobierno de Iván Duque, una de las personas entrevistadas para este estudio afirmó: «Este es un Gobierno que gobierna a contracorriente de las mayorías, que ni siquiera gobernó para su partido. Era un Gobierno ensimismado, en una torre de marfil, que no entendió las dinámicas sociales, cuya única respuesta a la movilización fue endurecer la represión policial» (Entrevista a profesor universitario).

⁴¹ En este aspecto, Colombia y Chile presentaban una situación muy parecida en la coyuntura de la movilización. En Chile, los partidos habían perdido su capacidad de intermediación, pues se encerraron en su lógica de transacción política para mantener el poder perdiendo contacto con la sociedad y capacidad de interpretar correctamente lo que ocurría en el país. Como señala Fuentes (2021), «el malestar no solo sería una expresión de descontento o de insatisfacción sino que además reflejaría precisamente la ruptura entre el sistema político tradicional y los movimientos sociales» (p. 100). Al mismo tiempo, la sociedad chilena, sobre todo los grupos organizados, habían ganado autonomía para intentar resolver sus problemas o demandar del Estado bienes y servicios sin la necesaria intermediación de los partidos políticos. El ensimismamiento de los partidos políticos y la creciente autonomía de la sociedad civil ampliaron la distancia entre ambos mundos, rompiendo los lazos que tradicionalmente los unían y que contribuían al funcionamiento del sistema democrático representativo. En Colombia, ese vínculo se comenzó a romper durante el Frente Nacional y se fue manifestando mediante el escepticismo de algunos, la indiferencia de otros y la decisión, especialmente de los sectores más organizados, de salir a la calle a reclamar sus derechos.

participación ciudadana carecían de la eficacia necesaria para atacar los problemas de fondo.

La percepción de que el país iba por mal camino estaba a flor de piel de la mayoría de las y los colombianos, como lo revelan las encuestas de Invamer Gallup para Colombia que cubren el período 1990-2021. El Gráfico 3.1 muestra la evolución de la percepción de los colombianos acerca de la situación del país. La línea roja (percepción negativa) se incrementa a partir del primer gobierno del presidente Santos, ampliando permanentemente la brecha con respecto a la opinión positiva. Llegó a un nivel máximo del 82 % en agosto de 2013, año de grandes movilizaciones sociales en el sector rural, en el sector minero y en grandes ciudades; se redujo a 49 % a finales de 2015, cuando ya eran conocidos varios puntos del acuerdo de paz con las FARC y luego se mantuvo en un rango entre el 50 y el 79 %, con un promedio entre diciembre de 2015 y noviembre de 2019 (primer paro nacional) de 67,4 %. Luego de la primera movilización en noviembre de 2019, la percepción negativa aumentó de modo significativo: la curva muestra una tendencia ascendente, con un pico del 90 % de pesimismo en abril de 2021 (presentación del proyecto de reforma tributaria de Duque e inicio del nuevo paro nacional el 28 de abril), y un promedio más alto que en el período anterior (76,7 %).

Gráfico 3.1. Percepción sobre el rumbo del país



Fuente: Invamer (2021). *Invamer Poll. Medición # 144*.

Esta percepción general se refleja en la opinión de los colombianos sobre los principales problemas del país. Por ejemplo, en materia de inseguridad (Gráfico 3.2), la brecha entre opinión negativa y positiva se amplía tendencialmente desde el segundo gobierno de Uribe, pero especialmente desde el primero de Santos. El incremento del pesimismo es notorio en el gobierno de Duque: pasó de 76 % a 96 % en tres años (agosto de 2018 a agosto de 2021). Algo parecido ocurre con la corrupción (Gráfico 3.1). La encuesta muestra que para un alto porcentaje de colombianos, que llegó a 91 % a mediados de 2021, ese problema ha ido creciendo, a pesar de la gran cantidad de normas y políticas anticorrupción aprobadas que no han tenido efecto alguno.

Gráfico 3.2. Percepción sobre inseguridad en Colombia



Fuente: Invamer (2021). *Invamer Poll. Medición # 144.*

Gráfico 3.3. Percepción sobre corrupción en Colombia



Fuente: Invamer (2021). *Invamer Poll. Medición # 144.*

El pesimismo en torno al desempleo fue más intenso en los dos gobiernos del Centro Democrático, el segundo de Uribe y el de Iván Duque, con porcentajes de 81 % como cifra más alta en el primer caso, y de 97 %, en el segundo, también en abril de 2021, cuando se inició la nueva movilización (Gráfico 3.4). Por último, sobre el funcionamiento de la economía (Gráfico 3.5), el optimismo que logró reinar durante el primer gobierno de Santos se desvaneció en su segundo mandato y rozó límites muy altos durante el gobierno de Duque: en abril de 2021, la opinión negativa provino del 91 % de los colombianos, dato que se aviene bastante con el de lucha contra la pobreza, el cual no llegó a esos porcentajes, pero sí concitó el pesimismo de más del 80 % en el mismo mes de abril.

Gráfico 3.4. Percepción sobre el desempleo en Colombia



Fuente: Invamer (2021). *Invamer Poll. Medición # 144*.

Gráfico 3.5. Percepción sobre la economía colombiana

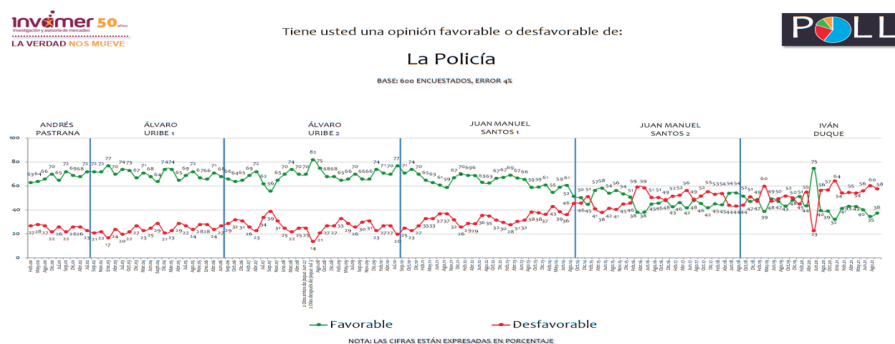


Fuente: Invamer (2021). *Invamer Poll. Medición # 144*.

Estas percepciones llenas de pesimismo sobre el funcionamiento de la economía y de otros aspectos de la vida colectiva contribuyeron, sin duda, a la decisión de salir a protestar. Pero, también fue importante la imagen desfavorable que fueron construyendo las y los colombianos sobre las instituciones democráticas (Gráficos del 3.6 al 3.11).

En general, las instituciones públicas en las que se basa el funcionamiento del Estado son mal vistas en comparación con instituciones como los medios de comunicación, las universidades o el sector empresarial, que irradian una imagen positiva. Pero, hay diferencias. La opinión menos desfavorable la tienen la Policía y la Procuraduría General de la nación, con puntajes bajos en ambos casos (23 % en junio de 2020 para la Policía, y 45 % en agosto del mismo año para la Procuraduría). Sin embargo, a mediados de 2021, la Policía tenía una opinión desfavorable del 60 % de los colombianos, seguramente como consecuencia de su comportamiento represivo durante los paros de 2019 y 2021. Por su parte, la Procuraduría comenzó a perder imagen desde mediados de 2020 y en agosto de 2021 su opinión negativa era del 59 %.

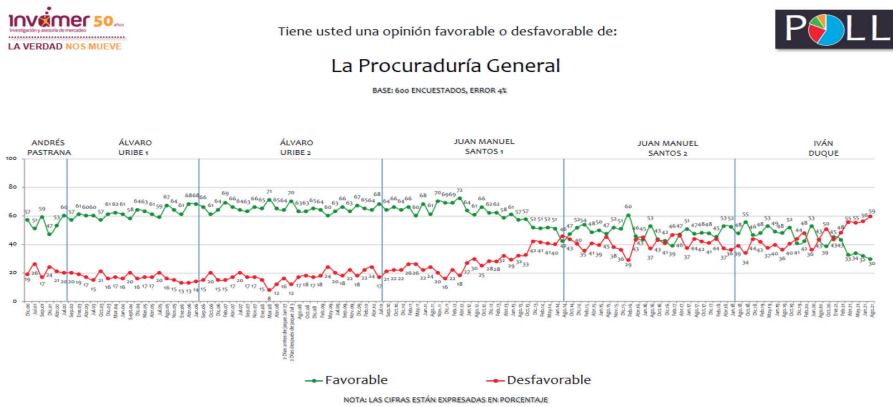
Gráfico 3.6. Colombia: imagen de la Policía



Fuente: Invamer (2021). *Invamer Poll. Medición # 144.*

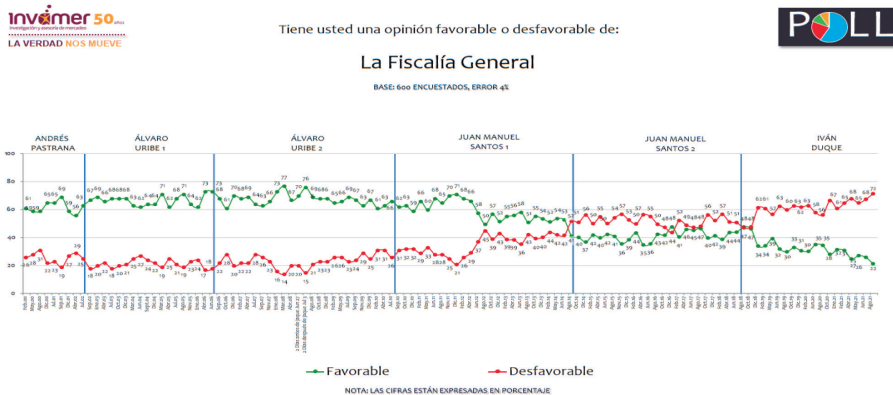
La Fiscalía se ubica en un nivel medio de impopularidad. Su imagen se deterioró desde el segundo gobierno de Santos, tendencia que se afianzó hasta mediados de 2021, cuando llegó a 72 % de opinión negativa. Ese resultado seguramente está asociado a la misma persona del fiscal, Francisco Babosa, fiel escudero del presidente Duque, con quien inmediatamente se le asoció, acusándole de falta de independencia con respecto al Ejecutivo para ejercer sus funciones.

Gráfico 3.7. Colombia: imagen de la Procuraduría General



Fuente: Invamer (2021). *Invamer Poll. Medición # 144.*

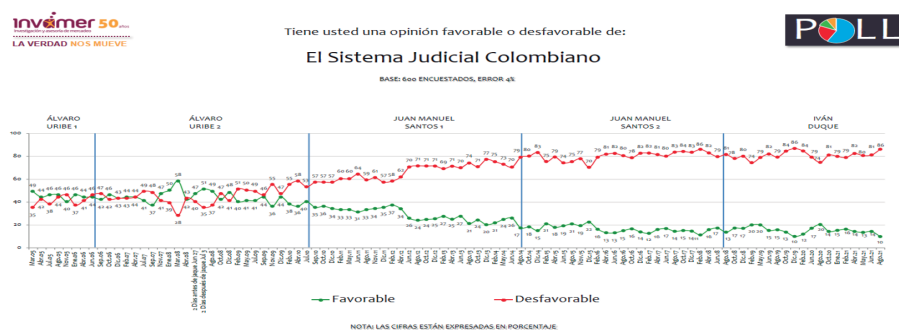
Gráfico 3.8. Colombia: imagen de la Fiscalía General



Fuente: Invamer (2021). *Invamer Poll. Medición # 144.*

Las otras tres instituciones (Gráficos 3.9, 3.10 y 3.11) son un buen ejemplo de opinión negativa. El sistema judicial colombiano viene arrastrando esa imagen en las últimas dos décadas. Llegó a un pico de 86 % en 2018 y se mantuvo con altibajos en ese rango hasta agosto de 2021. La gente no cree en la justicia, a pesar de las reformas al sistema en estas dos décadas, sobre todo por los altos grados de impunidad que la han caracterizado. Siempre se habla de un sistema judicial desbordado, en algunos casos politizado y muy ineficiente.

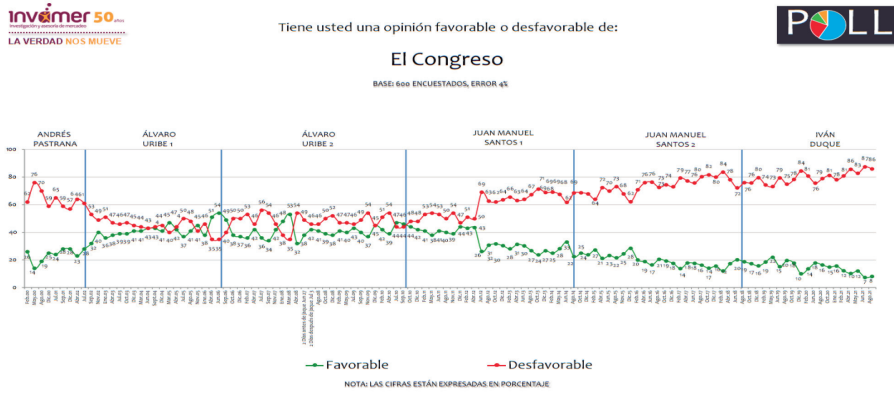
Gráfico 3.9. Colombia: imagen del Sistema Judicial colombiano



Fuente: Invamer (2021). *Invamer Poll. Medición # 144*.

Algo similar ocurre con el Congreso de la República. El Gráfico 3.10 muestra que siempre ha tenido mala imagen, la que se comenzó a acentuar desde el primer gobierno de Santos, cuando pasó rápidamente de 48 % a 71 %. En el segundo gobierno de Santos llegó a un 84 % de opinión desfavorable (abril de 2018) y en el gobierno de Duque llegó a tener un 87 %. Que a mediados de 2021 la imagen favorable del Congreso haya llegado solamente a 7 % indica a las claras qué piensan las y los colombianos sobre el órgano encargado de fabricar las leyes. El Congreso es visto como el corazón de la corrupción, del trabajo deficiente a cambio de sueldos desproporcionados, como el nicho de reproducción del clientelismo y la politiquería, en fin, como la síntesis de todo lo malo que puede tener la política, tal y como se ha ejercido en Colombia.

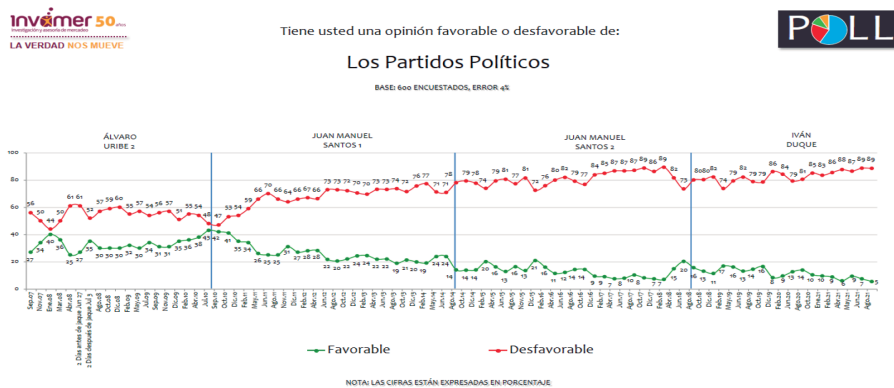
Gráfico 3.10. Colombia: imagen del Congreso de la República



Fuente: Invamer (2021). *Invamer Poll. Medición # 144.*

Eso encaja perfectamente con la opinión que se tiene de los partidos políticos. Su imagen negativa viene de décadas atrás, desde el Frente Nacional. El bajón fue fuerte en la década pasada cuando rápidamente pasó de 42 % de favorabilidad a 14 %. En el segundo gobierno de Santos, la opinión negativa llegó al 89 % y se mantuvo luego en un rango entre 74 % y 89 % en el último gobierno. La opinión favorable en agosto de 2021 fue apenas del 5 %. Esa cifra lo dice todo.

Gráfico 3.11. Colombia: imagen de los partidos políticos



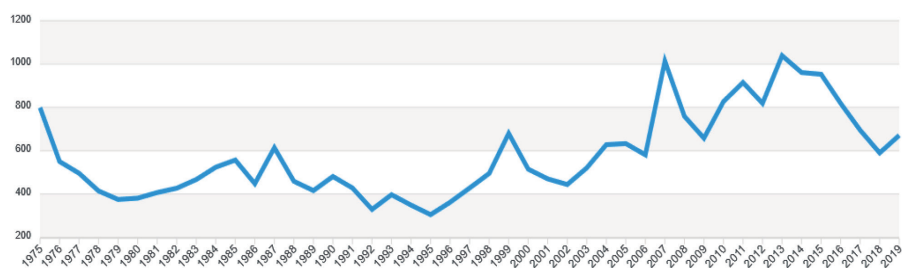
Fuente: Invamer (2021). *Invamer Poll. Medición # 144.*

La percepción negativa sobre la situación del país y la imagen desfavorable del sistema político y de las instituciones democráticas fueron, sin duda, factores determinantes en la decisión de los promotores de convocar el paro nacional de 2019 y de los manifestantes de responder a la convocatoria. El CNP sabía que tenía que capitalizar ese sentimiento ciudadano. Además, la coyuntura se prestaba no solo por la pésima imagen del presidente Duque, calificado de advenedizo en la política, incapaz de manejar el país y títere del expresidente Uribe, sino por las medidas que el Gobierno estaba preparando, el llamado «paquetazo».

La ciudadanía toma la palabra

Según los datos del CINEP sobre luchas sociales en Colombia,⁴² desde mediados de los años noventa del siglo pasado se registró un aumento significativo y constante de movilizaciones sociales en el país (Gráfico 3.12), con momentos de auge en 1999 (movilizaciones de los coaleros), 2007 (luchas de sectores laborales, de la comunidad educativa y del movimiento por la paz) y 2013 (paro agrario y paro minero, entre otros). En este último año se registró el mayor número de eventos (1039). Luego, la intensidad de la movilización se redujo hasta el 2019, cuando de nuevo la curva muestra una tendencia al alza, relacionada especialmente con el paro nacional del 21 de noviembre.

Gráfico 3.12. Trayectoria de las luchas sociales en Colombia 1975-2019



Fuente: CINEP. Base de datos sobre luchas sociales en Colombia (<https://www.cinep.org.co/base-de-datos-luchas-sociales/>).

⁴² <https://www.cinep.org.co/base-de-datos-luchas-sociales/>

En el período cubierto por el Gráfico 3.12 es posible identificar tres momentos: el primero (1975-1985) muestra una tendencia general a la baja, con una leve recuperación entre 1981 y 1985. Es una época que cierra el ciclo de movilizaciones de los años sesenta y setenta, lideradas por los movimientos sindical (mejora de condiciones laborales), campesino (toma de tierras) y estudiantil, duramente reprimidas por el régimen a través de instrumentos como el estado de sitio y el estatuto de seguridad. El incremento de las luchas en la primera mitad de los ochenta corresponde a los llamados «movimientos cívicos» o paros cívicos regionales, a los cuales se hizo alusión en el capítulo 2.

El segundo ciclo, que cubre la década siguiente (1985 a 1995), se caracteriza por el bajo nivel relativo de conflictividad (la más baja de todo el período) y coincide con la primera ola de institucionalización de dispositivos de participación ciudadana. Hay en este período una relación inversa entre institucionalización y movilización: a medida que fueron creados nuevos espacios de participación ciudadana disminuyó proporcionalmente el número de luchas sociales en el período. No sobra recordar que la institucionalización de la participación fue una estrategia de las élites políticas para contrarrestar la movilización social del momento (véase el capítulo 2).

El tercer ciclo abarca dos décadas y marca una tendencia ascendente permanente. Aunque en ese período la oferta institucional de participación siguió creciendo, la ciudadanía hizo uso de la movilización para expresar sus reclamos. Las luchas se diversificaron en cuanto a los actores, las motivaciones, los adversarios y las regiones de ocurrencia (Archila et al., 2019).

La decisión de convocar un paro nacional en 2019 tuvo mucho que ver con esta dinámica de movilización social en el último cuarto de siglo, y muy especialmente en la década anterior, así como con la experiencia acumulada de organizaciones que integraban el Comité Nacional de Paro, especialmente los estudiantes, las organizaciones campesinas y los movimientos sindical e indígena. Como ocurrió en Chile,⁴³

⁴³ En efecto, las movilizaciones venían siendo pan de cada día en ese país desde el 2006 y dife-

las movilizaciones en Colombia fueron el resultado de una seguidilla de acciones colectivas que tuvieron lugar desde inicios del siglo, que estaban frescas en la memoria de las organizaciones por su reciente desarrollo y que prepararon el camino para las marchas iniciadas el 21 de noviembre de 2019.

Un factor que explica el aumento de la protesta social en el país en la década anterior a la convocatoria del paro de 2019 es el incremento de la conflictividad asociada a los temas extractivos, especialmente a partir de 2009. Fue la respuesta de varias comunidades y organizaciones sociales a la política gubernamental de promoción del sector que suscitó un fuerte rechazo de varios sectores sociales en algunas regiones del país. En términos cuantitativos, en el período 2002-2008, las luchas en el sector extractivo representaron el 3 % del total de luchas sociales en el país. En el período 2009-2015, que coincide con el auge de la actividad, esas luchas fueron el 7,2 % del total, llegando a 11,6 % en 2016-2017, y a 5,2 %, en 2018-2019 (Velásquez, 2021a).

rentes sectores contaban con niveles organizativos que facilitaban la protesta. Desde 2003 se observa un incremento de los eventos de protesta lideradas por organizaciones medioambientales, estudiantiles, de mujeres, de defensa del territorio, indígenas y de trabajadores (Somma y Medel, 2017). Sin negar la importancia de cada uno de estos movimientos, los estudiantes y las mujeres fueron actores claves en esa escalada de protesta. En 2006, el movimiento estudiantil lideró la movilización más grande desde el retorno a la democracia con el estallido del movimiento «pingüino». Los estudiantes de secundaria se manifestaron en rechazo a la lógica neoliberal en la educación. Demandaron mayor cobertura del pasaje de estudiante en el transporte público, becas para pagar la prueba de selección universitaria y la derogación de la ley LOCE, impuesta durante la dictadura y pilar importante para la privatización de la educación. En 2011, el movimiento apareció de nuevo en la escena pública. Amplió las demandas de 2006 hacia reformas a impuestos y el *royalty* minero, a la vez que buscó un cambio constitucional, demandando una educación gratuita y de calidad. Fueron movilizaciones masivas que, al no lograr encauzar las propuestas planteadas, dejaron el escenario político abierto. Por su parte, el movimiento feminista, que había participado en la lucha por la democracia durante la dictadura (Kirkwood, 2010) y en el movimiento estudiantil de 2006 y 2011, con la promoción de enfoque de género y la creación de organizaciones feministas (Álvarez y Navarrete, 2019; Hiner y López, 2021), consolidó una agenda con ocasión del Mayo Feminista en 2018, con demandas más inmediatas como el aborto libre y algunas más estructurales como el fin de la violencia de género y del patriarcado. El Mayo Feminista interpeló a las universidades por la reproducción del patriarcado en forma de acoso sexual, educación sexista y un supuesto universalismo basado en la experiencia masculina (Castillo, 2018). Sus principales protagonistas fueron las estudiantes universitarias. Se exigió la introducción de cursos de género y cuotas de género en las bibliografías, poniendo a prueba la misma empresa académica y la producción del conocimiento e incitando el ingreso del feminismo en todas las disciplinas (Palma, 2018). Desde entonces, el movimiento mantuvo cierta continuidad con la revuelta que empezó en octubre de 2019, en la que tuvo especial visibilidad con la *performance* del colectivo Las Tesis «Un violador en tu camino» (Cuadros, 2023a).

Como señala García (2015),

A partir de 2005, con la ampliación del sector minero y de hidrocarburos, se produce una expansión de los repertorios de movilización social que van desde las marchas, los bloqueos de vías, las huelgas y los paros cívicos, las tomas de entidades públicas, las acampadas, huelgas de hambre, acciones de desobediencia civil, hasta la recolección de firmas, las vigiliias, el uso de mecanismos de participación ciudadana y de protección individual y colectiva establecidos constitucional y legalmente, las declaratorias de emergencia social y ambiental, la construcción de alianzas y redes locales y regionales, la participación en otras de carácter transnacional, y el uso de redes de comunicación a través de Internet. (p. 23)

Estas acciones fueron respaldadas por organizaciones ambientalistas, de estudiantes, sindicalistas, campesinos, comunidades étnicas, defensores de derechos humanos y otros sectores organizados que decidieron alzar su voz contra la explotación de recursos del subsuelo y contra el sistema vertical de toma de decisiones propio del sector que excluía a los actores locales de toda posibilidad de intervenir en las decisiones que los afectaban. Las reivindicaciones más importantes fueron la defensa y protección del medio ambiente; la mejora de condiciones laborales; el freno a la violación de los derechos étnicos e interculturales, y de los derechos económicos, sociales y culturales; la demanda de empleo para las poblaciones locales; el rechazo a las políticas públicas para el manejo del sector; el despojo de tierras y el incumplimiento de compromisos por parte del Gobierno nacional (García, 2015, p. 24).

Un grupo muy activo en este campo fue el de los pequeños mineros. Estos llevaron a cabo en julio de 2013 varias movilizaciones para exigir al Gobierno la protección de la pequeña minería y la minería ancestral, especialmente a raíz de la expedición del Decreto 2235 de 2012 que autorizaba la destrucción de maquinaria de la minería ilegal. La movilización se inició en varios departamentos del occidente del país, bajo la conducción del gremio, Conalminercol. Hubo brotes de violencia con taponamiento de vías, incendio de vehículos, heridos y detenidos por parte de la policía. A finales de agosto se llegó al acuerdo de que el Decreto 2235 no sería modificado, pero con el compromiso del Gobierno

de definir los criterios bajo los cuales las autoridades procederán a la hora de aplicar la norma. Se acordó igualmente iniciar un proceso de reforma del Código de Minas (Ley 685 de 2001), en la que se tendrían en cuenta a la pequeña minería y los procesos de formalización minera. Las partes también pactaron el diseño de guías minero-ambientales para ajustar la exigencia de requisitos ambientales a las características de los pequeños mineros.

Tres años después, Conalminercol convocó un nuevo paro minero en contra del Decreto 1421 de 2016 que ordenaba el cierre de las minas informales en un plazo de seis meses. El gremio ponía de presente igualmente el riesgo de desempleo de pequeños mineros en Antioquia, a raíz de un amparo administrativo otorgado por la Agencia Nacional de Minería a la transnacional minera Zandor Capital para la explotación de oro en una de las minas del territorio. A consideración de Conalminercol, este permiso afectaba el trabajo de los pequeños mineros y la economía de la región. El paro se desarrolló en los municipios de Segovia y Remedios y tuvo una duración de diez días, al cabo de los cuales fue creada la Mesa Minera de Soluciones en los dos municipios como mecanismo para construir acuerdos.

Siete de cada diez movilizaciones asociadas a la explotación de recursos naturales no renovables lo fueron principalmente por demandas de servicios,⁴⁴ especialmente en el período 2002-2015. El resto fueron movilizaciones por demanda de derechos, entre las que se destacan las múltiples acciones de resistencia para impedir la ampliación de la frontera extractiva en territorios con diferente vocación económica.

⁴⁴ Arce (2015) plantea dos categorías de acción colectiva relacionada con la extracción de recursos del subsuelo: la que demanda derechos y la que demanda servicios. La primera busca rechazar la actividad extractiva en los territorios o, en su defecto, detener su expansión, y denuncia la vulneración de los derechos de las comunidades; por ejemplo, a la consulta previa. La segunda categoría busca cambiar la distribución y el uso de las rentas generadas por la actividad extractiva en los territorios, antes que oponerse a esta última. Por el contrario, ven en ella una oportunidad para mejorar sus condiciones sociales y económicas. Las movilizaciones de «demandas de derechos» tienen la particularidad de plantear reclamos más amplios y por ende difíciles de aceptar por parte de los empresarios y/o los Gobiernos, mientras que las movilizaciones por demandas de servicios plantean reclamos más específicos y negociables, por lo que tienden a ser de corta duración en virtud de los acuerdos logrados, pero tienen mayor frecuencia en tanto se repiten cuantas veces sea necesario para solicitar el cumplimiento de los acuerdos.

Los repertorios de acción en ambos casos fueron amplios: marchas de protesta, plantones, toma de establecimientos públicos, denuncia en los medios de comunicación, expedición de Acuerdos municipales para prohibir la minería en el territorio y litigio estratégico ante las Altas Cortes. Las movilizaciones crearon un clima de tensión, ante el cual el Gobierno decidió desarrollar programas de diálogo y relacionamiento con los territorios, en su afán de asegurar la «licencia social» para los proyectos extractivos.

La cuestión agraria fue otro de los temas de fuerte agitación. Entre el 25 de febrero y el 8 de marzo de 2013 se desarrolló un paro cafetero, motivado por los altos costos de la producción y la baja de su precio en el mercado internacional, lo que redundó en una reducción de los ingresos de los cultivadores. La movilización de los caficultores, agrupados en el Movimiento Nacional por la Defensa y la Dignidad Cafetera, fue anunciada como un paro indefinido, pero duró un poco más de diez días y fue escenario de bloqueo de vías y de enfrentamientos con la policía y su cuerpo antidisturbios (ESMAD). Los caficultores lograron que el Gobierno aumentara los subsidios a la producción de café, a fin de compensar la baja de precios del producto.

En agosto del mismo año se desarrolló el paro agrario, uno de los eventos de protesta más importantes que tuvo que enfrentar el gobierno del presidente Santos, pues no solo tuvo una amplia participación de campesinos pequeños y medianos, sino también de los sectores cafeteros, arroceros, paneleros, paperos, cacaoteros, productores de leche y de algodón, así como los ganaderos. El paro, promovido por la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA), la Dignidad Campesina, la Coordinadora Nacional Agraria (CNA) y algunas agrupaciones de izquierda, concitó la solidaridad de los pequeños mineros, que estaban también desarrollando su propia movilización, los sindicatos, los transportadores, los trabajadores de la salud, los estudiantes y los gremios del sector educativo.

El movimiento surgió por las pocas garantías que el Estado otorgaba a los campesinos y la dificultad del sector para competir en los mercados nacionales e internacionales a raíz de la firma de los TLC en el país. Concretamente, no se les permitía a los campesinos usar semillas

de sus propios cultivos, pues debían utilizar las que vendían las multinacionales norteamericanas, que eran tratadas y de un solo uso, tal y como lo estipulaba el TLC firmado con Estados Unidos. Los promotores del paro exigían la implementación de medidas y acciones para enfrentar la crisis de la producción agropecuaria, el acceso a la propiedad de la tierra, el reconocimiento de la territorialidad campesina, la adopción de medidas para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la población rural y mayor inversión social en áreas rurales en temas como educación, salud, vivienda, vías y servicios públicos.

Aunque en un principio, el Gobierno, por boca del presidente Santos, desestimó el movimiento («¿Cuál paro agrario?», preguntó el presidente cuando le indagaron al respecto), al final llegó a un acuerdo con los protestantes que incluía invertir 5,2 billones de pesos en el campo e incluir en el acuerdo de paz un punto sobre reforma rural. Sin embargo, el Gobierno no cumplió con los acuerdos pactados, lo que llevó a las organizaciones campesinas a protestar nuevamente en el 2014 (Ordóñez, 2014). Como resultado de la presión ejercida, el Gobierno promulgó el Decreto 870 de 2014 que creó la Mesa Única Nacional de Interlocución y Participación MUN. Según el decreto, «La Mesa Única Nacional tiene por objeto generar un escenario de diálogo, participación y concertación en el que se podrán abordar las temáticas a las que hace referencia el artículo 3º del presente Decreto, sin perjuicio del libre ejercicio de las facultadas reglamentarias y de las competencias y funciones asignadas por la Constitución y la ley a las entidades o autoridades públicas» (artículo 2). El interlocutor principal del Gobierno, según el decreto, es la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular, nacida al calor de la movilización.

Los camioneros también tuvieron su protagonismo. En 2011, la Asociación Colombiana de Camioneros (ACC) y la Asociación de Transportadores de Carga (ATC) convocaron a un paro, luego de la aprobación por parte del Gobierno nacional de un decreto que removía el sistema de fletes y dejaba los precios del transporte de carga a regulación del mercado. El paro bloqueó las principales rutas del país, afectando incluso el acceso a la capital (Portafolio, 2011). El Gobierno concilió con la ACC un nuevo sistema de costos que reemplazaría a los fletes, benefi-

ciaría a los camioneros y reforzaría la regulación del sector por parte del Gobierno. Cinco años después, Colombia presenció un nuevo paro camionero, esta vez motivado por los altos costos de la gasolina y la flexibilización de los fletes, medidas que dejaban en desventaja a los transportadores. Los promotores lograron que en 2017 el Gobierno nacional cumpliera al 100 % 13 de los 26 puntos acordados anteriormente en las mesas de negociación.

El movimiento estudiantil universitario salió a la calle a protestar en varios momentos. El primero tuvo lugar en 2011, cuando promovió grandes movilizaciones para oponerse al proyecto de reforma de la Ley 30 de 1992, que regula el funcionamiento de la educación superior. El proyecto, propuesto por el gobierno del presidente Santos, pretendía introducir mecanismos de vigilancia a los currículos y a los procesos institucionales, e incluía la figura de ánimo de lucro en la educación universitaria para mejorar su calidad y cobertura. Los estudiantes obtuvieron el apoyo de varios sectores —rectores de las universidades públicas y privadas, congresistas— que coincidieron en que la reforma se preocupaba más por la cobertura que por la calidad, lesionaba la autonomía universitaria e introducía criterios mercantiles en el manejo de la educación, dejando de lado la consideración de la educación como derecho. Los estudiantes se agruparon en la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), creada en el Encuentro Estudiantil, en marzo de ese año, y definieron una agenda de protestas con base en un programa mínimo. Las movilizaciones surtieron efecto. En agosto, el Gobierno retiró la propuesta referida al ánimo de lucro.

Sin embargo, los estudiantes no estaban conformes con el retiro de esa propuesta y anunciaron una nueva movilización para octubre de ese año. Las universidades públicas entraron en paro el 12 de octubre y llevaron a cabo varias marchas masivas entre octubre y noviembre. Al 5 de noviembre, 31 universidades públicas habían suspendido actividades, al igual que 25 privadas, y la mayoría de las sedes regionales del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). El paro fue levantado el 16 de noviembre, un día después de la «toma de Bogotá» por los estudiantes, luego de que el Gobierno retirara el proyecto de ley y llegara a un

acuerdo con la MANE para diseñar la reforma de manera concertada (Cruz, 2012).

Siete años después, el movimiento estudiantil volvió a aparecer en la escena pública, convocando al paro nacional universitario. Junto con el Frente Amplio por la Defensa de la Educación Pública exigieron al recién posesionado Iván Duque un incremento de los recursos destinados a las 32 universidades públicas del país, debido al alto déficit fiscal que acusaban esos centros educativos, equivalente a unos 3,2 billones de pesos. Los estudiantes reclamaban un presupuesto más alto (4,5 billones) para solventar las urgencias de la educación pública universitaria en materia de infraestructura, investigación y créditos estudiantiles sin intereses. La movilización transcurrió entre el 10 de octubre y el 16 de diciembre. Luego de que el presidente Duque rechazara en un comienzo el diálogo con los representantes estudiantiles y reprimiera con fuerza las marchas realizadas en octubre y noviembre, aceptó negociar un acuerdo con los estudiantes. Tras 16 sesiones de negociación, se acordó que el Gobierno asignaría en los cuatro años siguientes la suma de 4,5 billones de pesos adicionales para el financiamiento de las universidades públicas.

Según los rectores de las universidades, el Gobierno cumplió con el desembolso de recursos adicionales y con la mayoría de los puntos acordados en la negociación. Sin embargo, los estudiantes argumentaron que había tres puntos sobre los que no se había llegado a un acuerdo: la reforma del ICETEX,⁴⁵ la entrega de recursos para las becas doctorales y la protección de los derechos humanos de los estudiantes, que fueron violados por el ESMAD durante las marchas de protesta y que no fueron investigados. Además, mantuvieron su petición de desmontar el ESMAD. Estos reclamos terminaron haciendo parte del pliego presentado por el Comité Nacional de Paro en diciembre de 2019.

Hubo otras movilizaciones en el país, promovidas por el movimiento sindical, el movimiento indígena, los pobladores urbanos, las madres comunitarias, las víctimas del conflicto armado, la población LGBTIQ+

⁴⁵ Entidad que otorga créditos a los estudiantes para realizar estudios universitarios.

y otros sectores en contra de las medidas económicas y de política pública que, según sus promotores, profundizaban el estado de pobreza en el que se encontraban varios sectores sociales. Dos sucesos coparon la atención del país en su momento: la semana de la indignación y el paro de Buenaventura.⁴⁶ La primera, programada para octubre de 2012, fue el resultado de la articulación de esfuerzos de sectores sociales inconformes con la situación del país, entre ellos «la locomotora minera en el Putumayo, la represa en el Quimbo, la desviación del Río Ranchería en la Guajira, y el déficit del sistema de transporte público en las ciudades» (La Silla Vacía, 2012).

En 2017, los habitantes de Buenaventura realizaron un paro cívico en la ciudad para expresar su inconformidad con la corrupción, el desempleo, la pobreza, la falta de servicios públicos y los déficits en las instituciones de salud. Después de 22 días de marchas, el Gobierno nacional acordó con los manifestantes la creación del Fondo Autónomo para el Desarrollo de Buenaventura, con una inversión inicial de 1,5 billones de pesos para los siguientes dos años. Fue un logro inédito en cuanto a movilizaciones en centros urbanos por la magnitud de los recursos asignados para enfrentar los grandes déficits de una de las ciudades más pobres y violentas del país (Jaramillo et al., 2020).

Estas movilizaciones cambiaron el modo de relación de la ciudadanía con el Estado. A diferencia de la apuesta gubernamental de los años ochenta, centrada en la oferta de instituciones participativas dentro de un esquema *top down*, las acciones de protesta que tuvieron lugar con el cambio de siglo mostraron que la ciudadanía, por su cuenta, había tomado la palabra y ponía a través de la democracia callejera las nuevas condiciones de esa relación, en el marco de una lógica «desde abajo» (*bottom up*). Fue la ciudadanía la que propuso fórmulas alternativas para hacerse escuchar, canalizar sus reclamos y demandas, y negociar acuerdos en su beneficio.

La opción por esa vía fue en parte la respuesta al fracaso del modelo de participación a través de canales institucionales. Y su éxito tuvo que ver con los beneficios que la movilización reportaba a sus promotores

⁴⁶ Puerto del Pacífico, ubicado en el departamento del valle del Cauca.

y participantes: inclusión de viejos y nuevos temas en la agenda pública; visibilidad de actores que hasta el momento no eran considerados como interlocutores de las autoridades; y negociación con estas últimas para llegar a acuerdos sobre las reivindicaciones ciudadanas. Cada uno de esos beneficios tenía una singular relevancia para los movilizados: el primero permitía hacer públicas las iniciativas ciudadanas y contrastarlas con la agenda de la «sociedad política». El segundo ayudaba a construir nuevas identidades y subjetividades políticas; y el tercero aseguraba un cierto grado de eficacia a la participación, lo que no había sido posible a través de los dispositivos institucionales.

Un elemento que contribuyó a que esos beneficios fueron reales y concretos fue la firma del acuerdo de paz con las FARC. Aunque el acuerdo dio origen a una aguda polarización política en el país, luego del triunfo del «No» en el plebiscito de octubre de 2016, contiene aspectos que tocan problemas de fondo del país hasta ahora no resueltos: la reforma rural integral; la creación de mejores condiciones para la participación política y ciudadana; la lucha contra las drogas ilícitas; la atención prioritaria a las víctimas en términos de verdad, justicia, reparación y no repetición, y la terminación del conflicto (reincorporación de los combatientes a la vida civil y verificación del Acuerdo). Aunque este no tocó el modelo de desarrollo ni elementos directos de política redistributiva, buscó atacar problemas de fondo que habían dado lugar al conflicto armado y que hacían parte de las reivindicaciones formuladas por diferentes actores sociales en las últimas tres décadas. Esas demandas requerían un cambio de rumbo en el manejo del Estado y de la política pública.

Pero el gran valor de la firma del acuerdo, desde el punto de vista de la movilización y la protesta, fue la posibilidad de que la acción colectiva fuera tratada como un derecho consagrado en la Constitución y la ley, y no como procesos originados en las estrategias políticas de los actores armados ilegales. Esta separación entre participación ciudadana y movilización social, por un lado, y conflicto armado, por otro, dejó sin piso la intención de satanizar el movimiento social y de no ver en él más que la intención oculta de la guerrilla de desestabilizar el Gobierno

y poner en riesgo las instituciones democráticas. En otras palabras, la sociedad ganó con el acuerdo un fuero de autonomía para actuar sin que su voz fuera considerada producto de acciones conspirativas de los grupos armados y/o de organizaciones internacionales de izquierda. Así las cosas, su tratamiento no podría ser el de lucha contra el terrorismo o contra el «enemigo interno», sino como el ejercicio legítimo de un derecho, consagrado además, en la Constitución colombiana.

La característica común a ese ciclo de movilización es su carácter sectorial. Aunque hubo solidaridades y coordinación de esfuerzos entre diferentes actores (por ejemplo, en el caso del paro agrario o de la movilización estudiantil), las demandas se enfocaron siempre hacia la reivindicación y la obtención de beneficios para el sector social que promovía la protesta. Este rasgo es clave para comprender la dinámica inicial de las movilizaciones en 2019, particularmente en lo relativo a la conformación del CNP y a la elaboración del pliego de reivindicaciones; pero también para valorar el cambio en las demandas de los manifestantes en la coyuntura de 2021.

La convocatoria al paro del 21 de noviembre de 2019 no cayó entonces en el vacío. Había una historia de movilización reciente, una sociedad cada vez más organizada y beligerante que había ganado conciencia, experiencia y capacidad de acción colectiva, la esperanza de muchos fundada en la firma del acuerdo de paz y una coyuntura que se prestó para que el llamado del CNP obtuviera una respuesta masiva. Se inició así un período de la vida del país que retó al orden social y político vigente y que puso a pensar a muchos en la necesidad de cambios de fondo en la manera de enfrentar los grandes desafíos del país.

Capítulo 4

Del conflicto al estallido social 1: los actores

En su más reciente publicación, Nadia Urbinati (2023), refiriéndose a la oleada de protestas en los últimos años en el mundo, introduce una distinción conceptual entre el conflicto y el estallido social:

El conflicto se asocia tradicionalmente a formas organizadas de contestación que tienen un liderazgo en partidos o sindicatos y un curso contractual, es decir, orientado a la consecución de un resultado: los enfrentamientos calculados, que ponen el problema en el punto de mira de la opinión pública, instruyen a un representante para que llame la atención de las instituciones, provocan rupturas que pueden recomponerse con nuevas elecciones o con otros contratos laborales, o con la anulación o reforma de determinadas leyes. (pp. 7-8)

Por su parte, el estallido¹ es un movimiento espontáneo que nace de la acción de «subjetividades horizontales que surgen al mismo tiempo, movidas casi por una dirección invisible en reacción a un determinado estado de cosas, que se representan a sí mismas a través de sus protestas, sin una estrategia de lucha y un voluntad explícita de mediación o negociación. Se presentan como expresiones de los ‘excluidos’ económicos que manifiestan el malestar social denunciando la escasez material de bienes y dinero, y que se designan de acuerdo con las emociones que los movilizan: los ‘descontentos’, los ‘indignados’, los ‘frustrados’, los ‘enfadados’» (p. 16).

Según Urbinati, la aparición de este tipo de protestas está asociada a «la globalización de los mercados y las instituciones internacionales de representación y protección de la agenda neoliberal, y con el fin de partidos ideológicos» (p. 15), hechos que han cambiado la piel y el sentido de los conflictos y han trascendido la lógica tradicional de la negociación.

La movilización en Chile en 2019 fue un típico estallido social, en los términos de Urbinati. Cuando se inició, no había líderes ni pancartas, ni consignas unificadas. Cuando estas aparecieron, se leían en carteles con una gran diversidad de mensajes. Todos —o casi todos— se sumaban a los cacerolazos y a las barricadas. No había banderas y las

¹ Urbinati habla de rebeliones, revueltas, movimientos espontáneos, acciones de sabotaje.

marchas iban y venían sin orientación. Poco a poco fueron llegando personas y movimientos de distinta naturaleza (No más AFP, ambientalistas, el movimiento feminista, etc.), que se sumaron a las marchas, las concentraciones, los cacerolazos y las barricadas, y que compartían el rechazo al modelo neoliberal. A ello se añadió una dosis de violencia a través de quemas y saqueos. Era un movimiento inorgánico, sin alternativa política. En una entrevista a Urbinati, realizada luego de la publicación de su libro, ella menciona la movilización en Chile como un caso relevante de estallido social, junto a los chalecos amarillos en Francia, las Jornadas de Vaffa, la primavera árabe y los Occupy Wall Street (Schuster, 2023).

Si la movilización en Chile mostró alguna evolución, fue en dirección contraria a lo que ocurrió en Colombia, pues, al mes de iniciado el estallido, los partidos firmaron un acuerdo para convocar una Convención constitucional encargada de redactar una nueva Constitución. Lo particular del caso chileno es que el acuerdo no fue el producto de una negociación entre los manifestantes y el Gobierno (ninguno de ellos se sentía interlocutor del otro, pues no había nada que negociar), sino de un pacto partidista hecho prácticamente a espaldas de los movilizados. En ese sentido, no hubo una transformación de la movilización, sino un acuerdo realizado por actores externos que determinó el rumbo —¿y el final?— del estallido. El acuerdo fue la canalización institucional de la protesta. La elección de la Convención y su posterior funcionamiento se convirtieron en el nuevo escenario de deliberación social y de debate político.

A diferencia del caso chileno, en Colombia la movilización se inició como un conflicto y terminó siendo un estallido social, en los términos señalados por Urbinati. En efecto, nació en 2019 como una iniciativa de varios grupos organizados que integraron el Comité Nacional de Paro, una de cuyas intenciones era negociar con el Gobierno un pliego de reivindicaciones, pero se fue transformando, luego de la convocatoria de paro nacional del 28 de abril de 2021, en un estallido en el que la negociación no fue la principal pretensión de los nuevos protagonistas de la movilización (principalmente, los jóvenes), sino más bien la nece-

sidad de expresar un sentimiento de rabia e indignación con un orden social y político que les negaba las oportunidades para realizar sus expectativas de bienestar y ahondaba a diario la brecha social.

Este cambio estuvo asociado al protagonismo de nuevos actores, a la aparición de nuevos repertorios de acción y de nuevas exigencias desde distintos grupos ciudadanos, luego de la convocatoria del Comité Nacional de Paro (CNP) al paro nacional del 28 de abril. El retiro por parte del Gobierno de las reformas tributaria y al sistema de salud, que motivaron esa convocatoria, y la renuncia del ministro de Hacienda a los pocos días de iniciadas las marchas fueron considerados triunfos de la movilización que produjeron un giro en esta última. En este capítulo se examinará el rol de los actores² más relevantes a lo largo de la movilización y la influencia del cambio de protagonistas en el giro dado por la protesta.

Siguiendo a Schuster (2005), el análisis se enfocará en el examen de la matriz de identidad de los protagonistas: quiénes participaron, sus antecedentes y su historial de luchas, el nivel de sedimentación y homogeneidad de sus identidades y el grado en que estas últimas se redefinieron a lo largo de la acción.

² Un actor es un sujeto de agencia, es decir, un individuo o un colectivo que desde su(s) identidad(es) actúa en función de intereses específicos, en busca de objetivos concretos (por ejemplo, la obtención de bienes y servicios públicos o la expresión de desacuerdo con una decisión pública). La agencia, por tanto, es una acción con sentido. La(s) identidad(es) constituyen puntos de partida para el desarrollo de las iniciativas de acción individual o colectiva, pero se pueden construir, consolidar o redefinir a lo largo de la (inter)acción. No están, por tanto, preconstituidas del todo, aunque una mínima base de identidad y de conciencia sobre el carácter de los acontecimientos es necesaria para sumarse a la acción colectiva. Hay un alto grado de contingencia en ese proceso. Una dimensión clave del desempeño de los actores y, en particular, de los actores de la participación es el conjunto de percepciones, imaginarios y motivaciones que les permiten interactuar con otros actores estableciendo lazos de cooperación, manteniendo distancia o generando situaciones de tensión y conflicto. Esa dimensión tiene un peso importante en el análisis de la participación en tanto identifica la manera como los sujetos procesan las condiciones del entorno y las convierten en insumos para su desempeño en el escenario público (Velásquez y González, 2003). Cada actor tiene su agenda, más o menos elaborada, más o menos explícita. Leiva (2015), citando a Crocker y Robeyns, señala cuatro elementos que constituyen cualquier agenda: 1) autodeterminación: es el agente quien orienta su acción y actúa de manera libre; 2) orientación por razón y deliberación: se actúa sobre la base de propósitos y metas. La razón está presente, así como el poder de deliberación, de crítica y de decisión; 3) acción: es fundamental que el sujeto actúe como parte de todo el proceso; y 4) impacto sobre el mundo: la acción debe generar una transformación en el mundo, y tener algún grado de efectividad en la producción de cambio; busca expandir aún más la libertad (p. 15). Así, la agencia está relacionada con la capacidad de actuar en la búsqueda de cambios, «cuyos logros se juzgan en términos de valores, propósitos, objetivos, o metas asumidas» (p. 16).

Como ya se señaló en la Introducción de este estudio, en las movilizaciones de 2019-2021 en Colombia participaron muchos y muy diversos actores; entre ellos, el movimiento sindical, las organizaciones de estudiantes universitarios, las organizaciones indígenas, los campesinos, los pobladores urbanos de barriadas pobres, los trabajadores informales, los desempleados crónicos o que perdieron su empleo por la pandemia, las comunidades afro, los camioneros, el movimiento ambiental, las clases medias y populares, las víctimas del conflicto armado, niños, niñas y adolescentes, las organizaciones de LGBTIQ+, las mujeres organizadas, ONG, pequeños empresarios, comunidades religiosas, amas de casa, adultos mayores, estudiantes de colegios de secundaria, actores de la cultura, los jóvenes y las primeras líneas.

Un número importante de esos actores —incluidos los organizadores de la movilización— lo hicieron de manera consciente y planificada, convencidos de la necesidad de salir a la calle a exponer sus reivindicaciones y de sentar al Gobierno en la mesa de negociaciones. Otros participaron por primera vez en su vida,³ pues nunca se habían interesado por protestar contra el Gobierno para expresar su descontento o reclamar sus derechos, o no habían tenido la oportunidad y la convicción suficiente para hacerlo.⁴ Otros participaron en las marchas o se acercaron a los puntos de concentración de manera espontánea, pues sentían que era el momento de unirse a la movilización para expresar su descontento y soñar con que «ojalá la dignidad se vuelva costumbre», como se leía en una de las pancartas de la protesta. No todos tuvieron el mismo protagonismo a lo largo del proceso, pero fueron un factor determinante para sostener la protesta durante veinte meses y alertar al conjunto de la so-

³ «Para mí fue la primera vez. Ese día me di cuenta de algo maravilloso: que no era la única con ese sentimiento de lucha, de inconformismo. Ese día me reafirmé en mi decisión de luchar por el bien común. Estamos cansados con esa clase política» (Entrevista a un ama de casa, apoyo de las primeras líneas).

⁴ La encuesta sobre participación ciudadana, realizada por Foro Nacional por Colombia en 2018, indagó sobre el grado de participación de las/os colombianas/os en acciones de protesta. Solamente el 11,2 % declaró haber participado alguna vez en ese tipo de eventos (17,4 % de los jóvenes; 22,3 % de las personas con estudios universitarios). Las razones por las cuales un alto porcentaje de personas no participan en las protestas son dos: no les gusta involucrarse en acciones conflictivas (39,4 %) o no tienen tiempo (31,5 %) (Velásquez et al., 2020).

ciudad sobre los males que aquejaban al país y al sistema democrático. Pero hubo también quienes no participaron porque no podían hacerlo debido a factores de diversa índole (trabajo, distancia, obligaciones domésticas, incapacidades, etc.), o porque eran indiferentes a este tipo de acciones o estaban en desacuerdo con la movilización.

En lo que sigue se analiza el rol de los principales actores, a saber, el CNP, los estudiantes universitarios, los jóvenes, las primeras líneas y del Gobierno nacional como principales antagonistas en la protesta. De igual forma, se examinará el papel de los empresarios, la Iglesia católica y las universidades como actores externos, y se hará mención a los sectores de altos ingresos en Cali y a un actor que brilló por su ausencia: los partidos políticos.

El CNP

El Comité fue el actor más importante en la convocatoria y en la conducción de la movilización del 21 de noviembre de 2019, así como en la convocatoria del paro del 28 de abril de 2021. A partir de una lectura de ambas coyunturas decidió hacer un llamado a la ciudadanía y a los sectores organizados para que salieran a la calle a protestar, primero contra el «paquetazo» de Duque (2019) y, luego, contra las reformas tributaria y de la salud del Gobierno (2021). Esta es una de las grandes diferencias entre el estallido social en Chile y la movilización en Colombia. En Chile no hubo organización, movimiento, red o plataforma que convocara la movilización. Cuando los estudiantes de secundaria decidieron saltar el torniquete del metro y no pagar el pasaje, hicieron un llamado a la ciudadanía para que siguiera su ejemplo. Las redes sociales viralizaron el mensaje y la gente comenzó a salir a la calle. La movilización no fue anunciada previamente por nadie. Fue un hecho espontáneo que rápidamente se extendió a varios sitios de la capital y a otras ciudades del país.

El CNP es una plataforma de acción de varias organizaciones sociales. Por tanto, un actor internamente heterogéneo, en el que circularon

diferentes intereses y agendas, todas ellas convergentes en la necesidad de salir a la calle a manifestar el desacuerdo con el gobierno de Iván Duque. Cuando en octubre de 2019 el Comando Nacional Unitario tomó la decisión de convocar el paro para el 21 de noviembre, hizo un llamado a varias organizaciones para que se sumaran a esa iniciativa. Estas se fueron adhiriendo poco a poco, de modo que para el día del paro el CNP estaba conformado por 49 organizaciones, más de la mitad de ellas pertenecientes al movimiento sindical (centrales obreras y sindicatos de varias ramas), y el resto de origen diverso: asociaciones de estudiantes universitarios (ACREES y UNEES), organizaciones del sector rural (Dignidad Agropecuaria, Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular), de la salud (ANTHOC), del sector cooperativo (CINCOP), de los indígenas (ONIC), de los camioneros, la Confederación Nacional de Acción Comunal, la Organización de Mujeres, Jóvenes y Defensa de los Derechos Humanos y la Bancada Alternativa del Congreso.⁵

En un primer momento, el liderazgo en el CNP estuvo en manos del movimiento sindical, un movimiento que desde inicios de los años noventa se venía debilitando⁶ y que, a diferencia de lo ocurrido en los años sesenta y setenta del siglo pasado, ya no tenía una presencia im-

⁵ No está de más señalar que el CNP estaba conformado y dominado por hombres y por lógicas masculinas. La inclusión de las reivindicaciones femeninas no fue fácil. Como señalan Ibarra y Recalde (s.f.), «la negociación que proponen las feministas con los demás manifestantes del Paro Nacional no ha sido fácil. Los/as líderes tradicionales se resisten a incorporar sus demandas, bien porque las consideran radicales, peligrosas, desviacionistas, utópicas, inmorales o porque, según ellos, son inapropiadas para el momento político» (pp. 72-73).

⁶ Dos factores afectaron seriamente el protagonismo del movimiento sindical en el país: por un lado, la flexibilización y precarización laboral, producto de la política de apertura económica fomentada por los Gobiernos pos-Constitución de 1991 y de la aplicación del credo neoliberal en el país, que golpeó duramente la tasa de sindicalización: en 1964, era de 13,2 %; medio siglo después, en 2012, había bajado a 4,7 % (Buitrago, 2021). Por otro, la violencia política y, en particular, la expansión del proyecto paramilitar, que se ensañó contra los líderes sindicales desde los años ochenta. Sobre este segundo aspecto, las cifras son reveladoras: «Un 31 % del total de 5443 violaciones al derecho a la vida, a la libertad y a la integridad de los trabajadores colombianos entre 1991 y 2002 fueron cometidas contra dirigentes sindicales pertenecientes a federaciones y centrales sindicales, especialmente de FECODE (el gremio de los maestros) y la CUT. En el período 1991-2002, la CUT es la más afectada por la violación a los derechos humanos. El 90 % (4996 casos) del total de violaciones al derecho a la vida, a la libertad y a la integridad de los sindicalistas se cometió contra trabajadores afiliados a la CUT» (Duque, 2005, pp. 116-117). A lo anterior hay que añadir la emergencia de nuevos actores, entre ellos las mujeres, las organizaciones de derechos humanos, el movimiento ambiental y el movimiento por la diversidad, que fueron copando la escena pública y le restaron protagonismo a las centrales de trabajadores.

portante en el escenario público colombiano, salvo en dos coyunturas que se repiten año a año y que le dan una cierta visibilidad: las marchas del 1 de mayo y la negociación del incremento del salario mínimo en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Sin embargo, el movimiento sindical seguía siendo en el panorama colombiano uno de los actores con mayor experiencia y poseía la organización y el músculo necesarios para liderar una iniciativa como el paro nacional. Además, el paro mismo le daba mayor visibilidad y protagonismo.

Sin embargo, por tratarse de una plataforma de actores diversos, la dinámica del Comité no dependía exclusivamente de la iniciativa y la experiencia del movimiento sindical, sino que obedecía a lógicas de negociación interna entre sus integrantes para llegar a acuerdos que permitieran la conducción de la movilización y, sobre todo, el logro de los objetivos propuestos. Cuatro fueron los temas más relevantes y difíciles de consensuar en el seno del CNP:⁷ a) el manejo de la violencia: ¿el CNP respaldaría los «trolepes» que seguramente aparecerían en las movilizaciones o debería apostar a una protesta pacífica?; b) la represión policial: ¿habría que confrontarla o, más bien, exigir garantías para el derecho a la protesta?; c) la renuncia del presidente Duque: ¿era esa una apuesta sensata? Si la vicepresidenta Martha Lucía Ramírez asumía la presidencia, ¿sería peor el remedio que la enfermedad?; y d) la negociación: ¿había que plantear una negociación con el Gobierno para que retirara las reformas propuestas, o la movilización solamente pretendía una desestabilización del orden?

Eran cuatro preguntas difíciles de responder y, más todavía, de consensuar. Las posturas sobre cada una de ellas eran diferentes y hasta opuestas. Los sectores más radicales querían trolepes, responder a la represión con enfrentamientos y violencia, exigir la cabeza del presidente y crear una situación de inestabilidad social y política que hiciera temblar al régimen. Negociar no era una alternativa para ellos, pues tenían altos niveles de desconfianza en el Gobierno y sus agentes. Sin

⁷ Entrevista a dirigente juvenil, activista política, integrante del CNP.

embargo, el consenso fue otro: el CNP acordó promover una movilización pacífica; no confrontar las fuerzas del orden sino exigir garantías para la protesta; dejar de lado la pretensión de hacer renunciar al presidente; y buscar una negociación para detener las reformas de Duque y sacar adelante un pliego de reivindicaciones. Los sectores que sostenían estas opiniones partían de un supuesto: era necesario tener desde un comienzo un objetivo claro que no solo permitiera dar sentido a la movilización, sino que además ofreciera un resultado concreto que representara alguna ganancia para el país y para la gente.

En esa perspectiva, el tema de la negociación era central. La movilización no tenía solamente la intención de expresar la inconformidad de gran parte del país con el Gobierno y sus políticas, sino que levantó banderas que estimularan la participación masiva de la ciudadanía, definieran un norte a la acción y motivaran la obtención de resultados concretos en el corto plazo a través de un acuerdo con el Gobierno sobre puntos específicos. Por ello, desde un comienzo, el CNP insistió en la necesidad de negociar, propuesta que fue desestimada en primera instancia por el presidente Duque, quien inmediatamente planteó iniciar una conversación nacional con diferentes sectores de la sociedad y de la política colombiana, como alternativa a cualquier fórmula de negociación con los promotores del paro. Posteriormente, hubo intentos de negociación sobre el pliego de reivindicaciones propuesto por el Comité, que rápidamente fracasaron, y sobre las garantías para la protesta, que alcanzaron un preacuerdo entre las partes, rechazado luego por el Gobierno cuando el CNP no quiso ordenar el levantamiento de los bloqueos de vías urbanas y carreteras que los manifestantes habían llevado a cabo en varias zonas del país en 2021.⁸

En esa tónica actuó el CNP hasta marzo de 2020, cuando el Gobierno ordenó el confinamiento total para enfrentar la pandemia del coronavirus. No obstante, el CNP seguía trabajando virtualmente y la negativa del Gobierno a negociar mantenía vivas las demandas consignadas en el

⁸ <https://www.dw.com/es/colombia-lejos-del-di%C3%A1logo-entre-gobierno-y-comit%C3%A9-de-paro/a-57723606>

pliego reivindicativo. En junio de 2020, el Comité envió una carta al presidente de la República en la que solicitaba una audiencia urgente en Palacio para proponer un «pliego de emergencia» y pedía la designación de una comisión negociadora «con poder de decisión» para llegar a acuerdos. El pliego contenía seis líneas de acción para enfrentar la situación crítica que vivía «el pueblo colombiano» como consecuencia de la pandemia: intervención del sistema de salud; renta básica de emergencia para treinta millones de colombianos durante seis meses; defensa de la producción nacional y del empleo; apoyo al sistema educativo público y matrícula cero en las instituciones de educación superior públicas; garantía de la plena vigencia de los derechos de las mujeres y de las diversidades sexuales; y derogación de los decretos de emergencia (CNP, 2020).

El CNP retomó su protagonismo luego del asesinato de Javier Ordóñez en septiembre de 2020. Lo hizo en octubre mediante el llamado a un nuevo paro el día 21 para volver sobre el pliego de reivindicaciones propuesto en diciembre del año anterior. El Comité quería, además, poner de presente los efectos negativos de la pandemia en las condiciones económicas de los colombianos y «demostrar la incapacidad del Gobierno para conducir los caminos de este país».⁹ Luego, convocó nuevas marchas, caravanas y plantones en noviembre para protestar contra las medidas tomadas por Duque durante el confinamiento. Otros temas reiterados fueron la violencia contra líderes y lideresas sociales y excombatientes de las FARC, los problemas de las comunidades indígenas, la inseguridad, el feminicidio, la financiación de la educación pública y la erradicación de cultivos ilícitos.

Los llamados permanentes del Comité a la movilización encontraron una coyuntura favorable en abril de 2021, cuando el Gobierno presentó al Congreso de la República los proyectos de ley de reforma tributaria y de reforma al sistema de salud. Ambas propuestas fueron consideradas por los integrantes del Comité regresivas, pues castigaban el bolsillo de las clases medias y de los sectores más pobres (reforma tributaria) y profundizaban la privatización del sistema de salud en el país (reforma de

⁹ <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/10/05/anuncian-paro-el-21-de-octubre/>

la salud). El CNP convocó entonces a la movilización del 28 de abril que obtuvo, como ya se dijo, una respuesta amplia de parte de la ciudadanía y, sobre todo, la aparición en escena de nuevos sectores sociales, organizados y no, que se sumaron con entusiasmo y decisión a las marchas programadas. Se destacó, como veremos luego, la presencia de jóvenes en las marchas y en los lugares de concentración. Además, la protesta ganó en cobertura geográfica, pues ciudades intermedias y municipios rurales comenzaron a hacer parte de la geografía de la protesta.

El éxito de la convocatoria, sin embargo, se volvió de alguna manera en contra del CNP. A pesar de que el Comité tenía presencia en los territorios a través de comités regionales,¹⁰ la protesta se fue descentralizando, en el sentido de que en varias ciudades los protestantes se organizaron de manera autónoma y plantearon nuevos contenidos y formas a la movilización, lo que dibujó rutas alternativas (en plural) a esta última. El CNP perdió paulatinamente el control de la protesta y, aunque mantenía la interlocución con el Gobierno y seguía intentando dirigir las actividades y darles contenido, la posibilidad de impartir una orientación única y de conducir el movimiento a nivel nacional se fue escapando como espuma de sus manos.¹¹

La irrupción de nuevos actores, en especial los jóvenes y otros grupos de las barriadas populares en las distintas ciudades, produjo cambios de fondo en el qué y el cómo de la movilización. Esta dio un giro. Si bien el CNP insistía en negociar con el Gobierno su pliego de reivindicaciones, las demandas que surgieron en las diferentes ciudades y municipios del país no necesariamente se acogían a dicho pliego, sino que respondían a circunstancias específicas de tiempo y lugar, e, independientemente de su contenido, buscaban una interlocución con las autoridades locales. Hubo demandas similares de los jóvenes en todos los sitios (no estigmatización, garantías para la protesta, oportunidades para salir adelante, educación y empleo, etc.), pero en cada sitio esas demandas tenían su propio perfil. Cambiaron también los proce-

¹⁰ 28 comités departamentales y 350 municipales.

¹¹ Ejemplo de ello fue el llamado que hizo el CNP, a mediados de junio de 2021, a suspender las movilizaciones, directriz que no fue atendida en varias ciudades del país.

dimientos. Nacieron los puntos de resistencia, las primeras líneas, los bloqueos, los enfrentamientos cada vez más frecuentes con la policía, las asambleas populares. El movimiento se territorializó, ubicándose generalmente en sitios cercanos a las zonas populares de las ciudades. Cada lugar tenía sus propios actores, agendas y repertorios.

El distanciamiento de los actores locales con respecto a las directrices del CNP no reflejaba solamente su rechazo a una fórmula única y homogénea de cómo debería transcurrir la movilización en todo el país. También expresaba la percepción de que el CNP y sus organismos no los representaban.¹² Más aún, insinuaba la pretensión de no tener representación ni vocería alguna, pues, a su juicio, se trataba de un proceso colectivo que habría que construir entre todas y todos, de manera horizontal, sin liderazgos que destacaran y pretendieran conducir el movimiento. En cierta forma, las redes sociales podrían desempeñar ese papel: convocar, alertar, identificar rutas de acción, generar solidaridades, crear mensajes y construir narrativas. Si había algún colectivo que tan solo dejara entrever su afán de protagonismo, inmediatamente era confrontado.¹³ Esto, que puede ser calificado como una virtud (la construcción horizontal del movimiento), también se convirtió en barrera para la interacción con otros sectores sociales y políticos locales, cuando se abrieron oportunidades de diálogo multiactor para tratar de buscar salidas a las reivindicaciones de los manifestantes y, en general, a la movilización. No solamente era difícil identificar los voceros para participar en mesas de diálogo o negociación, sino que tampoco había unidad total entre los manifestantes sobre sus reivindicaciones, ni un proyecto político que uniera sus voces. Sus reclamos iban apareciendo a medida que avanzaba la movilización.

Esos mismos argumentos fueron esgrimidos por integrantes de las primeras líneas, cuando el CNP los invitó a integrarse al Comité y par-

¹² «El Comité Nacional de Paro no nos representa», afirmó tajantemente en mayo de 2021 un activista del punto de resistencia «Nuevo Resistir», en Cali (Citado por Hernández, s.f.).

¹³ Fue lo que ocurrió con algunos colectivos universitarios en Cali que quisieron hegemonizar el proceso en los puntos de resistencia e inmediatamente fueron rechazados por la gente. Se vieron entonces obligados a cambiar de estrategia y replantear su rol en la movilización (Entrevistas a un académico y a un líder social).

ticipar en la conducción de la movilización. Ellos rechazaban la idea de liderazgos, vocerías y representación. Eran un colectivo que apostaba por una democracia *in actu*: un movimiento autoorganizado e instituyente, un poder democrático constituyente, que buscaba librarse de las lógicas de la representación y de participación intermediada (Mouffe, 2015). Incluso, sectores menos radicales tuvieron lecturas negativas del CNP cuando la movilización se descentralizó: varios actores territoriales sentían que el CNP no valoraba ni apoyaba sus reivindicaciones.¹⁴ Era la tensión entre dos racionalidades: la del Comité, aferrado a una lógica institucional de negociación; y la de las dinámicas locales, inspiradas en principios de reconocimiento, expresividad e inclusión social y política «desde abajo».

El CNP tuvo el mérito de hacer una lectura oportuna de las coyunturas a partir de las cuales convocó las movilizaciones y logró tener audiencia y legitimidad como conductor de la protesta hasta que esta se descentralizó. Además, jugó un papel importante como articulador de organizaciones e intereses, y como sombrilla de unidad simbólica que buscaba dar expresión institucional al descontento ciudadano, pero, como señala González (2022), «era muy consciente de que la protesta cubría nuevos intereses más allá de su agenda social» (p. 211). Además, tuvo muchas dificultades para la negociación, que era su apuesta principal, pues el Gobierno nunca estuvo dispuesto a hacerlo y el Comité no tuvo suficientes arrestos como para obligar al Gobierno a sentarse a negociar. Lo logró en un par de ocasiones, pero el diálogo fue corto y condujo prácticamente a nada. Al final, el CNP intentó tener una última iniciativa a través de la preparación de diez proyectos de ley que la bancada alternativa radicaría en el Congreso de la República para su consideración.¹⁵ Ninguno de estos proyectos fue aprobado.

¹⁴ «El Comité nunca denunció la muerte de un chico o la desaparición de otro. Pero sí pedía que le apoyáramos en los espacios convocados por él» (Entrevista a abogada, activista de derechos humanos).

¹⁵ Los diez proyectos se referían a los siguientes temas: a) Renta básica de emergencia como medida para garantizar derechos ciudadanos; b) Garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica; c) Derogatoria del Decreto 1174 de 2020, sobre pensiones y salud; d) Matrícula cero en la educación superior; e) Reactivación económica de las MIPYMES y apoyo para la generación de empleo; f) Reforma de la Ley 1622 de 2013, sobre participación

Los estudiantes universitarios

Al igual que en Chile, en Colombia el movimiento estudiantil fue un actor de primer orden en la movilización de 2019-2021. Y, también como en Chile, el estudiantado era uno de los sectores con una historia reciente de movilización en torno a demandas para mejorar la educación pública. El movimiento estudiantil chileno tenía, en efecto, una trayectoria conocida por las protestas de 2006 y 2011. En 2006, lideró la movilización más grande desde el retorno a la democracia con el estallido del movimiento «pingüino». Los estudiantes de secundaria expresaron su malestar respecto al funcionamiento del sistema educacional chileno y la promesa no cumplida de equidad en el sistema por parte de la Concertación (Donoso, 2013). Demandaban una mayor cobertura del pasaje de estudiante en el transporte público, becas para pagar la prueba de selección universitaria y la derogación de la ley LOCE, impuesta en dictadura y pilar importante para la privatización de la educación. Estas demandas, sin embargo, no obtuvieron respuesta gubernamental. Los estudiantes llevaron a cabo manifestaciones multitudinarias y tomas en escuelas a lo largo de todo el país, logrando finalmente una mesa de trabajo con el gobierno de Bachelet.

En 2011, el movimiento estudiantil apareció de nuevo en la escena pública. En esta oportunidad, amplió las demandas de 2006 hacia otros temas, como las reformas a los impuestos y el *royalty* minero, a la vez que buscó un cambio constitucional, exigiendo una educación gratuita y de calidad. Fueron movilizaciones masivas que, al no lograr encauzar las propuestas planteadas, dejaron el escenario político abierto.¹⁶

En el estallido, fueron los estudiantes de secundaria los que tomaron la iniciativa de evadir el pago del pasaje del metro y de llamar a otros sectores de la sociedad chilena a unirse a la protesta. Luego, los

política de la juventud; g) Modificación del Decreto 569 de 2021, sobre crédito agropecuario; h) Reforma de la Policía; i) Acciones contra la violencia basada en género; y j) impulso al proyecto de Ley 073 sobre salud, ya radicado en el Congreso.

¹⁶ De este movimiento estudiantil surgieron líderes importantes que luego crearon nuevos partidos políticos: el Frente Amplio, de Giorgio Jackson y Gabriel Boric; y lideresas que tensionaron sus partidos, como Camila Vallejo y Karol Cariola, del Partido Comunista.

estudiantes universitarios participaron de lleno en la movilización, dejaron las aulas y salieron a la calle a unirse a un movimiento que los interpelaba directamente.

En Colombia, no fueron los estudiantes de secundaria sino las organizaciones de estudiantes universitarios las que lograron visibilidad y protagonismo, sobre todo en la movilización de 2019, también con un historial reciente de acción colectiva. Como se señaló en el capítulo 3, desde 2011 los estudiantes universitarios salieron a la calle para oponerse a la reforma de la Ley de Educación Superior formulada por el gobierno de Juan Manuel Santos. «Eran los hijos de la Constitución de 1991 empoderados, conscientes de sus derechos, que salían a la calle porque veían que los actores políticos no los iban a defender, y no encontraban efectividad en los mecanismos institucionales de participación ciudadana».¹⁷ Luego, en 2018, las organizaciones estudiantiles llevaron a cabo nuevas protestas, esta vez para exigir una mejora sustancial en el financiamiento de las universidades públicas, agobiadas por un déficit permanente. La movilización, que tuvo lugar durante el gobierno de Iván Duque, obligó a este último a negociar y, por su magnitud e importancia, concitó el apoyo de otros actores, como los sindicatos, las organizaciones campesinas e indígenas. En esa década fueron creadas organizaciones como la MANE (Mesa Amplia Nacional Estudiantil) en 2011, la ACREES (Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior) en 2016 y la UNEES (Unión Nacional de Estudiantes de la Educación Superior) en 2018; las dos últimas integrantes del CNP.

Estas experiencias dotaron a estas organizaciones y al estudiantado universitario en general de una buena capacidad de movilización y negociación, así como de una agenda propia que seguía vigente, pues, a su juicio, el Gobierno nacional no había cumplido totalmente lo acordado en 2018, especialmente en términos de garantía de la protesta y de supresión del ESMAD. Los acuerdos de 2018 con el Gobierno se convirtieron entonces en fórmula de reivindicación durante el paro de 2019. Además, como lo dijo un activista estudiantil, «nosotros éra-

¹⁷ Entrevista a profesor universitario.

mos realmente los que teníamos el músculo, sobre todo en las grandes ciudades, para generar acciones. Ya lo habíamos visto en el proceso de 2018. Los estudiantes tenemos un tiempo más flexible. Es más difícil para las centrales obreras sacar su gente a la calle. Para el movimiento estudiantil es más sencillo suspender las actividades académicas y movilizarse, declarar un paro, realizar asambleas, etc.».

El hecho de que las organizaciones estudiantiles hicieran parte del CNP los involucró en la lógica de este último, es decir, en la idea de articular esfuerzos para lograr una gran movilización, acordar el formato y el alcance de esta última, definir las reivindicaciones de partida y buscar la ruta de negociación con el Gobierno a través de canales institucionales. En esa lógica, había un interés particular (hacer cumplir los acuerdos de 2018) y, al mismo tiempo, un compromiso con los demás actores del CNP para sacar adelante los objetivos de la protesta.

Sin embargo, cuando en 2021 la protesta se descentralizó y el CNP perdió parcialmente el control de la movilización, al tiempo que su reconocimiento y legitimidad como conductor de esta, se vieron menoscabados; las organizaciones estudiantiles también perdieron capacidad de influencia, sobre todo ante el fracaso de los varios intentos de negociación con el Gobierno. En ese momento eran otros los protagonistas, en particular los jóvenes de los barrios populares en las ciudades. Los estudiantes universitarios intentaron entonces, como ocurrió en Cali, liderar el proceso e imponer su lenguaje y sus propias formas de confrontación (capuchas, tropeles, «papas-bomba») en puntos específicos de concentración de los manifestantes en algunas ciudades, tarea que fracasó rotundamente debido al rechazo del que fueron objeto por parte de los protestantes. Como lo señaló un activista estudiantil en Cali, «es muy diferente la lucha en los barrios que la lucha en la universidad [...] Los *pelaos*¹⁸ no tenían una visión tan compleja del mundo. Tuvimos que dialogar y buscar la forma de encontrarnos en el lenguaje y en los intereses». Fue todo un aprendizaje para ellos. El liderazgo de los estudiantes universitarios se vio opacado por el de los jóvenes no

¹⁸ Los jóvenes.

estudiantes que tomaron el relevo e impusieron sus propias formas de desarrollar la protesta.

Los jóvenes y las primeras líneas

La convocatoria del CNP a un paro nacional el 28 de abril de 2021 no solo obtuvo una respuesta ciudadana que superó las expectativas de los organizadores, sino que logró rápidamente el efecto perseguido: la caída de las reformas que la motivaron y, con ellas, del ministro de Hacienda. Las marchas, las concentraciones y los plantones continuaron no solo porque las reivindicaciones del CNP seguían vigentes, sino porque había un gran descontento social, fundado en gran parte en los efectos negativos de la pandemia y en la forma como el Gobierno la había manejado. Pero, más allá de la caída de las reformas, los manifestantes deseaban expresar su inconformidad con su situación socioeconómica, así como su rechazo a un Gobierno y a una dirigencia política autistas, alejados como nunca de los intereses del ciudadano de a pie y reticentes a escuchar sus demandas.

Esas expresiones de inconformidad y rechazo fueron protagonizadas principalmente por jóvenes de distintas procedencias,¹⁹ quienes rápidamente asumieron el liderazgo de la protesta. ¿Por qué los jóvenes? En primer lugar, porque fueron los primeros afectados por las políticas neoliberales impuestas desde los años noventa en Colombia (privatización de los servicios esenciales, altos costos de la educación, reformas pensionales que extienden la edad de la jubilación, desempleo, precarización de la vida social, falta de oportunidades, incertidumbre de futuro, etc.). La pandemia elevó exponencialmente los efectos del desempleo y la pobreza, ahondó la desigualdad social y redujo las oportunidades para esta cohorte de la población. En efecto, mientras la tasa de desempleo de los jóvenes antes de la pandemia era de 17,2 %, en el trimestre abril-junio de 2020 llegó a 29,5 % y, un año más tarde, a

¹⁹ Trabajadores-estudiantes, jóvenes parcialmente desempleados, jóvenes de las barriadas populares, jóvenes de clase media, los «ni-ni», estudiantes de secundaria y universitarios.

23,3 %, según los datos del DANE. Esta última cifra contrasta abiertamente con la tasa de desempleo general para el país, que fue en el mismo período (abril-junio de 2021) del 14 %.²⁰

En segundo lugar, porque los jóvenes habían sido de tiempo atrás víctimas de la violencia física y simbólica (estigmatización). Refiriéndose a los jóvenes de Cali,²¹ una de las ciudades donde la revuelta juvenil tuvo mayor resonancia, afirma Salazar (s.f.): «[Los jóvenes] tuvieron una socialización dura y violenta. Debieron enfrentar un mundo urbano sin ninguno de los servicios y ventajas de un mundo urbano, pero con toda la carga de amenaza y disputa de las zonas urbanas de ‘colonización’ reciente» (p. 154). Esa condición les obligó a sobrevivir, para lo cual «se agruparon en parches, combos, pandillas y entraron en relaciones fatales con narcotraficantes, policías, bandas criminales, políticos, agencias estatales, organizaciones no gubernamentales, y milicias urbanas. De esa combinación de agentes estatales y criminales resultó una estrategia de control de la población juvenil de las márgenes de la ciudad que la excluyó, criminalizó, enfrentó a unos contra otros y eliminó en números que variaban de acuerdo a la dinámica de los enfrentamientos y a la aplicación del principio de *hacer morir y dejar vivir*» (Salazar, s.f., p. 154).²²

²⁰ <https://incp.org.co/panorama-del-desempleo-juvenil-en-colombia/>

²¹ Cali ha sido en las últimas décadas una ciudad caracterizada por enormes desigualdades, violencia en todas sus formas, dominio de organizaciones ilegales, discriminación social por condiciones socioeconómicas, étnicas o de género y edad (Hernández, s.f.). «Desde la década de 1970, los conflictos armados entre el Estado y los grupos guerrilleros en las regiones rurales han provocado migraciones económicas y desplazamientos internos que han aumentado la presión social y económica sobre la ciudad. Una larga historia de fracaso gubernamental en la creación de instituciones fuertes y efectivas ha engendrado una cultura de movilización cívica y activismo entre la ciudadanía de Cali, y el compromiso cívico siempre ha sido reconocido en la ciudad. Sin embargo, la incapacidad del Gobierno para brindar servicios básicos a todos los ciudadanos ha propiciado diferentes dinámicas de gobernanza criminal y ha creado un flujo constante de jóvenes dispuestos a participar en la delincuencia» (Botero, 2021, pp. 1-2).

²² Concluye Salazar: «Ni a los treinta y siete jóvenes asesinados hasta el 30 de mayo, durante el estallido social, ni a los miles de jóvenes asesinados en Cali en los últimos treinta años, los mató la pobreza. La pobreza no mata a tiros —mata por otros medios. Los mataron las relaciones sociales en las que les tocó vivir, y los instrumentos elegidos por el estado, y sus aliados ‘civiles’, para controlar lo que temían se volviera incontrolable: una juventud negra, indígena, mestiza y mulata, que había llegado de fuera y era educada en la calle, por fuera de la escuela, bajo la supervisión violenta de bandas criminales, policía, y grupos de justicia privada» (s.f., p. 157).

Mutatis mutandis, lo dicho sobre los jóvenes de Cali puede ser aplicable a otras ciudades del país y a zonas rurales donde los jóvenes sin futuro no veían otra alternativa que sumarse a las organizaciones ilegales (guerrillas, crimen organizado), cuando no eran víctimas del despojo y la violencia, como sucedió con las 6402 ejecuciones extrajudiciales realizadas durante el gobierno de Álvaro Uribe, cuyas víctimas en su gran mayoría fueron jóvenes que el ejército asesinó haciéndolos pasar por guerrilleros, a fin de obtener premios y recompensas en el seno de la institución. Ese patrón de violencia continuó durante las movilizaciones de 2019 y 2021: jóvenes heridos y asesinados, entre ellos Dylan Cruz y Lucas Villa, quienes se convirtieron en símbolos de la victimización de los jóvenes por parte del régimen solo por el hecho de salir a la calle a ejercer su derecho a protestar.

Los jóvenes, además, han sido estigmatizados por ser tales, especialmente por los cuerpos de policía que los ven como potenciales delincuentes: «Ser joven en Colombia es un signo de desconfianza para la policía. Uno de los rasgos de la democracia es que lo traten a uno en condiciones de igualdad en el espacio público. Si usted no puede andar al parque con sus amigos, si no puede jugarse un ‘picadito’ en la calle como hacíamos nosotros porque ahí mismo llega la policía a joderles la vida, a hacerles la vida imposible, entonces yo creo que ahí hay un acumulado también muy fuerte de no sentirse tratados en igualdad de condiciones en el espacio público».²³ Ese estigma no solo los convirtió en objeto de maltrato, sino que los relegó a la periferia de la sociedad, negando su existencia como grupo social y como interlocutor legítimo en la deliberación pública. Como señala Salazar, a propósito de los jóvenes en Cali, hasta el estallido ellos no eran más que «cifras en los conteos de víctimas de homicidio, de desempleados, de trabajadores informales o precarios, de desertores educativos, de pobres monetarios o de pobres sin más, de detenidos por delitos comunes, de sospechosos de los cientos de crímenes que se cometen en nuestra Cali bella» (s.f., pp. 151-152).²⁴

²³ Entrevista a profesor universitario.

²⁴ Muchos jóvenes se preguntaban —y siguen haciéndolo— qué podría hacer el Estado para ayudarles a convertirse en constructores de futuro. Y lo único que encontraron como respuesta

Esa condición de los jóvenes produjo en ellos una radical desconfianza en las instituciones democráticas, tanto las de representación como las de participación por vías institucionales,²⁵ y los llevó a declararse como la «generación que no tiene nada que perder, que ha quedado sin perspectiva de futuro» (Niño, 2022, p. 119). Si los jóvenes devinieron protagonistas de la movilización en 2021, es porque querían poner de presente sus demandas de reconocimiento social y de oportunidades para vivir mejor. La cada vez más precaria situación en la que vivían muchos de ellos, especialmente los jóvenes de las barriadas populares en ciudades y campos, los llevó no solo a pedir más y mejores oportunidades, sino a rebelarse contra el orden vigente.

Y lo hicieron de manera disruptiva, en las calles, ayudándose de las redes digitales. Era la forma de hacerse visibles y lograr ser escuchados por el resto de la sociedad y, eventualmente, por el Gobierno, lo que no necesariamente ocurrió, pues este no paró de calificarlos de vándalos, terroristas, títeres de conspiraciones internacionales y contrarios a los intereses de la patria. Era un riesgo que se sumaba a los de la represión policial y la estigmatización social y política, que debían enfrentar siempre en condiciones de desventaja. Pero, era la única forma de existir en la escena pública. Como indicaba un estudiante de la Universidad Nacional: «Más allá de lo formal, el tema de fondo son las relaciones materiales de poder que definen la capacidad

fue una mezcla de desconocimiento, promesas vacías y represión a cualquier expresión de rebeldía: «El deseo de futuro está siendo respondido con una opción tanática, toda protesta tendrá el riesgo de muerte: real, civil, laboral» (Chaparro, 2022, p. 167). Esto produjo en los jóvenes un sentimiento de «desconfianza, rabia y crispación» (González, 2022, p. 208).

²⁵ En general, los jóvenes que participaron en el estallido eran escépticos con respecto a la capacidad de las instituciones participativas de canalizar sus inquietudes y dar solución a sus problemas y aspiraciones. A su juicio, a pesar de contar con una política y con espacios de participación (los Consejos de Juventud), es bajo el nivel de incidencia de los jóvenes en decisiones públicas a través de esas instituciones. Los que deciden son otros. Además, los jóvenes en general desconocen cómo participar. No obstante, en algunos casos, esos espacios fueron utilizados por activistas de la movilización para protegerse de la persecución de la Fiscalía, especialmente a miembros de las primeras líneas: «Algunos de los chicos de los Consejos de Juventud salieron de las colectividades que participaron en las manifestaciones y de procesos comunitarios. Pero lo hicieron para blindarse porque estaban persiguiendo a las primeras líneas por ser defensores de los Derechos Humanos, por ser brigadas de primeros auxilios [...] Algunos chicos quieren participar, pero esos espacios están cooptados» (Entrevista a abogada, defensora de derechos humanos).

del Estado para mediar los conflictos. En la calle, es posible confrontar dichas relaciones».

Así, marchar, o concentrarse en un sitio, o bloquear un cruce de vías no eran acciones solamente para hacer peticiones al Estado; por ejemplo, las que estaban incluidas en el pliego del CNP. Se trataba de confrontarlo, poner de presente sus fallas estructurales y abogar por una sociedad en la que los jóvenes —no solo ellos, pero también ellos— cupieran y un Estado que acogiera sus demandas y tomara decisiones en su favor. Ellos exigían ser reconocidos y ser incluidos, pero no en esta sociedad ni en este modelo de desarrollo, sino en otro que los tuviera en cuenta y les brindara oportunidades para vivir mejor y convivir sin violencias ni temores. En últimas, más que reivindicativa, la que se fue asentando en el lenguaje y en las prácticas de los jóvenes fue una postura ética y política.

Los jóvenes no solo cambiaron el discurso dominante en la movilización (más que reivindicar el pliego del CNP, se trataba de expresar la inconformidad con el orden existente), sino también la forma de protestar. Las marchas que habían caracterizado a la movilización desde 2019 eran una alternativa, pero no la principal. La experiencia enseñaba que las marchas eran reveladoras como demostraciones multitudinarias, como unión de voluntades para exigir cambios, pero estaban sometidas a un ciclo ya conocido que comenzaba a producir un desgaste entre los protestantes: convocatoria => marcha => represión policiva => golpes y arrestos => y fin de la protesta hasta una nueva marcha. Las manifestaciones a los grandes centros de reunión en las ciudades y los municipios mostraban rendimientos decrecientes. Por eso, era mejor llevar a cabo concentraciones en cercanías de los barrios donde la gente vivía. Esa fórmula implicaba una menor logística y, sobre todo, brindaba condiciones de seguridad: «Esto surgió desde la gente de barrio que se *mamó* de hacer las marchas pacíficas y que todo terminara en golpes por parte de la policía; se prefirió estar cerca del barrio por seguridad».²⁶

²⁶ Testimonio de Efraín, un activista de uno de los puntos de resistencia en Cali. Citado por Salazar (s.f., p. 159).

Los puntos de concentración habían aparecido en la movilización de 2019 en varias ciudades. En Bogotá, por ejemplo, el monumento a los Héroes, el Parque de los Hippies y el Parkway fueron en ese momento escenarios para llevar a cabo los plantones, las velaciones, las discusiones sobre temas de actualidad política, la planificación de las actividades del día siguiente, las expresiones artísticas y culturales, etc., que fueron dando a esos lugares un simbolismo cada vez más sólido para la movilización. Lo mismo ocurrió en otras ciudades del país. En 2021, hubo marchas destacadas en una gran cantidad de ciudades y municipios, sobre todo en los primeros días del paro iniciado el 28 de abril, pero el grueso de la movilización se desarrolló posteriormente en torno a las zonas de concentración, las cuales se convirtieron a la postre en puntos de bloqueo y de resistencia.

Los puntos de resistencia descentralizaron y otorgaron a la movilización un acento territorial. A mediados de mayo de 2021 había 25 puntos en Cali, especialmente en el oriente de la ciudad y la zona de ladera, las áreas más golpeadas por la pobreza (Castillo, s.f., p. 110). Entre los más mencionados se encuentran Puerto Resistencia, la Loma de la Dignidad, el Paso del Aguante y el Puente de las Mil Luchas. En Bogotá, los lugares de encuentro que surgieron en 2019, especialmente en el centro-norte de la ciudad, volvieron a acoger a los manifestantes. Pero también fueron apareciendo nuevos sitios en zonas periféricas de la ciudad, en las localidades de Bosa, Suba, Usme y Kennedy, en el Portal de las Américas y en otros Portales de Transmilenio,²⁷ la mayoría de ellas en la periferia norte, sur y occidente de la capital. Algo semejante ocurrió en las capitales de otros departamentos: Medellín, Cúcuta, Pereira, Bucaramanga, Pasto, Popayán, Ibagué, Cartagena.

La rápida multiplicación de los puntos de resistencia y la imagen que proyectaron como expresión de la rebeldía ciudadana, especialmente juvenil, los convirtieron en principal foco de la acción de las fuerzas de policía y su escuadrón antidisturbios (ESMAD). De allí surgió la necesidad de defender los puntos y a los manifestantes. Fue ese

²⁷ Sistema de Transporte Masivo de Bogotá.

el origen de las primeras líneas, como avanzadas en los territorios de resistencia, encargadas de defender a los manifestantes de las agresiones de la policía.²⁸

La experiencia fue calcada de lo que había ocurrido en Chile y en otros países del mundo. En Chile, las primeras líneas surgieron «al calor de la lucha». Eran entre trescientas y quinientas personas cuyo propósito era proteger la movilización. Su escenario era el enfrentamiento con los «pacos», bastante desigual, por cierto. No tenían agenda. No había un relato. Su vida era la confrontación, y en esa tónica duraron varios meses en los lugares de la protesta.²⁹ No eran solamente jóvenes ideologizados. Había de todo: capuchas, barras bravas, narcos, liceanos y estudiantes, empleados de negocios privados, funcionarias/os públicas/os, que salían de su trabajo en la tarde, se ponían su indumentaria y se iban a defender el movimiento. Era en general gente pobre, habitantes de zonas periféricas, que encontraban en ese espacio una forma de protestar contra el sistema, contra los privilegiados. También hubo niños de 12 años, incluso menores de 7 a 9 años de edad («los niños del SENAME³⁰»), que se unieron a las primeras líneas por desencanto, abandono y rabia. Dentro de las primeras líneas había tensiones y conflictos por excesos de violencia o por agresión a mujeres. Hubo incluso hombres acusados de abuso.³¹ El rasgo común a todos ellos: la desconfianza en las instituciones.

En un estudio etnográfico realizado por Magdalena Claude (2020)³² sobre el clan ACAB que hizo parte de las primeras líneas, se muestra la

²⁸ «Los muchachos nunca salieron con un claro interés de agredir. El interés de ellos siempre fue de manifestarse y defender la manifestación. Y yo, como defensora de derechos humanos, yo sí puedo decir que muchas, o sea, el 98 % de las veces, las agresiones iniciaban era por la presencia de la policía o bajo agresiones directas de la policía porque se podía estar haciendo las manifestaciones y estaba realizando un bloqueo y llegaban de frente los policías a agredir, sin intentar diálogo, sin intentar ningún tipo de mediación» (Entrevista a activista de derechos humanos).

²⁹ Como afirma Delamaza, «su motivación parece ser el enfrentamiento con la policía, en una lógica de guerra de baja intensidad» (Comunicación personal, 2023).

³⁰ Servicio Nacional de Menores.

³¹ En la movilización del 8 de marzo de 2020, las mujeres sacaron de la primera línea a los hombres. Solo querían mujeres protegiendo a mujeres.

³² <https://www.ciperchile.cl/2020/01/06/retrato-de-un-clan-de-la-primera-linea/>

organización del grupo y la narrativa que construyó sobre su participación en la movilización. El clan estaba compuesto por cinco personas que se conocían en el barrio. Estaban organizados para desempeñar diferentes tareas: formar una barrera de contención a carabineros (los escuderos); lanzar piedras y guijarros (los peñasqueros), «apagar lacrimógenas en botellones de agua con bicarbonato o lanzarlas de vuelta a carabineros» (los antigases); lanzar pequeños proyectiles (los honderos); manejar rayos láser para obstaculizar la visión de los carabineros (los punteros); ayudar a las personas afectadas por los gases (los hidratadores); y sacar adoquines, piedras y guijarros con ayuda de herramientas para proveer de material ofensivo a los peñasqueros y honderos (los mineros).

La protección que proveían a los manifestantes era una actividad riesgosa, pero les generaba satisfacción. Es una de las principales motivaciones que los empujó a desarrollar esa difícil tarea. Su reclamo principal era el de justicia social, lo que significa garantía de los derechos básicos. Pero su acción también reflejaba la rabia por su condición de marginales y contra un sistema que no respondía a sus expectativas. Peleaban y acudían a la violencia por más dignidad. La violencia era para ellos un elemento colateral. Y aunque esa violencia surgió en ambos lados, consideraban que la de los carabineros era intencional y buscaba defender posiciones de poder de las élites: «Con los pacos siento rabia e impotencia. ¿Por qué no se sacan la venda de los ojos y se dan cuenta que también son esclavos del sistema y están ahí cuidando los intereses de la élite? [...] En ambos lados hay gente buena y mala, pero a los pacos les gusta reprimir porque se sienten con poder. De eso se trata: de disputar el poder» (Escudero, Clan ACAB, citado por Claude, 2020).

Una nota relevante de este actor fue su reconocimiento por los manifestantes y por la ciudadanía en general como un actor legítimo que tenía sus razones para hacer lo que estaba haciendo, a pesar del uso de la violencia. Eso explica que algunas personas y organizaciones se hubieran dedicado a apoyar el trabajo de las primeras líneas brindándoles comida, asistencia sanitaria a través de brigadas médicas, defensa jurídica, etc.

En Colombia, las primeras líneas, siguiendo el ejemplo de Chile, se organizaron alrededor de tareas de defensa del territorio, de la movilización y de la gente. No eran brigadas a la ofensiva contra la policía, sino de defensa contra las agresiones de esta última. Estaban conformadas por hombres y mujeres de diferentes edades,³³ principalmente jóvenes, habitantes de los barrios cercanos a los puntos de resistencia,³⁴ que decidieron jugar ese rol porque, como se dijo, no tenían nada

³³ «[La primera línea] está conformada, sobre todo, por hombres, pero las mujeres también participan en la construcción de barricadas, con los elementos que tienen a la mano; hacen labores de vigilancia y de protección de los puntos, se arman de piedras, sostienen un escudo y repelen la acción del ESMAD. En varios puntos toman la iniciativa y no esperan órdenes, actúan de acuerdo con las circunstancias» (Ibarra y Recalde, s.f., pp. 79-80).

³⁴ En Cali, integraban las primeras líneas trabajadores informales, vendedores ambulantes, trabajadores de la construcción y del transporte pirata, milicianos urbanos, estudiantes colegiales y universitarios, tecnólogos y profesionales recién graduados sin esperanza de trabajo, maestras/os, jóvenes empobrecidos, integrantes de barras bravas de equipos de fútbol, artistas callejeros, peluqueros, músicos, deportistas, vigilantes, trabajadores de «oficinas de cobro», reincorporados, excombatientes, habitantes de la calle, pequeños delincuentes, entre otros (Castillo, s.f., p. 110; Hernández, s.f., p. 136). La composición no era muy diferente en otras ciudades. Transcribo a continuación el testimonio de un integrante de la primera línea de Puerto Resistencia, en Cali, entrevistado por Castillo: «Soy un albañil, un vendedor de agua, he sufrido para darle de comer a mis hijos y saber que para otro personaje, un corrupto, no valgo nada [voz quebrada a punto de llorar], esto no es justo para el pueblo. Estoy contento porque los 25 puntos están unificados y nosotros somos la base, nosotros los jóvenes estamos en este punto. Me siento orgulloso de pertenecer a mi barrio, las familias son lo más bonito y por ellas peleamos, cómo es posible que nuestros viejos no tengan el poder de movilizarse, ni tener su medicina. No es justo, pero los jóvenes estamos en resistencia, la gente de la primera línea hace un gran sacrificio [voz quebrada], ustedes ni se imaginan, amanecen aquí, se van a trabajar y en sus hogares piensan en lo que viene, eso no es justo. Vimos acabar cien años, un siglo y tuvimos que esperar 21 años para rebelarnos [llorando], pero lo que viene es la grandeza de todas nuestras generaciones afros, latinos, indios y no indios, este es la gran Colombia. Me quedaré en la primera línea hasta que el Señor, nuestro Señor, me dé las fuerzas y logremos con hechos, no con palabras, ¡hechos!, tiene que haber justicia. La primera línea es la de choque, lo más sangriento, estamos allí los que no se nos da nada caer por nuestra gente. Segunda línea es el respaldo, pero primera línea lo es todo, así caigamos, vamos a lo que vamos, ¿sí entiende? Con sangre, con heridas, porque nos estamos matando. En la primera línea, hay hambre, sed de justicia, darlo el todo por el todo, por nuestra generación y que lo aprecien, que lo valoren, porque el que no valore y no aprecie esto, no quiere a su país, no quiere a los jóvenes.

En la primera línea hay mujeres tan agresivas que ustedes ni se imaginan, con machete, liderazgo, damos gracias porque todos venimos de una mujer, pero ustedes no conocen la ira que se les mete a ellas cuando están en la primera línea enfrentando lo que viene: gases lacrimógenos, balines, tiros, solo con el escudo y una lámina, un pedazo de arena, las tácticas de nosotros porque la gente nos ha dado la orden de sacar lo que se debe sacar, pero estas son cosas que no se deben hablar. Se trata de conocimiento, al que no sabe hay que enseñarle, para que todos vean que esto es valorar a su país, estar contentos porque esto es semillero de todos, afros, latinos, del ser humano que nace entre dos mares, rodeado de tantas riquezas pero que solo cuatro o cinco familias se benefician de ellas. Ellos no nos quieren dar estudio, lo que quieren es tenernos brutos para que sigamos haciéndolo todo por nada.

En la primera línea tenemos relevos, hay gente que salió de trasnochar y se fue a laborar.

que perder³⁵ y, además, compartían un sentimiento de rabia que los motivaba a enfrentar a la policía.³⁶ Dotados de elementos de defensa (piedras, palos, latas como escudos, cascos protectores, etc.) y de una organización elemental diseñada sobre la marcha, confrontaron directamente a la policía y al ESMAD, y cuidaron cada rincón del espacio ocupado para garantizar la seguridad de los manifestantes. Para algunos, la confrontación con la policía era cuestión de adrenalina. Pero para otros, como Martín —quizás la mayoría—, era una razón de ser y existir, una manera de hacer explícito el compromiso con la movilización y con el país:

Mañana, tal vez pasado mañana se acabe esto, tal vez mueran otros Martín en la calzada. No se equivoquen, no hacemos esto por dinero ni fama, ya tenemos fama de bandidos y de primera línea. Lo hacemos porque descubrimos que la protesta es también una razón para vivir. [...] No salimos a la calle a protestar para obtener una cosa concreta, lo hacemos (por lo menos yo así lo hago) para ser por un momento ante una sociedad que no nos deja, para ser por un rato antes de morir, mejor que dejar de ser sin haber sido. (Currea-Lugo, 2021, citado por González y Monsalve, 2022, p. 65)

El nacimiento de las primeras líneas estuvo en parte relacionado con el vínculo comunitario acumulado previamente en las barriadas pobres, en las que las agresiones de las fuerzas del orden o de un actor externo a cualquier miembro de la comunidad por razones diversas (detenciones, desalojos, cateos, robos, persecución a supuestos delincuentes, etc.) eran respondidas por algunos miembros de la comunidad mediante acciones en defensa de las/os afectadas/os.³⁷ Esa acción comunitaria se trasladó al espacio público durante las movilizaciones y contribuyó a la conformación de estos grupos de choque.

Ellos llegan en la noche y se arman los turnos, los bloques, se planifica la seguridad. Tenemos un búnker y de ahí procedemos a que descansen, los que estuvieron el día resistiendo. Claro, hay estrategias militares con el fin de que aprendamos. Estamos dispuestos al diálogo, estamos dispuestos, pero también estamos dispuestos a la guerra» (pp.114-115).

³⁵ «Si me matan, si me meten preso, no tengo nada que perder», afirmó un activista de primera línea a un defensor de derechos humanos entrevistado para este estudio.

³⁶ «La rabia era lo que nos unía» (Entrevista a integrante de primera línea en Cali).

³⁷ Entrevista a líder social en Cali.

Siguiendo la lógica organizativa de los puntos de resistencia, en las primeras líneas no había jerarquías, ni liderazgos visibles, ni vocerías únicas. Su organización era horizontal, lejana a cualquier sistema de representación para la toma de decisiones: «Somos la primera línea y estamos conformados por ustedes, colombianos. No tenemos banderas. Ni líderes, ni voceros, No tenemos colores. No tenemos representantes. No tenemos rostro ni identidad».³⁸

Las primeras líneas despertaron inmediatamente sentimientos de solidaridad interna y externa. Aparecieron las ollas comunitarias, de fuerte tradición en zonas populares, para asegurar la alimentación de los manifestantes, con donación de alimentos y trabajo voluntario de las mujeres del vecindario; llegaron las brigadas de salud para atender heridos; surgieron voluntariados en cabeza de personas y organizaciones de abogados y de derechos humanos para la defensa de los detenidos y para indicar a la gente qué debía hacerse en caso de detenciones arbitrarias, desapariciones, etc.; acudieron también las mujeres para brindar protección.³⁹ En otras palabras, se fue fortaleciendo un capital social preexistente que resultó ser fundamental para asegurar la fuerza y la sostenibilidad de la movilización. Por eso, las primeras líneas fueron algo más que un dispositivo de defensa de la movilización:

La primera línea no es un lugar a defender, no es un concepto asociado a la defensa solamente, es un movimiento que concita al pueblo. Por eso no es concebible sin la olla comunitaria que congrega y alimenta; sin la brigada médica y de salud que protege; sin lxs comunicadorxs independientes [...], sin lxs artistas o creadorxs que modifican la estética, el concepto, el color; sin lxs defensorxs de Derechos Humanos [...], sin los apoyos espontáneos que aportan bebidas, comidas, «escudos», implementos médicos y de primeros auxilios. (*Medios Libres Cali* (2021), citado por Quintana, 2022, p. 332)

³⁸ Testimonio de integrante de primera línea, citado por Niño (2022).

³⁹ «La protección de la vida de los jóvenes de la primera línea se ha convertido en una de las tareas fundamentales para las madres biológicas y para aquellas que asumen el maternaje» (Ibarra y Recalde, s.f., p. 7). En algunos carteles se reconoce esa labor: «El Estado no me cuida, me cuidan las madres de la primera línea» (Ibarra y Recalde, s.f., p. 78). «Las cuchas fueron nuestra fuerza para poder seguir» (Entrevista a miembro de primera línea).

Para algunos, las primeras líneas fueron un refugio, más aún, una especie de círculo familiar, sobre todo para niños que llegaron allí en busca de afecto. Habían sido abandonados por sus familias, o querían venganza contra policías que en alguna ocasión habían agredido a sus familiares o manoseado a sus hermanas o tumbado el puesto de venta de sus madres: «Hubo chicos de 12 años, quizás más pequeños. Ellos tenían un sentimiento de orfandad, pues su círculo familiar no existía. Son niños que toman la calle muy rápido y se relacionan con bandas o con oficinas o con las drogas. Nosotros, más allá de cuidarlos, los veíamos como parte del combo. No tenían una razón política, sino como desahogo con su familia. Ellos encontraban amor en el punto, sobre todo de las mujeres».⁴⁰

La dinámica de las primeras líneas, como la de los puntos de resistencia que defendían, obedeció a las particularidades del territorio, a lo que iba aconteciendo en el día a día y al tipo de personas y organizaciones que se fueron sumando en el frente de acción o como apoyo en las segundas, terceras y cuartas líneas. Poco a poco se estructuró una organización mínima que permitió dividir tareas, roles y responsabilidades. La comunicación fue un medio estratégico para el logro de esa organización. Al comienzo, la comunicación era una herramienta para defenderse y auxiliarse mutuamente; luego sirvió para planificar la acción; después, permitió la conformación de redes sólidas. Y, por último, facilitó la conexión entre los diferentes puntos de resistencia para ganar fuerza y apoyo mutuo.⁴¹

Un hecho importante a ese respecto fue la creación de la «Unión de Resistencias Cali - Primera Línea Somos Todos y Todas - URC». Fue un esfuerzo de articulación entre los protagonistas de los puntos de resistencia en la capital del valle del Cauca, quizás único en el país, que

⁴⁰ Entrevista a integrante de primera línea.

⁴¹ Al comienzo, los puntos de resistencia estaban desarticulados, pues los diferentes actores no pensaron que la movilización se prolongara por tanto tiempo. Luego, hubo un intento de coordinar acciones, intercambiar información, construir pliegos de demandas. Sin embargo, los jóvenes y, en particular, las primeras líneas no lograron configurarse como un actor social compacto. Pesaba más la heterogeneidad de actores, agendas, motivaciones y deseos que la homogeneidad (Hernández, s.f., p. 135).

abrió la posibilidad de que las primeras líneas pudieran construir sobre la marcha un proyecto político y una propuesta de ciudad y de país. No era fácil, pues eran un grupo muy heterogéneo desde el punto de vista social e ideológico, en el que se jugaban intereses y agendas no necesariamente compatibles entre sí. No obstante, la URC fue protagonista en los diálogos propuestos por el gobierno municipal a finales de mayo de 2021 para encontrar respuestas consensuadas a las demandas de los manifestantes. Una vez terminadas las movilizaciones hubo algunos esfuerzos por articular las primeras líneas a nivel nacional, intento que no dio frutos por la diversidad de lenguajes, intereses y proyectos que representaban.⁴²

La respuesta del Gobierno nacional

El Gobierno nacional enfrentó la movilización a través de la combinación, según el momento, de tres estrategias: preventiva, represiva y de distracción/concesión. La estrategia preventiva buscó desprestigiar la movilización y disuadir a sus promotores de llevarla a cabo. Para ello, estigmatizó la protesta y tomó una serie de medidas encaminadas a mostrar el poder del Estado para mantener el orden público y castigar a los eventuales responsables de su alteración.

La estigmatización de la protesta fue una constante en el lenguaje del Gobierno nacional a lo largo de la movilización. Aunque en varias de sus intervenciones públicas el presidente y algunos miembros de su gabinete la reconocieron como un derecho constitucional, esa declaración no pasó de ser un artificio retórico para proyectar una imagen democrática que no tenía piso en la realidad. Por el contrario, la convocatoria al paro en 2019 fue deslegitimada señalando que lo que se buscaba era «incendiar la sociedad basándose en mentiras» (Muñoz

⁴² Varios integrantes de las primeras líneas de varias ciudades del país participaron, junto a otros movimientos sociales, en la organización de la Asamblea Nacional Popular, una iniciativa nacida en Bogotá que realizó un encuentro en Cali a mediados de julio de 2021.

Pandiella, 2019, citado por FIP y Universidad del Rosario, 2021, p. 43).⁴³ De igual forma, los promotores de la movilización fueron siempre considerados por el Gobierno y por el Centro Democrático una amenaza al orden establecido y agentes de fuerzas subversivas (disidencias de las FARC, el ELN) y de entes internacionales como el Foro de Sao Paulo o el Gobierno venezolano (en otras palabras, la teoría del enemigo «externo»).

⁴⁴

La estrategia de estigmatización fue complementada, especialmente en los días previos al paro de 2019 y en las primeras jornadas de la movilización, por acciones de disuasión que pretendían crear un clima de miedo entre los promotores del paro y enviar al país y a la comunidad internacional el mensaje de que el Gobierno no estaba dispuesto a aceptar situaciones de hecho para llevar a cabo reformas económicas y sociales. Días antes del inicio del paro, el Gobierno militarizó al país,⁴⁵ cerró las fronteras con los países vecinos para evitar que las protestas que tenían lugar en algunos de ellos se expandieran a Colombia y realizó allanamientos y diligencias policiales nunca antes vistas en las vísperas de una movilización anunciada. El 19 de noviembre, a las 6:00 a.m., la policía allanó las casas de dos integrantes de Ciudad en Movimiento, una ex-

⁴³ «Muchas personas, pensando pescar en río revuelto, han apelado a mentiras y falacias para exacerbar sentimientos sociales», declaró el presidente es su programa «Conéctate con Duque», del 17 de noviembre de 2021, cuatro días antes de iniciarse el paro nacional (<https://www.youtube.com/watch?v=hAM6XWOxQ8Q>).

⁴⁴ Claudia Navas, analista de la agencia de riesgos Control Risk, preguntada el 20 de noviembre de 2019 sobre si el Gobierno había exagerado el impacto de la protesta, respondió: «Totalmente. Incluso ha alimentado la polarización y el sentimiento aún más de rechazo de quienes quieren salir a las calles. Ha habido declaraciones desmedidas, estigmatizando la protesta social. Desde el Gobierno se ha tratado, como lo han hecho otros gobiernos de la región sin tener éxito, decir que es culpa de un agente externo, como Venezuela, por ejemplo» (<https://www.portafolio.co/tendencias/el-gobierno-duque-ha-exagerado-el-impacto-de-la-protesta-535734>).

⁴⁵ «En Medellín, un día antes usuarios de redes sociales publicaron imágenes de un desfile de decenas de motorizados de la policía metropolitana que se desplegaron por distintas zonas de la ciudad sin motivo aparente. La Secretaría de Seguridad le contó al portal informativo Minuto 30 que esto hizo parte de una actividad preventiva con los refuerzos de la policía [...] En las calles del centro de Bogotá existe presencia reforzada de policías y soldados. Autoridades policiales informaron que la marcha será vigilada por drones y que quienes causen desmanes serán identificados desde un helicóptero vía reconocimiento facial. El helicóptero inició sobrevuelos de la ciudad mucho antes de la protesta y trabaja 24 horas al día» (<https://ligacontraelsilencio.com/2019/11/21/los-confusos-hechos-ocurridos-antes-del-paro-en-colombia/>).

presión de la plataforma Congreso de los Pueblos, a quienes incautaron sus celulares personales y los de sus familias, así como cámaras fotográficas, memorias, sus computadores portátiles, discos duros, banderines, afiches y volantes alusivos a la manifestación.

Una hora más tarde fue allanada la sede de la revista *Cartel Urbano*. Su director señaló que el hecho se produjo luego de denuncias anónimas de alguien vinculado a la Universidad Pedagógica, según las cuales en las instalaciones de *Cartel Urbano* podría haber «material explosivo y armas relacionadas con grupos terroristas». Ese mismo día, la Policía Metropolitana de Bogotá, en coordinación con la Fiscalía General de la nación, llevó a cabo más de 25 diligencias, cuyo objetivo era identificar a los ciudadanos que en protestas anteriores habían llevado a cabo acciones de vandalismo y terrorismo en la ciudad. Como resultado de esta operación exhibieron pólvora, aluminio y una granada lacrimógena, además de dos personas capturadas. La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) afirmó a propósito de estos allanamientos: «Todas estas agresiones, crean un ambiente de miedo y censura entre los medios de comunicación y colectivos que hacen uso de su libertad de expresión para informar u opinar sobre asuntos de interés público».⁴⁶

La estrategia preventiva reflejaba en últimas la intención del Gobierno de crear temor en la población ante la inminencia del paro y, sobre todo, la decisión de no aceptar ningún escenario de diálogo con los protestantes. El hecho de alertar desde antes de que se llevara a cabo la movilización del 21 de noviembre sobre los eventuales actos de violencia que podrían ocurrir y de referirse a la presencia de vándalos y violentos no era más que una justificación de la que fue la respuesta real a la movilización: la represión de esta con un grado de brutalidad de los efectivos policiales en todo el país nunca antes visto.

La estrategia represiva fue permanente desde que se iniciaron las marchas y los plantones en 2019. Los testimonios de algunas víctimas, de los propios manifestantes, de los organizadores de la movilización, de

⁴⁶ <https://ligacontraelsilencio.com/2019/11/21/los-confusos-hechos-ocurridos-antes-del-pa-ro-en-colombia/>

ONG que siguieron paso a paso la actuación del Gobierno y de organismos internacionales coinciden en que nunca se había visto una represión tan feroz como la que ejerció el Gobierno en contra de la protesta.⁴⁷

Algo muy similar había ocurrido en Chile. El gobierno conservador de Sebastián Piñera dio la orden a los carabineros de arremeter con fuerza contra los manifestantes para disolver las marchas y recuperar la «normalidad». Los 34 fallecidos producto de las manifestaciones y los más de once mil heridos, de los cuales 460 sufrieron lesiones oculares, reflejan la dureza de la intervención policial.⁴⁸ Las denuncias por violación de los derechos humanos fueron reiteradas: más de ocho mil personas denunciaron comisión de delitos por parte de estos últimos. El Gobierno decretó el estado de emergencia en el Gran Santiago y el toque de queda por varios días en varias ciudades del país. Y, a los pocos días de iniciarse el estallido, el presidente declaró estar en guerra «contra un enemigo poderoso, implacable, que no respeta a nada ni a nadie y que está dispuesto a usar la violencia y la delincuencia sin ningún límite».

El patrón seguido en Colombia por Duque, otro representante de las ideas conservadoras en el continente, fue similar, pero, a diferencia de Chile, se mantuvo durante los veinte meses de la movilización, incluido el confinamiento obligado por la pandemia. Los efectivos de la policía, apoyados por el ejército cuando se aplicó la figura de asistencia militar, desplegaron toda su fuerza para contener la movilización y, en el 2021, para deshacer los bloqueos, desactivar los puntos de resistencia, destruir las ollas comunitarias y agredir a los manifestantes. La policía operó con una lógica contrainsurgente para combatir al supuesto enemigo interno.

Así, la respuesta gubernamental se enfocó en los desmanes antes que en las demandas de los manifestantes y de los jóvenes en los pun-

⁴⁷ «El paro fue reprimido duramente. Me acuerdo mucho que cuando se convocó en el 2019, a nosotros nos reprimieron fuertemente; salimos ese día a marchar y llegamos al Parque de los Deseos, en Medellín. Enseguida llegamos, sin haber un tropel llegó la policía a gasearnos, nos cerraron el metro de Medellín, de los barrios populares que habían alrededor de la Universidad de Antioquia salieron grupos armados que no nos dejaron meter a los barrios» (Entrevista a líder social).

⁴⁸ Véase la Introducción a este estudio.

tos de resistencia, lo que ponía de presente la lectura que inspiraba al Gobierno en el manejo de la protesta: esta era una alteración del orden público que había que desactivar al costo que fuera, no un derecho que fuera preciso proteger. Fue uno de los mensajes reiterados del presidente Duque en sus alocuciones nocturnas a todo el país, que complementaba con la idea de seguridad como un bien público y un anhelo ciudadano⁴⁹ que, a su juicio, solo podría ser garantizada mediante el empleo disuasivo de la fuerza.

Los resultados de la estrategia represiva son bien conocidos: según el informe de la FIP y la Universidad del Rosario (2021), en los veinte meses de movilización hubo entre 1482 y 2398 casos de violencia generadora de lesiones físicas contra los manifestantes; entre 1281 y 3334 detenciones arbitrarias; entre 10 y 85 víctimas de lesiones oculares; entre 12 y 62 víctimas de violencia sexual; y entre 55 y 148 manifestantes muertos en el contexto de la movilización.⁵⁰ El testimonio de un integrante de las primeras líneas refleja el alto costo de la movilización: «Lastimosamente, estamos pagando un precio demasiado alto por cambiar nuestra realidad. Estamos cambiando nuestro país a punta de muertos, a punta de heridos, de ojos que no van a volver a ver nunca» (citado por Ortega, 2022, p. 317).

La estrategia represiva fue justificada por el expresidente Álvaro Uribe a través de su cuenta de Twitter en 2019: «Si la autoridad serena, firme y con criterio social implica una masacre, es porque del otro lado hay violencia y terror, más que protesta». Luego, con ocasión del paro de 2021, afirmó: «Apoyamos el derecho de soldados y policías de utilizar sus armas para defender su integridad y para defender las personas y bienes de la acción criminal del terrorismo vandálico» (citado por Hoyos, 2022, p. 72). Como dice Hoyos, esto no es más que una invitación al crimen de Estado, aplaudida por un sector de la sociedad

⁴⁹ «La seguridad es un bien público, es un valor democrático; la seguridad es algo que todos queremos preservar», afirmó Duque en su programa de televisión (<https://www.youtube.com/watch?v=hAM6XWOxQ8Q>).

⁵⁰ Las cifras varían dependiendo de la fuente de información. Véase la Introducción de este estudio, en la que se citan los datos ofrecidos por el informe de Temblores ONG, Indepaz y PAIIS a la CIDH sobre violación de los derechos humanos en el paro de 2021.

colombiana (2002, p. 73); es probable que estas palabras hayan inspirado a los civiles que dispararon a los manifestantes en Cali y en Pereira.

En septiembre de 2020, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en respuesta a una tutela interpuesta por 49 ciudadanas/os que buscaba proteger el derecho a la protesta, ordenó al Gobierno: a) crear una mesa de diálogo para construir el protocolo «Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica»; b) que el Ministerio de Defensa pidiera disculpas por los abusos cometidos durante la movilización en 2019; c) no estigmatizar a los manifestantes, guardando neutralidad; y d) suspender el uso de las escopetas calibre 12, utilizadas por el ESMAD (FIP y Universidad del Rosario, 2021, p. 44).⁵¹

El Gobierno no estuvo de acuerdo con el fallo de la Corte y pidió revisarlo. Por su parte, el ministro de Defensa, Carlos Holmes Trujillo, respondió a los magistrados que «los excesos de fuerza registrados en algunas de esas jornadas de protesta no son una directriz sino actuaciones personales de algunos integrantes de esa fuerza policial», las cuales, según el ministro, están bajo investigación.⁵² El ministro nunca se disculpó, como lo exigía el fallo de la Corte. En enero de 2021, el Gobierno expidió el Decreto 003 que contiene el «Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana», criticado por algunos sectores del opinión para quienes el estatuto no logra impedir que se sigan cometiendo arbitrariedades por parte de la fuerza pública.

⁵¹ Señala la Corte: «Se infiere de lo escrutado constitucionalmente —señala la sentencia—, por la comprobación de lesiones físicas a manifestantes y por la conducta de algunos agentes de la policía y en el ESMAD que, hay falencias e incapacidad en las instituciones encargadas de mantener el orden público interno, para usar, de forma racional y moderada, las armas de la República, al punto que generan un temor fundado para quienes desean manifestarse pacíficamente». Y concluye más adelante: «Una Nación que busca recuperar y construir su identidad democrática no puede ubicar a la ciudadanía que protesta legítimamente en la dialéctica amigo-enemigo; izquierda y derecha, buenos y malos, amigos de la paz y enemigos de la paz, sino como la expresión política que procura abrir espacio para el diálogo, el consenso y la reconstrucción no violenta del Estado Constitucional de Derecho» (<https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2020/09/22/corte-suprema-ordena-medidas-para-garantizar-derecho-a-protesta-pacifica/>).

⁵² <https://www.france24.com/es/20200923-corte-suprema-gobierno-colombia-respeto-protesta-pacifica>

La tercera estrategia empleada por el Gobierno fue la de distracción/concesión. A través de ella, el Gobierno pretendió dilatar la negociación con el CNP, producir el desgaste de la movilización y brindar soluciones parciales a las demandas de algunos grupos organizados a fin de debilitar a los organizadores del paro. El primer instrumento utilizado por el presidente Duque fue la llamada «conversación nacional». Como se señaló en la Introducción, este fue un dispositivo diseñado para evitar la negociación con el CNP sobre su pliego de reivindicaciones, incorporar a sectores que no estaban involucrados en el paro (empresarios, ciudadanía organizada y no organizada, alcaldes y gobernadores, etc.)⁵³ y contar con un mecanismo paralelo al exigido para la negociación por el Comité de Paro. La idea era que seis mesas sobre sendos temas operaran durante algo más de tres meses para recoger propuestas (no para negociarlas) que el Gobierno en su discrecionalidad vería si las tomaba para convertirlas en políticas públicas.

La conversación nacional tuvo dos problemas: el primero es que se vio interrumpida por la pandemia del coronavirus, que obligó al Gobierno a decretar el confinamiento y a cambiar sus prioridades de gestión. El segundo es que, dada esa circunstancia, las mesas nunca tuvieron un cierre. El Gobierno dice haber retomado varias propuestas de los participantes en las mesas,⁵⁴ pero la sensación general de los medios de comunicación y de los propios moderadores de las mesas es que, salvo contadas excepciones, por ejemplo la radicación del proyecto

⁵³ «Tiene que ser una conversación amplia. Aquí no es solo los que organizaron el paro, sino quienes no lo hicieron, porque es una conversación sobre el país. ¿Cuál es el problema? Eso es enriquecerlo, y mejor hacerlo también con alcaldes y gobernadores. Porque si no la abrimos a toda la ciudadanía estamos creando una institucionalidad paralela», afirmó Duque en una entrevista radial (<https://www.elespectador.com/politica/nadie-esta-diluyendo-el-paro-duque-sobre-su-gran-conversacion-nacional-article-893110/>).

⁵⁴ En efecto, para el Gobierno «la conversación nacional funcionó porque, a su juicio, hay logros tangibles. El Gobierno aceleró la reforma al Icetex, una de las peticiones más recurrentes en las calles, y en abril estará listo el proyecto que traerá alivios económicos para unos 120 000 estudiantes. Expidió un decreto para facilitar la contratación de recién egresados en el sector público sin necesidad de tener experiencia. Surgirán 60 000 nuevos empleos para los jóvenes gracias a un incentivo en la Ley de Crecimiento Económico. Aseguró un billón de pesos cada año para más vías rurales. Firmó el Acuerdo de Escazú para proteger a los líderes ambientales. Creó un programa para apoyar a 500 000 microempresarios y Duque anunció que instaurará un 'bloque de búsqueda contra los corruptos'» (<https://www.semana.com/nacion/articulo/conversacion-nacional-en-colombia-en-que-quedo/655527/>).

de ley para la ratificación del Acuerdo de Escazú, la conversación no condujo a nada y se corroboró la hipótesis de quienes siempre creyeron que ese espacio era un mecanismo de distracción para desgastar al movimiento y evitar a toda costa una negociación con los integrantes del CNP. En palabras de *La Silla Vacía*, «el final fue lánguido. Según los seis moderadores de las mesas con los que hablamos para esta historia, la Conversación quedó inconclusa [...] ‘El Gobierno tiene como esa manía que me desespera que ellos se enfocan y dicen que hacen lo que negociaron y eso no es así’, nos dijo una persona que estuvo al frente de una de las mesas [...] En casos como la mesa de paz con legalidad, los moderadores ni siquiera entregaron su informe al Gobierno».⁵⁵

El Gobierno aceptó sentarse en una mesa de negociación con los integrantes del CNP, luego de constatar que la protesta en 2019 crecía de manera exponencial en todo el país, en vez de desactivarse. Esa aceptación, sin embargo, debe entenderse como un mecanismo de distracción por parte del Gobierno. Aunque no quería negociar, el Gobierno tuvo que aceptar abrir un espacio de diálogo con los promotores del paro en más de una oportunidad. Sin embargo, el patrón de conducta del Gobierno siempre fue el mismo: nunca hubo una intención suya de discutir el pliego de reivindicaciones del CNP, ni el extenso, ni el de emergencia, ni el acuerdo para brindar garantías a la protesta pacífica. Este último alcanzó a tener un documento de preacuerdo en 2021 que nunca fue firmado por el Gobierno, pues exigió para su firma que los manifestantes terminaran los bloqueos en ciudades y carreteras del país, exigencia que el CNP no aceptó.⁵⁶ La cronología del paro incluye varios intentos de negociación entre el Gobierno y el CNP desde noviembre de 2019, todos ellos fallidos por diferentes razones. El 7 de

⁵⁵ <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/duque-dejo-a-medias-la-conversacion-mientras-la-calle-se-reactiva/>

⁵⁶ «Este es un diálogo sin resultados, es un simulacro de diálogo y si el gobierno no honra con su firma los preacuerdos, pues estamos entonces simple y llanamente no solamente frente a una dilación, sino a una falta de cumplimientos de acuerdos y por tal motivo decidimos entonces suspender la negociación», aseguraba Fabio Arias, del sindicato Central Unitaria de trabajadores. (<https://es.euronews.com/2021/06/07/el-comite-nacional-del-paro-suspende-las-negociaciones-con-el-gobierno-de-colombia>).

junio de 2021, el CNP informó que rompía las negociaciones con el Gobierno por el desinterés de este último de sentarse a la mesa a negociar el pliego reivindicativo. Nunca más volvieron a encontrarse.⁵⁷

Otro elemento de esta estrategia del Gobierno fue aplazar la visita de la CIDH para conversar con diferentes sectores del país sobre lo ocurrido durante la movilización y preparar un informe sobre el paro de 2021. A fines de mayo de ese año, la vicepresidenta se entrevistó con el secretario de la OEA para manifestarle que por el momento no era conveniente esa visita, pues los órganos de control no habían terminado la tarea de elaborar informes sobre las supuestas violaciones de los derechos humanos durante la protesta. La negativa del Gobierno fue rechazada por los manifestantes, por diferentes sectores de opinión y por organismos internacionales, como Amnesty International, cuya directora para las Américas manifestó: «Alarmante postura del gobierno de Colombia. Iván Duque pierde la oportunidad de mostrar voluntad política para reconocer las graves violaciones de Derechos Humanos que cometen las fuerzas de seguridad bajo su mando. Rechazar la visita de la CIDH es parte de un enfoque negacionista muy peligroso».⁵⁸ Días después, la vicepresidenta anunció que Colombia ya estaba lista para la visita de la Comisión, la que tuvo lugar entre el 8 y el 10 de junio, al cabo de la cual presentó sus observaciones y recomendaciones (CIDH, 2021).

Aunque Duque nunca negoció con el CNP los diferentes pliegos reivindicativos, sí tomó una serie de decisiones de política pública que estaban directamente relacionadas con las peticiones de los manifestantes. Presionado por las circunstancias, pero sin reconocer que eran reivindicaciones nacidas durante el paro, el Gobierno puso en marcha

⁵⁷ Duque organizó por iniciativa propia un diálogo con jóvenes de todo el país, denominado «Pacto Colombia con las juventudes», que fue liderado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). La idea era escuchar las inquietudes, ideas y propuestas de los jóvenes del país alrededor de temas como educación, empleabilidad, paz, medio ambiente, participación, emprendimiento, conectividad, así como las necesidades de los jóvenes de cada región. En este proyecto participaron cerca de 15 000 jóvenes en 492 mesas que funcionaron en los 32 departamentos del país. En la presentación de los antecedentes del Pacto no se hace ninguna referencia a las movilizaciones de 2019 y 2021 (<https://pactocolombiajuventudes.presidencia.gov.co/que-es.html>).

⁵⁸ <https://www.europapress.es/internacional/noticia-colombia-rechaza-mision-cidh-investigar-violencia-paro-nacional-20210524235531.html>

varias medidas que fueron entendidas como concesiones derivadas de la movilización: ingreso solidario; tres días al año sin IVA; matrícula cero en las instituciones públicas de educación superior; reestructuración del ICETEX;⁵⁹ apoyos al Servicio Nacional de Aprendizaje; Ley de Empleo Juvenil; apoyo a la elección de los Consejos de Juventud; propuesta de reforma de la Policía y del Ministerio de Defensa; entre otras.

Los empresarios, la Iglesia católica y las universidades

Agrupamos estos tres actores en una misma categoría, pues, a pesar de sus diferencias ideológicas y de interpretación de la movilización, fueron actores «externos» que se vieron afectados por ella o se involucraron directa o indirectamente con las manifestaciones y sus actores (las Iglesias y las universidades). Los tres tuvieron opiniones sobre el desarrollo de la protesta e hicieron pronunciamientos públicos que alimentaron el debate sobre su legitimidad y conveniencia. Pero, sobre todo, esos tres actores estuvieron de acuerdo en la necesidad del diálogo para acordar soluciones a los problemas que motivaron la toma de las calles por los manifestantes.

El sector privado⁶⁰ ha sido de tiempo atrás un actor de amplia influencia en las decisiones de política gubernamental en Colombia. Durante décadas, los gremios de los grandes empresarios han tenido

⁵⁹ Entidad encargada de los créditos educativos para estudios postsecundarios y de posgrado. Los cambios habían sido propuestos por el movimiento estudiantil en 2018.

⁶⁰ Hablamos del sector privado como el universo de empresarios de todo tipo y tamaño, altamente heterogéneo en su composición: en el primer bimestre de 2023, las microempresas representaron el 95,9 % del tejido empresarial y las pequeñas empresas el 3,1 %. Por su parte, las medianas y grandes empresas fueron el 0,7 % y 0,3 % del total nacional, respectivamente, de acuerdo con un informe del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En ese conglomerado, las MIPYME (empresas micro, pequeñas y medianas) generaban a mediados de 2023 cerca del 80 % del empleo formal en Colombia (<https://www.infobae.com/america/colombia/2022/06/27/dane-el-78-del-empleo-en-colombia-es-generado-por-las-mipymes/>). Sin embargo, su influencia en las decisiones de política económica y social es mucho menor que la de los grandes empresarios, agrupados en gremios muy poderosos que tienen un gran ascendiente en la opinión pública y en las decisiones de gobierno. En este apartado nos referimos principalmente a los grandes empresarios y sus voceros gremiales.

«línea directa» de comunicación con el Gobierno nacional para definir políticas y negociar sus intereses. Su postura ante los paros de 2019 y 2021 no fue homogénea, pero mostró líneas de convergencia, sobre todo cuando advirtieron la necesidad de respaldar al gobierno de Iván Duque. Sus opiniones sobre la movilización en 2019 apuntaron en general a tres temas centrales: en primer lugar, reconocer la protesta como un derecho, siempre y cuando se basara en información veraz y fuera pacífica. Varias agremiaciones empresariales insistieron en que algunas de las razones que llevaron al paro no tenían fundamento, como, por ejemplo, la existencia de propuestas definitivas del Gobierno sobre las reformas pensional y laboral.

En segundo lugar, condenar los hechos de violencia ocurridos durante y después de las manifestaciones en varias ciudades del país y respaldar al Gobierno en su decisión de utilizar las fuerzas del orden para enfrentar tales hechos y garantizar la seguridad de la ciudadanía. El vocero del Consejo Gremial, un espacio a escala nacional que reúne a 29 gremios del sector privado, se refirió a «la importancia de respetar la protesta social como un derecho constitucional [...] siempre y cuando ese ejercicio se realice con absoluto respeto por los derechos de todos los ciudadanos», por lo cual pidió a los manifestantes «rechazar cualquier acto de violencia» y respaldó a «las autoridades en el cumplimiento de sus deberes para desplegar acciones eficaces contra los actos violentos».⁶¹

Por último, los empresarios hicieron un llamado al diálogo como medio idóneo para construir acuerdos que permitieran responder de manera consensuada y pertinente a las demandas de los manifestantes. Ese fue el mensaje central del comunicado publicado por el Consejo Gremial dos días antes del paro de 2019, mensaje reiterado por la mayor parte de sus asociados. El diálogo, señalaba la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), debía ser amplio y no solo con los promotores de la movilización. De esa forma, el sector privado

⁶¹ <https://www.andeg.org/2019/12/04/duque-y-los-empresarios-entienden-igual-el-paro-pero-no-como-enfrentarlo/>

abonaba el terreno a la propuesta de conversación nacional formulada por el presidente Duque a pocos días de iniciarse el paro en 2019.⁶² El diálogo era visto como una herramienta para encontrar soluciones en corto tiempo y así evitar que el paro se prolongara demasiado y tuviera consecuencias negativas sobre los negocios. Así lo planteó el presidente de la ANDI: «No estamos de acuerdo con que se intente mantener un paro permanente, ya se hicieron las expresiones, ya se logró convocar a una conversación nacional, en la que la mayoría de los temas que se han mencionado tienen trascendencia».⁶³

Sin embargo, hubo empresarios que fueron críticos de la estrategia del Gobierno para llevar a cabo la conversación nacional: algunos señalaron que era demasiado largo el plazo definido para ese proceso (hasta el 15 de marzo de 2020), lo que podría aplazar las soluciones; mientras que otros indicaron que el Gobierno no logró leer lo que estaba pasando en el país, por lo que su estrategia de diálogo podría ser improductiva —como de hecho lo fue—.

La posición del empresariado cambió en abril de 2021 cuando se reactivó la protesta social en el país. Aunque seguían insistiendo en la necesidad de que la protesta evitara cualquier asomo de violencia, así como en la idea del diálogo como vía para construir acuerdos y dar salida al paro, el énfasis se trasladó a la denuncia de los impactos negativos de este último sobre la actividad económica. El Consejo Gremial envió en mayo de 2021 una carta a varios organismos internacionales, en la que describía las razones que explicaban la preocupación del sector privado:⁶⁴ el paro, en primer lugar, tenía un impacto «demoledor» en la reactivación económica, en la generación de empleo y en la sostenibilidad de las empresas, sobre todo en las circunstancias que vivía la economía del país como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Además, afectaba la libre locomoción y el derecho al trabajo. Los blo-

⁶² <https://www.semana.com/economia/articulo/cuales-son-las-propuestas-de-los-trabajadores-y-los-empresarios-frente-a-la-protesta-social/279398/>

⁶³ <https://www.larepublica.co/economia/no-estamos-de-acuerdo-con-que-se-mantenga-un-paro-prolongado-andi-2937920>

⁶⁴ <https://www.elespectador.com/economia/consejo-gremial-envia-carta-a-organismos-internacionales-informando-su-postura-sobre-el-paro/>

queos de vías urbanas e intermunicipales, en tercer lugar, estaban produciendo un desabastecimiento que atentaba contra la seguridad alimentaria de la población. Las marchas podrían ser además un vehículo peligroso de contagio del coronavirus, y los actos de vandalismo que se repetían a diario atentaban contra la seguridad ciudadana. El Consejo Gremial reiteraba, en consecuencia, su apoyo al Gobierno como garante de la protesta y como encargado de brindar seguridad a la ciudadanía y evitar el daño a bienes públicos. Por último, en la carta el Consejo solicitó la veeduría de organismos internacionales para asegurar la protección de los derechos de los colombianos.

Así, la propuesta del diálogo, central en las declaraciones de los gremios económicos en 2019, fue sustituida por la de veeduría internacional, es decir, la vigilancia de las acciones de los manifestantes y sus impactos económicos y sociales, bajo el supuesto de que la mayoría de ellas constituían una amenaza para quienes no estaban participando en el paro y, en especial, para los empresarios y sus negocios. Dicho cambio denotó preocupación por los hechos antes que interés por la solución de los problemas que originaron la movilización. Los grandes empresarios, a excepción de los vallecaucanos, pasaron así de una postura de conciliación a una de respaldo al Gobierno y de posicionamiento en contra de los manifestantes. Los intereses económicos se pusieron por delante de la búsqueda de soluciones a los problemas que empujaron a los manifestantes a la calle.

En el Valle del Cauca, el comportamiento de un sector importante de las grandes empresas de la región fue diferente. Los temores y las preocupaciones por el alcance y los efectos del paro, especialmente el de 2021, fueron la razón que llevó a esos sectores a tomar cartas en el asunto y definir acciones concretas para contenerlo. Cuando se dieron cuenta de que el paro no fue de uno, ni de dos, ni de tres días, sino que estaba prolongándose sin límite, esos temores aumentaron exponencialmente. Durante décadas habían llevado a cabo programas filantrópicos para suplir las necesidades de los sectores más pobres de la ciudad. Ahora, la cuestión era resolver las demandas de los manifestantes. Por eso, decidieron ir a los puntos de resistencia y conver-

sar con los jóvenes y las primeras líneas para entender qué era lo que querían y buscar salidas a través de programas sociales de empleo, emprendimiento, salud, educación y gestión de paz. De allí surgió la iniciativa «Compromiso Valle», de Propacífico, una fundación privada apoyada por medio centenar de grandes empresas del valle del Cauca. Las empresas se pusieron de acuerdo para aportar dinero, experiencia y conocimiento y poner en marcha programas que permitieran enfrentar las causas que motivaron la movilización.⁶⁵

Otro actor relevante fue la Iglesia católica, cuyo papel en la historia del país —al igual que el de los empresarios— ha sido influyente no solo en decisiones de gobierno, sino también en el comportamiento de la ciudadanía, hasta hace poco casi en un 100 % católica, apostólica y romana.⁶⁶

Desde la primera convocatoria de paro, la Iglesia expresó su apoyo a la movilización. En primer lugar, reconoció que la protesta es un derecho ciudadano, a condición —como lo señalaron varios sectores en el país— de que sea pacífica. El saqueo, la agresión, el vandalismo, la muerte no pueden ser ingredientes de la protesta, pues «cuando esto pasa se arruina el reclamo, porque cuando ocurre vienen nuevos y más grandes males», afirmó el obispo auxiliar de Medellín y secretario de la Conferencia Episcopal, Elkin Fernando Álvarez, en entrevista con el diario *El Tiempo*.⁶⁷ También era consciente la Iglesia católica de que los motivos que llevaron a los promotores de la protesta eran válidos, ha-

⁶⁵ «Entonces nace esta conversación en el sector empresarial que logramos facilitar, que hizo Propacífico de la mano de la Cámara de Comercio, la ANDI y los empresarios. Se llamó a las Fundaciones empresariales a decirles: bueno, qué es lo que cada uno tiene que podemos poner ya en territorio, porque estamos yendo a reunirnos en los puntos de resistencia, a oír qué es lo que necesitan, y nos estamos dando cuenta de que necesitan comedores comunitarios, el proyecto de gestores de paz y de cultura ciudadana, que necesitan empleo, apoyo, liderazgo, oportunidades. Y nosotros como empresarios podemos hacer eso» (<https://www.elespectador.com/economia/consejo-gremial-envia-carta-a-organismos-internacionales-informando-su-postura-sobre-el-paro/>). A marzo de 2023, Compromiso Valle había invertido cerca de 50 000 millones de pesos en Cali y el valle del Cauca.

⁶⁶ Basta recordar que, en 1902, Colombia fue consagrada al Sagrado Corazón de Jesús, como súplica por el fin de la «guerra de los mil días». Esa consagración se renueva cada año en ceremonia en la Catedral de Bogotá presidida por el arzobispo de la ciudad, a la que asiste el presidente de la República y las élites económicas, políticas y sociales del país, católicas o no.

⁶⁷ <https://www.eltiempo.com/vida/religion/que-motivo-a-la-iglesia-catolica-respaldar-el-paro-del-21-de-noviembre-433818>

bida cuenta de la gran cantidad de problemas no resueltos del país (la corrupción, la inequidad social, el desempleo, la falta de oportunidad y la imposibilidad para ciertos sectores de acceder a la alimentación, la educación y la salud): «También sabemos que las movilizaciones ciudadanas revelan problemas que no hemos podido solucionar. Esto corresponde a una situación actual que viene de tiempo atrás» (El Tiempo). Por último, la Iglesia recogió el mensaje del papa Francisco, en el que insta al país a buscar la unidad en medio de la diferencia, a dialogar y lograr acuerdos que no solo resuelvan los problemas mencionados, sino que contribuyan a crear un clima de convivencia sólido y estable. El paro fue así considerado una oportunidad de oro para poner en marcha el diálogo y buscar entre todos el sentido de nación que, a su juicio, tanta falta hace a los colombianos.

La legitimidad de las demandas ciudadanas continuó siendo uno de los ejes de la posición de la Iglesia católica durante el paro de 2021: «Reconocemos las motivaciones legítimas que han llevado a millones de colombianos a expresar en las calles y en otros escenarios la inconformidad con las situaciones de injusticia que se viven en el país. Ser uno de los países más desiguales del mundo, contar con cerca de la mitad de la población viviendo en la pobreza, [...] son razones suficientes para que la copa se rebozara», dice un comunicado del 12 de mayo de la Diócesis de Quibdó.⁶⁸ «Consideramos que existe una crisis social profunda en Colombia y consideramos que puede agravarse aún más. Miles de personas sufren de carencia alimentaria y los jóvenes se encuentran en una altísima vulnerabilidad por la falta de oportunidades y empleo. La conferencia episcopal busca un plan de recuperación social y económica del país para reducir la inequidad existente», expresó monseñor Héctor Fabio Henao, director de Pastoral Social.⁶⁹ «La Iglesia —continuó señalando monseñor Henao— históricamente tiene una participación clara a favor del bien común y

⁶⁸ <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/las-iglesias-abandonan-a-duque-y-se-alinean-con-el-paro/>

⁶⁹ <https://www.semana.com/nacion/articulo/paro-nacional-en-colombia-cual-es-el-papel-de-las-religiones-en-las-manifestaciones/202118/>

de construcción de país». Y ante las críticas de algunos sectores de opinión a la postura de la Iglesia católica, respondió: «No comulgamos con partidismos políticos, sino con la democracia y las instituciones. No buscamos distanciarnos de la realidad, pero defendemos nuestra autonomía».⁷⁰

En el comunicado 66 de la Conferencia Episcopal de Colombia,⁷¹ los obispos, inspirados en la Encíclica *Fratelli Tutti*, del Papa Francisco, reiteraron el llamado al diálogo y señalaron algunas de sus condiciones: el diálogo exige «un cambio interior o una disposición personal en la búsqueda del bien común»; comporta «el sentido de la justicia junto con el respeto a los derechos humanos de todos, el significado de la equidad y de la solidaridad, el valor de la confianza mutua y de la fraternidad»; parte de la creencia de que el diálogo es posible, que permite el intercambio de opiniones y que exige capacidad de escucha. Ese diálogo, señala el comunicado, «debe poner en el centro las necesidades de los pobres y los vulnerables, de los marginados y excluidos, de las víctimas de la violencia, de los que han sido vulnerados en sus derechos fundamentales». Y debe ser incluyente, es decir, «reclama la participación de la sociedad», el compromiso de todos, no de unos pocos.

La Iglesia católica fue un actor importante en el desarrollo de la movilización en varias ciudades del país. El arzobispo de Cali, monseñor Darío Monsalve, pidió no satanizar los bloqueos señalando: «El bloqueo es el único elemento que tuvieron estos sectores excluidos tradicionalmente en sus territorios [...]. A esos 50 mil jóvenes en Cali, tradicionalmente excluidos, hay que decirles ustedes también son un Yo, son un sujeto de derechos».⁷² La Iglesia católica apoyó en esa misma ciudad a los manifestantes movilizandolos a sus organizaciones de base y llevando los comedores comunitarios a los puntos de resistencia; intercedió para

⁷⁰ <https://www.semana.com/nacion/articulo/paro-nacional-en-colombia-cual-es-el-papel-de-las-religiones-en-las-manifestaciones/202118/>

⁷¹ <https://www.cec.org.co/sistema-informativo/actualidad/obispos-insisten-en-la-importancia-del-dialogo-para-superar-la-pobreza>

⁷² <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/las-iglesias-abandonan-a-duque-y-se-alinean-con-el-paro/>

abrir en medio de los bloqueos corredores humanitarios⁷³ y participó como garante de varias iniciativas de diálogo, tanto en Cali como en Bogotá.

Esta actitud representó un viraje sustancial de la jerarquía de la Iglesia católica a nivel nacional con respecto a sus opiniones cinco o diez años atrás. La Conferencia Episcopal no solo entendió la magnitud del problema que motivó la movilización en 2021, sino que asumió como propio el discurso de los sacerdotes que durante años venían realizando un trabajo de apoyo a la población en las zonas más pobres del país, especialmente en el Pacífico colombiano. Esa opinión llevó a los jerarcas de la Iglesia a reconocer como legítimas las razones que llevaron al paro, proponer el diálogo como herramienta de construcción de acuerdos entre el Gobierno y los promotores de la movilización, y fungir como mediadores entre las autoridades y los manifestantes para concretar ese encuentro.⁷⁴

Por último, hay que mencionar el rol jugado por las universidades, especialmente las universidades públicas. Estas no permanecieron indiferentes a lo que sucedía en su entorno. Fueron de las primeras entidades afectadas por las movilizaciones, pues los estudiantes universitarios dejaron de acudir a las aulas y buena parte de los profesores se sumaron a la protesta. Las universidades fueron refugio para los manifestantes que no eran sus propios estudiantes: la Universidad del Valle, en Cali, acogió en sus predios a la minga indígena; la Universidad del

⁷³ «La Iglesia Católica ha sido clave para importantes consensos en la estrategia de Dialogar para Avanzar, que ha permitido abastecer al departamento. 'La Arquidiócesis de Cali tiene dos propuestas, primero llegar y luego acompañar. Estar con ellos, hablar con ellos y servir de facilitadores para que se puedan construir los corredores de emergencia para el paso de enfermos, ambulancias y para insumos', precisó el padre José González, párroco de la iglesia Santa Filomena de Cali. La apertura de un corredor de emergencia para el paso de la carga a la central de abastos Cavasa fue uno de los primeros logros en el trabajo conjunto para aliviar el desabastecimiento de alimentos en los hogares vallecaucanos» (<https://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones/70925/iglesia-catolica-un-facilitador-clave-en-la-estrategia-de-dialogar-para-avanzar/>).

⁷⁴ Las Iglesias cristianas también apoyaron el paro y conformaron la «primera línea ecuménica» en Cali. «Al unirnos diferentes religiones, queremos mandar un mensaje de unidad. Queremos decirles a los muchachos: 'vengan, sentémonos a dialogar'. Pero conociendo que la realidad es que muchos de los jóvenes no tienen futuro. Se gradúan y después no consiguen trabajo», afirmó Edilson Huertas, pastor de la Comunión de Iglesias Evangélicas Episcopales (CEEC), según información de *La Silla Vacía* (<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/las-iglesias-abandonan-a-duque-y-se-alinean-con-el-paro/>).

Rosario, en Bogotá, una institución de carácter privado, adecuó uno de sus edificios como refugio para albergar a los alumnos que asistieron a las marchas el 5 de mayo, y que no lograron regresar a sus casas por la falta de movilidad.

En las universidades nacieron múltiples iniciativas de interpretación de lo que estaba ocurriendo, especialmente durante el paro del 28 de abril. Fue ese un papel destacado de los centros académicos, pues se trataba de dar luces acerca de lo que estaba ocurriendo, sobre todo porque se trataba de un fenómeno no experimentado por el país por más de cuatro décadas. Además de convertirse en un actor protagonista de los sucesos, las universidades aportaron una lectura de los acontecimientos que pretendió ayudar a su comprensión y podría eventualmente servir de base para las decisiones de quienes estaban inmersos en la confrontación.⁷⁵

Pero no fue ese el único rol de los centros académicos. Con base en la experiencia de Chile en 2019, las universidades colombianas intentaron crear escenarios de diálogo, en los que estudiantes y otros sectores de la población, especialmente jóvenes, pudieran conversar sobre temas de su interés y que hacen parte de las problemáticas que dieron origen a la movilización. Así, la Universidad Nacional diseñó foros abiertos para que los estudiantes debatieran sobre temas con propuestas específicas. La Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), por su parte, impulsó la que llamó «la conversación más grande de Colombia». El 31 de mayo, en una jornada de más de cuatro horas, 11 500 estudiantes de las universidades e instituciones de educación superior de Colombia, sus profesores y directivos conversaron y construyeron propuestas para convertir la movilización en una oportunidad y aportar unas ideas sobre el futuro país que desean los colombianos. Los participantes conversaron alrededor de dos preguntas: ¿cómo transformamos juntos esta crisis en una oportunidad para lograr un mejor país? y ¿qué semilla podemos plantar para avanzar? Las conclusiones

⁷⁵ Véase, por ejemplo, para el caso de Cali, el trabajo publicado por el CIDSE, de la Universidad del Valle (CIDSE, s.f.).

de esa conversación fueron consignadas en un documento entregado posteriormente a quienes participaron en la experiencia, a las diferentes ramas del poder público, a la opinión pública y al sector empresarial.

En Antioquia, la gobernación y los rectores de ocho universidades de la región pusieron en marcha una mesa de diálogo para escuchar a los estudiantes y encontrar posibles soluciones a los problemas que llevaron a la movilización. Esas mismas universidades realizaron sesiones de trabajo con la Asamblea Departamental, con la participación de líderes estudiantiles. De allí surgieron varios temas de interés: inequidad social, Constitución política, pedagogía constitucional, temas fiscales y educación, entre otros. La meta era definir una agenda 2040 que pudiera ser incluida o tenida en cuenta en los planes nacionales y territoriales de desarrollo.⁷⁶

Si hay un punto en común en las posiciones de esos tres sectores, es el llamado a conversar, a realizar ejercicios concretos de diálogo para la construcción de acuerdos de país, de región y de ciudad. No todos los actores otorgaron el mismo peso a sus propuestas de diálogo, pero todos terminaron proponiéndolo a partir de motivaciones diferentes (miedo, preocupación, convicción, certeza). Ese llamado contrasta ampliamente con la actitud del gobierno de Duque, siempre reticente a sentarse a negociar acuerdos de política pública con los manifestantes y sus voceros. No obstante, la idea de diálogo estaba instalada en los diferentes sectores de la sociedad civil, incluso era aceptada por los sectores más radicales de la movilización, siempre y cuando no se convirtiera en un instrumento de manipulación.⁷⁷ Esa era una de las brechas que separaban al Gobierno nacional de la sociedad. El primero nunca entendió que si algo anhelaban los manifestantes y la ciudadanía en general, desde las poblaciones más vulnerables hasta los empresarios, pasando por los jóvenes, las mujeres y otros sectores organizados y no organizados, era sentarse a conversar sobre cómo construir entre todos un país incluyente, en paz y con oportunidades para todas y todos.

⁷⁶ En Cali, la Universidad del Valle, a través de su Instituto de Paz, participó como observadora en el diálogo entre la alcaldía y la URC.

⁷⁷ Conversación con un dirigente de primeras líneas de Bogotá.

Cali: la «gente de bien»

En Cali, segmentos de los estratos altos de la población, personas y familias de altos ingresos (obtenidos legal o ilegalmente) se involucraron en la movilización para rechazarla, tratar de frenarla e, incluso, atacarla. Fue una experiencia que, aunque ubicada en un punto específico de la geografía nacional, tuvo una gran repercusión en todo el país y mostró los niveles de polarización social y política en medio de los cuales tuvieron lugar las movilizaciones, especialmente en 2021.

Como se señaló anteriormente, Cali es una de las ciudades del país donde las desigualdades sociales son más palmarias. Se habla de dos ciudades (Velásquez, 1980): la de una minoría que posee grandes volúmenes de riqueza, ubicados en varias zonas al sur y al oeste de Cali; y la ciudad precaria, ubicada en oriente y en la zona de ladera, la de los inmigrantes pobres del sur del país y del Pacífico colombiano, carente de servicios básicos y de oportunidades para realizar un proyecto de vida digna. Las desigualdades sociales, alimentadas por diferencias ideológicas y políticas, y por elevados índices de violencia,⁷⁸ han producido una brecha de gran magnitud (Velásquez, 1980) que los jóvenes de sectores medios y bajos viven en carne propia como ausencia de futuro. Durante décadas, los grandes empresarios trataron de reducir esa brecha mediante programas filantrópicos que buscaban integrar a los sectores más vulnerables a la ciudad y evitar así un estallido social siempre latente.⁷⁹ Sin embargo, las fisuras sociales se mantuvieron como rasgo distintivo de la ciudad, lo que en parte explica la intensidad de la protesta, especialmente en 2021.

Las protestas fueron el escenario en el que salió a relucir el enfrentamiento entre, por un lado, la «gente de bien»,⁸⁰ esa que decía haber

⁷⁸ Cali fue conocida en el mundo entero por ser la sede del cartel de Cali, de los hermanos Rodríguez Orejuela, en los años ochenta. Una vez desmantelado el cartel, nacieron una buena cantidad de microcarteles que han mantenido el negocio del tráfico de drogas hasta el presente, apoyados en ejércitos privados que brindan seguridad al negocio. Ese ha sido uno de los principales factores del aumento de la violencia en esa ciudad.

⁷⁹ Ese fue el principal aliciente para construir desde los años setenta del siglo pasado una narrativa en torno a la idea de la «Cali cívica», narrativa que se fue deshaciendo con el paso de los años ante las evidencias inocultables de desigualdad social y violencia (Velásquez, 1996).

⁸⁰ En el capítulo 6 se volverá sobre la narrativa construida alrededor de este concepto.

hecho un gran esfuerzo durante varias generaciones para construir la «Cali bella» y que, en lugar de salir a la calle a protestar, decía querer trabajar para generar progreso en la ciudad y el país; y, por otro, los promotores de la protesta que a lo largo de la movilización habían ganado fuerza y capacidad de paralizar la ciudad, romper la normalidad y hacerse escuchar.

Los que se autodenominan «gente de bien» enfrentaron las movilizaciones en 2019 y, sobre todo, en 2021 con una mezcla de soberbia y miedo. Soberbia por saber que poseen mucho dinero, que son capaces de influir en el mundo político o manejarlo directamente y, en algunos casos, que ostentan el poder de las armas. Soberbia por pretender ser más que los demás; por creer que son los únicos responsables de lo bueno que hay en la ciudad y que lo malo es culpa de los demás; por la convicción de que son los únicos llamados a dirigir el destino de Cali a su imagen y semejanza; y por sentir un cierto desprecio por los inmigrantes, los indígenas, los negros, los pobres, los que no son ellos.

Esa soberbia se convirtió en miedo cuando, a raíz de las movilizaciones de protesta, se percataron de que no se trataba de un simple paro que pronto pasaría al olvido, luego de que las autoridades y los sectores filantrópicos ofrecieran a los manifestantes algunos paliativos a sus problemas, sino que había algo más de fondo: era una expresión del hambre que vivían algunas familias,⁸¹ de su inconformidad con el entorno de carencias y falta de oportunidades en el que se desenvolvían sus vidas, y de la urgencia de llevar a cabo un cambio que de una vez por todas cerrara la brecha social en la ciudad. Los sectores de altos ingresos percibieron entonces el paro como una amenaza a sus propios intereses, es decir, a su poder de influencia, a su riqueza, a la propiedad privada, a su complejo de superioridad.

La primera expresión de miedo fue evidente cuando en los primeros días de la movilización en 2019 circularon en las redes sociales rumores de que los «vándalos» iban a entrar en los conjuntos residenciales y en las viviendas de los barrios ricos para saquear y destruir. Esos rumores

⁸¹ Datos ofrecidos por el CIDSE indican que, durante la pandemia, el 76 % de las familias no tenían recursos para asegurar tres comidas diarias (CIDSE, s.f.).

llegaron a Bogotá y a otras ciudades, pero no tenían fundamento alguno. Eran *fake news* difundidas por no se sabe quién para crear zozobra y, probablemente, dejar el mensaje de que el paro no tenía otra intención que destruir el patrimonio de los ricos y de la ciudad, con lo que la intervención —violenta— de la fuerza pública podría quedar justificada. Lo mismo ocurrió en 2021, solo que, esta vez, los repertorios habían cambiado: ya no solo eran manifestaciones, sino también bloqueos de las calles y avenidas principales, así como de las vías de acceso a la ciudad.

Pero el miedo también había invadido a algunos sectores adinerados de la ciudad ante la posible reacción violenta de la gente de los barrios ricos decidida a impartir justicia por mano propia. Así lo narró una de las personas entrevistadas para este estudio refiriéndose a lo que sentía su pareja en ese momento: «a mí no me preocupa si me llegan a meter a alguien aquí en la casa porque yo no tengo nada; por mí que se lleven todo, que me hagan todo lo que quieras; a mí me preocupa la reacción del vecino que saca una metralleta⁸² y quedamos en medio del fuego cruzado». ⁸³ Y, palabras más, palabras menos, fue lo que ocurrió. El 9 de mayo de 2021, civiles no identificados, motivados por un discurso de odio, dispararon contra los integrantes de la minga indígena que desfilaban por el sur de la ciudad, frente al barrio Ciudad Jardín, área de concentración de familias de altos ingresos. El resultado: nueve indígenas heridos a bala. Los habitantes de Ciudad Jardín se autojustificaron diciendo que los indígenas habían iniciado la refriega atacándolos con piedra y machetes; mientras que los indígenas indicaron que fueron atacados con armas de fuego y que la policía colaboró con los civiles en la agresión. ⁸⁴

⁸² Según el estudio Small Arms Survey (Ginebra, Suiza), en 2017 había cerca de cinco millones de armas en manos de civiles en Colombia, de las cuales, solo el 14 % eran legales. En 2021, uno de cada diez civiles en Colombia tenían armas en su poder, según el mismo informe (<https://www.smallarmssurvey.org/database/global-firearms-holdings>). En Cali, en 2019, había 7500 armas legales en manos de civiles, pero no existe un cálculo del número de armas ilegales. En todo caso, en 2020, Cali fue la ciudad del país en la que se incautaron más armas ilegales. (Véase <https://www.youtube.com/watch?v=4vZnhvS4VCQ>).

⁸³ Entrevista a empresaria de Cali.

⁸⁴ <https://www.rfi.fr/es/am%C3%A9ricas/20210510-varios-ind%C3%ADgenas-heridos-en-cali-tras-confusos-disturbios-con-civiles-y-polic%C3%ADa>

El 28 de mayo, cinco civiles dispararon contra la manifestación en el mismo sector de la ciudad. Esta vez fueron grabados los incidentes y pudo identificarse a una de las personas que disparó, el empresario Andrés Escobar. Este explicó su conducta aduciendo que estaba defendiendo sus intereses, la propiedad privada, sus negocios,⁸⁵ cansados como estaban de los bloqueos de los manifestantes; que actuaba en defensa de su comuna 22 de Cali⁸⁶ y que él hacía parte de un grupo que se estaba organizando para defender su territorio.⁸⁷ Además, que su arma no era letal, sino traumática con balas de fogeo. Lo que, además, llamó la atención de la opinión pública es que los videos grabados dejan ver que la policía no hizo nada para impedir que los civiles dispararan, ni los arrestó por su conducta.⁸⁸

Aunque lo ocurrido en Cali no es generalizable al resto del país,⁸⁹ sí denota una situación que deja ver varios fenómenos que caracterizan el día a día a día de los colombianos: la extrema polarización entre antagonistas, en este caso, en torno a la movilización, su sentido y sus consecuencias; la decisión de civiles de hacer justicia por mano propia, lo que reproduce la larga historia de paramilitarismo en el país; el quiebre del monopolio de las armas en manos del Estado; y el rol de las fuerzas del orden que, por temor o por acuerdo, son complacientes con —¿cómplices de?— este tipo de conductas. Esa fenomenología muestra que las propuestas de diálogo formuladas por la academia, los empresarios, la Iglesia, las ONG y los propios manifestantes en Cali tenían un enorme valor como herramientas para combatir los antagonismos y las lógicas «amigo-enemigo», y evitar cualquier brote

⁸⁵ «Cuando el atentado es contra la vida, la gente tiene derecho a defenderse [...] Hay que entender que las personas protegen al país y se protegen a sí mismos», dijo Álvaro Aparicio, empresario del sector financiero (<https://www.elmundo.es/internacional/2021/05/30/60b-3d5b3e4d4d8a42b8b45b6.html>).

⁸⁶ El área urbana de Cali está dividida en 22 comunas.

⁸⁷ Véase https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=_fUoHSEsgZU

⁸⁸ Andrés Escobar y cuatro policías fueron objeto de investigación judicial, acusados de varios delitos. Se espera aún el resultado de esas indagaciones. Sin embargo, Escobar salió elegido como concejal de Cali en las elecciones de octubre de 2023, apoyado por el partido Centro Democrático, liderado por el expresidente Álvaro Uribe.

⁸⁹ En Pereira, sin embargo, el joven Lucas Villa fue asesinado el 11 de mayo de 2021 por disparos hechos por civiles contra la manifestación.

de violencia. Pero también que podría ser un instrumento débil para enfrentar el poder de las armas de unos pocos.

Los partidos políticos

Una de las preguntas que más se hacían una y otra vez los analistas chilenos y la propia ciudadanía antes del estallido es por qué, después de treinta años de vida democrática, seguía reinando la Constitución de Pinochet. Dos factores parecen haber contribuido a la permanencia de esa Constitución: por un lado, la dificultad de los partidos para ponerse de acuerdo sobre temas cruciales acerca de la organización de la sociedad y el Estado que más le convenía al país; por otro, la fractura entre los partidos políticos y la sociedad, que impidió a los primeros convertirse en mediadores entre los intereses sociales y el manejo de la cosa pública.

Mientras los partidos funcionaban en un mundo propio, en el que operaban a través de transacciones políticas, aislados de la sociedad, esta producía cada vez más iniciativas y demandas de cambio a través de procesos de acción colectiva. A diferencia de lo que ocurría hace tres décadas, o antes de la dictadura, cuando los partidos políticos eran canales de intermediación creíbles y legítimos para la gente, de modo que se acudía a ellos para resolver desde las instituciones los problemas del país, en la última década esa capacidad de intermediación se había ido perdiendo, cuando los partidos políticos se encerraron en su lógica de transacciones políticas para mantener el poder, y perdieron contacto con la sociedad, así como capacidad de interpretar correctamente lo que ocurría en el país. Aparte de la exacerbación del individualismo, como producto de las reformas neoliberales implantadas por la dictadura, se produjo una crisis de los sistemas de representación, no solo por la incapacidad de los partidos de comprender los intereses sociales, sino porque los actores sociales no quieren ser representados por actores políticos. Como señala Fuentes (2021), «el malestar no solo sería una expresión de descontento o de insatisfacción sino que además re-

flejaría precisamente la ruptura entre el sistema político tradicional y los movimientos sociales» (p. 100).⁹⁰

Algo parecido ocurrió en Colombia, aunque con rasgos propios, pues los partidos colombianos nunca lograron la cohesión, la solidez, la consistencia ideológica y la capacidad de intermediación de los partidos chilenos. Según la encuesta de Cultura Política de 2019 (DANE, 2019), en Colombia el 47,1 % de los colombianos estaban muy insatisfechos con el funcionamiento de la democracia en el país. Dos años más tarde, en 2021, ese porcentaje había subido a 52,2 % (DANE, 2022). Buena parte de esa insatisfacción tenía que ver con el desempeño de los partidos políticos y, en general, con los sistemas de representación política. En efecto, la misma encuesta de 2021 indica que solo el 9,1 % de los colombianos se sentían identificados con un partido político, sea porque compartían sus propuestas o porque confiaban en sus dirigentes. El 90,9 % restante no tenían ninguna afinidad partidista. Datos complementarios ofrece la encuesta Invamer Gallup sobre la favorabilidad de las organizaciones políticas en el país: el techo de dicha favorabilidad fue del 43 % en el último año del gobierno de Álvaro Uribe (2010). Luego comenzó a descender a ritmo acelerado: en octubre de 2019 era solamente del 12 %; y en abril de 2021, del 6%.

Para la mayoría de los colombianos, los partidos son, más que todo, empresas electorales, maquinarias políticas sin identidad ideológica.⁹¹ Por eso, no se sentían representados por ellos y eran objeto de rechazo de la mayoría ciudadana. No eran reconocidos como mediadores ante el Estado. Por el contrario, la gente sentía que podía incidir en las decisio-

⁹⁰ «Existe indudablemente un déficit democrático, es decir, una distancia entre los intereses y los deseos de los ciudadanos y lo que la política y los políticos resuelven. Esta desconfianza se alimenta [...] en la desconfianza hacia las instituciones y hacia los políticos» (Lissidini, Welp y Zovatto, 2014, p. 5).

⁹¹ «Creo que la gente ha retomado la política también en el campo de las ideas. Y en esa retoma de las ideas, los partidos tradicionales y otros partidos no tan tradicionales, pero digamos grandes, como el partido de la U, han perdido relevancia. Por ejemplo, yo le decía a alguien: ¿cuál es la identidad política del partido de la U? ¿Cuál es la identidad política de Cambio Radical? El conservatismo es el conservatismo: la Iglesia, el matrimonio, las instituciones conservadoras. Uno puede decir que el conservatismo hasta tiene una idea, conservadora, pero una idea, que yo no la comparta, pero tiene una idea; pero, de resto, ¿los otros partidos qué?» (Entrevista a activista de derechos humanos).

nes políticas desde la calle, sin la ayuda de las organizaciones políticas. Hacía rato los partidos habían perdido centralidad. Y eso se reflejó en las movilizaciones. Si algún actor estuvo ausente, fueron los partidos políticos. Es que no tenían nada que decir. Sus propios dirigentes lo sabían. O, si tenían algo para decir, eran conscientes de que si intervenían en la movilización iban a ser abucheados por los manifestantes,⁹² sobre todo los partidos defensores del *statu quo*. De entrada, eso les generaba temor.

Además, en 2021, la movilización transcurrió en una época preelectoral, pues un año después serían elegidos los miembros del Congreso y el presidente de la República. En esas circunstancias, a ningún partido le convenía ser visto como promotor o como detractor de la movilización. Cualquier cosa que dijera, por ejemplo, el candidato Gustavo Petro, quien tenía posibilidades de ganar las elecciones presidenciales, podría ser usado en su contra. Él hizo algunos llamamientos a la no violencia, pero tenía muy claro que no podría aparecer como promotor de la protesta. Algunos dirigentes políticos —muy pocos— acompañaron las marchas y obtuvieron algún reconocimiento por parte de los manifestantes, pero lo hicieron a título personal, no como dirigentes o militantes de los partidos.

En noviembre de 2019, los partidos chilenos llegaron a un acuerdo para convocar una Convención constitucional encargada de redactar una nueva Carta Política para Chile. De esa manera, canalizaron la protesta hacia instancias institucionales y se abrió el camino para emprender las reformas de fondo que demandaban los manifestantes. Supieron leer la coyuntura y dieron una salida a la protesta social. En Colombia, nada de eso sucedió. Los partidos brillaron por su ausencia y, temerosos de afectar sus intereses electorales, se hicieron a un costado y esperaron a que se «enfriara» la coyuntura para avanzar en la campaña electoral.

⁹² «Es que aquí los partidos políticos no hicieron nada. Cuando salían los conservadores, el Polo, etc., a llamar a la cordura, la gente se reía. Cuando Armitage [alcalde de Cali en 2019] le dijo a sus funcionarios que salieran a conversar con los manifestantes, los funcionarios salieron. Cuando Jorge Iván [el sucesor de Armitage] les dijo a los funcionarios que salieran, nunca salieron. Nadie. Lo dejaron solo. Los secretaros estaban asustados. Solo salió el secretario de Paz. Fue el único» (Entrevista a dirigente de ONG).

Del conflicto al estallido

Planteamos al inicio de este capítulo que en Colombia la movilización se inició en 2019 como conflicto y terminó dos años más tarde como estallido; y que, en parte, ese cambio tuvo que ver con la alterancia de los protagonistas de la protesta. En 2019, el CNP convocó, lideró y sostuvo sobre sus hombros la conducción de las principales actividades. Su interés era fijar desde Bogotá y a través de sus comités regionales y locales una línea de conducta única para la movilización en todo el país que giró en torno a cuatro ejes: el carácter pacífico de la protesta, la exigencia de garantías para su ejercicio, la formulación de reivindicaciones negociables y la obtención de resultados concretos a través de la negociación. Esa estrategia de movilización permitió al CNP convertirse en articulador de actores, en referente principal de la movilización y en eventual interlocutor del Gobierno.

Su protagonismo se mantuvo durante el confinamiento obligado por la pandemia y al inicio del paro nacional de 2021. La negativa del Gobierno a negociar con el CNP el pliego de reivindicaciones, la vigencia de estas últimas, sobre todo habida cuenta los efectos socioeconómicos de la pandemia, y las propuestas regresivas de reforma tributaria y al sistema de salud fueron factores más que suficientes para convocar una nueva movilización el 28 de abril de 2021. Sin embargo, la respuesta represiva del Gobierno a la protesta y la muerte de Javier Ordóñez en septiembre de 2020 en Bogotá a manos de la policía propiciaron la aparición en escena de otros actores que salieron a expresar su indignación por la violencia brutal de las fuerzas policiales en contra de la población y su rechazo a la permanente violación de los derechos humanos, en especial de los jóvenes.

Esos nuevos actores ganaron protagonismo en todos los rincones del país cuando la protesta se descentralizó y se territorializó en los puntos de resistencia. Con el apoyo de la ciudadanía y, en particular, de los residentes en sus vecindarios, los jóvenes asumieron el protagonismo e impusieron otro tono a la movilización: ya no se trataba de nego-

ciar, sino de exigir; no querían una organización vertical y jerárquica, como la que, a su juicio, empleaba el CNP para orientar el movimiento, sino que apostaban por lógicas autogestionarias, horizontales, sin liderazgos visibles, ni representación ni vocería; no tenían reivindicaciones para negociar, pues la movilización no se podía agotar en un pliego de peticiones, querían oportunidades y medios para vivir dignamente; no querían un país mejor, soñaban con otro país en el que se sintieran incluidos. El conflicto se había transformado en estallido.

El liderazgo del CNP se inscribió en la lógica de la movilización como conflicto, en la que la protesta era un momento previo y condición para la negociación en el marco de las instituciones, con el fin de lograr reformas económicas, sociales y políticas que respondieran a intereses tanto particulares como generales. El protagonismo de los jóvenes, por el contrario, impuso una lógica diferente, la de la movilización como estallido, en la que lo central era construir nuevas subjetividades sociales y políticas a través de la denuncia de las fallas estructurales del sistema⁹³ y de la exigencia un país diferente en el que pudieran sentirse parte de una comunidad política.⁹⁴ Son actores antisistémicos, disruptivos, que rechazaron las instituciones representativas y de participación, y abogaron desde la resistencia por formas de democracia de base, directa, fundada en principios de solidaridad, diversidad e inclusión.⁹⁵

El Gobierno nacional, por su parte, actuó inspirado en una misma lógica a lo largo de los veinte meses de movilización, apoyado en la

⁹³ «La mayoría social [en contextos de estallido] se describe a sí misma a través de las necesidades insatisfechas y la fatiga cotidiana de vivir. Se representa por medio de una escasez demostrable y medible de ese dinero que debería servir para formar las habilidades necesarias —escribió Amartya Sen— para realizar funciones sociales básicas: ir a trabajar y, en general, cuidar de uno mismo de forma responsable. Necesidades como la capacidad de actuar, de elegir y de fijarse objetivos alcanzables. La dificultad para satisfacer estas necesidades instrumentales —estos medios para vivir funcionalmente— debido a su creciente derroche, que avanza junto con la erosión del estado de bienestar, está en el origen de las disputas que no se representan como conflictos destinados a encontrar soluciones pragmáticas» (Urbinati, 2023, pp. 31-32).

⁹⁴ «El estallido social ha convocado a todos y [...] han comparecido los olvidados de siempre, acompañados por buena parte de otros que resultaban “invisibles” y que, organizados colectivamente desde hace mucho tiempo, han ayudado a parir nuevas subjetividades políticas, una ciudadanía que ya no se contentará más con el silencio propio ni con el de sus instituciones» (Palacio, 2022, p. 186).

⁹⁵ «La democracia se instala, así, en lo juvenil - barrial - comunitario y es allí donde despliega su potencial innovador, cohesionante y antihegemónico» (Rueda, 2022, p. 194).

combinación de tres líneas estratégicas: la estigmatización de los adversarios y su desconocimiento como interlocutores válidos; la respuesta represiva a la movilización a través de la militarización del país y el uso desproporcionado de la fuerza; y acciones de distracción/concesión para debilitar a los manifestantes. Detrás de esa triple estrategia existía una convicción: la de no negociar con los promotores de la protesta, la de no aceptar presiones para reformar lo que había que reformar. La conversación nacional y los varios intentos de dialogar con los promotores del paro se ubicaron siempre en la misma lógica: dilatar, desgastar al opositor y dejar que la movilización muriera por inercia.

El manejo represivo de la protesta se fundó en una lectura de esta última como un problema de orden público y no como un derecho ciudadano. Aunque el presidente Duque afirmó en varias oportunidades que la protesta era un derecho, siempre encontró los argumentos para «controlar» la movilización mediante el uso de las fuerzas represivas del Estado. El resultado es conocido: un elevado número de muertes, lesiones y desapariciones, como lo registraron las fuentes oficiales y el informe de la CIDH. Como se señaló en otro lugar de este estudio, la represión produjo indignación ciudadana e incentivó el escalamiento de la protesta. Lo que hizo el Gobierno fue echar gasolina al fuego.⁹⁶

Pero hubo otros actores, que pueden ser llamados «actores-puente», algunos de ellos involucrados en la movilización, otros actuando por fuera de ella. En las páginas anteriores fueron analizados tres: el sector privado, la Iglesia católica y las universidades, a los que se podría añadir las ONG y la cooperación internacional. Todos ellos sugirieron el diálogo entre las partes para desactivar el paro. Pero las intenciones eran distintas en cada uno: los empresarios, preocupados por los perjuicios que el paro estaba produciendo a sus negocios, pedían a los manifestantes y al Gobierno sentarse a la mesa para lograr un rápido acuerdo que impidiera el escalamiento del conflicto. Por su parte, las

⁹⁶ La estrategia del Gobierno y de los partidos que lo apoyaron durante su mandato no refleja otra cosa que el predominio de una cultura autoritaria en el manejo del Estado y de su relación con la ciudadanía, así como la ausencia de élites políticas comprometidas con la modernización política del país (Mejía, 2022). Es la resistencia de los poderes hegemónicos a aceptar el pluralismo político y la rebeldía social.

universidades y la Iglesia sentían que el diálogo era un instrumento capaz de acercar posiciones y dar respuesta efectiva a los reclamos de la protesta, siempre en la perspectiva de la convivencia y la concordia. Ambos actuaron en esa dirección tratando de acercar a los contendientes para que se sentaran a la mesa de negociación. Ese rol fue visible en Cali, donde las universidades y la jerarquía de la Iglesia católica hicieron esfuerzos por facilitar aproximaciones entre los diferentes actores. Lo mismo ocurrió en Bogotá, donde la alcaldía mayor rápidamente se acercó a los puntos de resistencia para dialogar con los jóvenes —no siempre con éxito— y reducir los riesgos de violencia, con el apoyo de la Iglesia católica y de organismos internacionales.

Los lugares de estos tres actores eran también diferentes: los empresarios, siempre cercanos al Gobierno, lo apoyaron en su decisión de combatir la violencia, así fuera mediante la aplicación de medidas de fuerza para dispersar a los manifestantes. La Iglesia católica, que también condenó los hechos de violencia, mostró mayor cercanía a los manifestantes, se solidarizó con sus reclamos y apoyó los puntos de resistencia mediante acciones humanitarias. Las universidades, como instituciones, asumieron una posición más neutral.

Por último, cabe destacar el comportamiento diferenciado de los sectores de altos ingresos en Cali, una ciudad que por su historia y sus rasgos particulares ocupó un lugar especial en el desarrollo de la movilización en 2021. Los sectores empresariales más tradicionales, agremiados en varias asociaciones, que en distintos momentos estuvieron al frente de la alcaldía de la ciudad y que habían desarrollado de tiempo atrás programas filantrópicos en favor de los sectores más vulnerables de la ciudad y la región, reaccionaron rápidamente, en el entendido de que lo que se estaba cuajando era una revuelta de gran magnitud, y unieron fuerzas para hacerse presentes en los puntos de resistencia, diseñar programas de apoyo a los manifestantes en respuesta a sus demandas y promover el diálogo y la negociación entre los manifestantes y las autoridades locales.

Pero otro sector, aquellos que se consideraban «gente de bien», incómodos por los inconvenientes producidos por los bloqueos, las mani-

festaciones y los puntos de resistencia, temerosos de perder su poder económico y social, e inspirados en una narrativa de defensa de su territorio y de la propiedad privada, quisieron resolver el asunto por sus propios medios y salieron a la calle con sus armas y con la complacencia de la policía a disparar a los manifestantes, produciendo varios heridos y dejando el mensaje de que no permitirían que los manifestantes impusieran sus consignas. Se ubicaron así en el lado más extremo de la línea de antagonismo en defensa del orden y de la propiedad privada, haciendo caso omiso del rol de las instituciones y de la fuerza de la ley. Fueron claramente promotores de la violencia, precisamente uno de los problemas en contra de los cuales se estaba manifestando la ciudadanía a través de la movilización.

Capítulo 5

Del conflicto al estallido social 2: repertorios y demandas

El paso del conflicto al estallido social también puede ser examinado a través del cambio de los repertorios y las demandas de los manifestantes, cambios asociados a los diferentes protagonismos a lo largo de la movilización. Por repertorio de acción se entiende «el modo en que la protesta aparece en la escena pública» (Schuster, 2005, p. 62). Se relaciona directamente con la «decisión estratégica respecto del modo más eficaz de actuar con el fin de obtener un resultado deseado» (Schuster, 2005, p. 62). Sin embargo, el formato no depende exclusivamente de la racionalidad estratégica. También se deriva de tradiciones, historias y experiencias de los individuos y grupos que actúan, así como de los recursos que pueden movilizar. En cualquier caso, los repertorios representan la dimensión estética de la protesta.

Por su parte, las demandas aluden a lo que pide el sujeto de la protesta. Es lo que está en juego en la acción colectiva. Niño (2022) retoma la distinción que hace Laclau entre una petición y una demanda. La primera se refiere a solicitudes aisladas, cada una de las cuales es respondida por el sistema institucional, también de manera aislada. La segunda surge en momentos de ruptura institucional, resultado de la pérdida de confianza en el orden político. La demanda es un «momento instituyente en que se conforma una voluntad política común que se autoentiende como el *demos* o el pueblo soberano» (Niño, 2022, p. 123). A través de ella se constituyen ciudadanos y se expande el ámbito político. En este capítulo entenderemos las demandas en esta segunda acepción.

Los repertorios de acción

Las marchas, los cacerolazos, los puntos de encuentro y las diferentes manifestaciones artísticas fueron las principales formas de expresión de los protestantes durante el paro de 2019 y en las primeras jornadas del paro del 28 de abril de 2021, cuando el CNP mantuvo el liderazgo de las movilizaciones. Sin embargo, a medida que el CNP fue perdiendo ese liderazgo, las marchas, sin desaparecer del todo, tuvieron cada vez menor peso en el repertorio de los nuevos protagonis-

tas, siendo sustituidas por otro tipo de formatos, como los bloqueos, los puntos de resistencia, la resignificación de espacios y el derribo de monumentos.

Las marchas de protesta

Los integrantes del CNP tenían una gran experiencia en la organización de marchas de protesta. Varios sectores que hacían parte del Comité las utilizaron durante décadas como medida de presión para negociar sus reivindicaciones o para ganar visibilidad mediante demostraciones expresivas, como las marchas por la paz en los años noventa, las que organizó el gobierno de Uribe contra las FARC, o las marchas del Orgullo Gay. Era lo que sabían hacer las centrales sindicales, cuando salían a la calle a pedir mejoras laborales, o el primero de mayo de cada año para conmemorar el Día del Trabajo. Era también lo que sabían hacer los estudiantes, que en la última década habían desfilado para mostrar su desacuerdo con las reformas a la educación superior propuestas por el gobierno de Santos y que tenían en sus cuerpos y sus mentes muy frescas las movilizaciones de 2018 en las que exigieron al gobierno de Duque más y mejor financiación para la universidad pública. Lo mismo podía decirse del movimiento ambientalista, de los defensores de derechos humanos, de las ONG o de los pobladores urbanos cuando demandaron a los respectivos Gobiernos soluciones a problemas concretos o protestaron en contra de sus decisiones.

El formato era siempre el mismo: convocatoria, organización, toma de las ciudades, marchas hacia sitios emblemáticos¹ encabezadas por sus promotores, volantes, arengas, discursos en la tarima principal, en ocasiones algo de música y, eventualmente, disturbios por enfrentamiento con la policía y el ESMAD. El mismo formato fue utilizado en las marchas de 2019 y 2021. Se trataba de lograr una manifestación

¹ La Plaza de Bolívar, en Bogotá; la plazoleta de San Francisco en Cali; la Alpujarra o el Parque de las Luces, en Medellín; la Plaza Luis Carlos Galán, en Bucaramanga; el Paseo Bolívar, en Barranquilla; el Parque Simón Bolívar, en Cúcuta; el monumento a la Cacica Gaitana, en Neiva; el Parque de la Libertad, en Florencia; la Plaza de Bolívar, en Armenia.

masiva, de carácter pacífico, que los organizadores prepararon según procedimientos ya conocidos. Lo nuevo es que la respuesta ciudadana a la convocatoria esta vez fue más que positiva, por encima de los cálculos previstos por el CNP.² No solo hicieron presencia los sectores sociales que siempre se sumaban a este tipo de demostraciones, sino también personas y grupos que seguramente lo hacían por primera vez y que los organizadores no imaginaron que iban a responder a su llamado. Esa es una de las razones del alto impacto mediático de los paros convocados en 2019 y 2021.³

Las marchas en las distintas ciudades y puntos de la geografía nacional (más de 300 puntos de concentración fueron registrados por las autoridades nacionales el 21 de noviembre de 2019) ganaron fuerza en la medida en que fueron vistas como parte de una acción coordinada a escala nacional. En ese sentido, por ejemplo, fue muy importante la decisión de la minga indígena del Cauca de trasladarse a Bogotá (un recorrido de cerca de 500 kilómetros) para mostrar su solidaridad con los marchantes en la capital. La minga incluyó representantes del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y del Consejo Regional Indígena del Huila (CRIHU), quienes se integraron al CNP y se sumaron a la protesta.⁴ Al día siguiente llegaron otras delegaciones de la minga de los departamentos del Cauca y Caldas. La presencia de los indígenas no solo añadió nuevas organizaciones al CNP, sino que demostró solida-

² Cuando en el seno del CNP se discutió la fecha del 21 de noviembre como la hora cero para la movilización, algunos de sus integrantes eran escépticos sobre la capacidad del Comité de organizarla para ese día. No obstante, algunos de ellos percibían que era el momento, habida cuenta del descontento de la ciudadanía con el gobierno de Duque, palpable en el clima de opinión pública y puesto en evidencia en las encuestas publicadas periódicamente (Entrevista a miembro del CNP).

³ Las marchas son también una forma de mostrar al oponente —en este caso, el Gobierno nacional— organización social y fuerza coordinada para sustentar las demandas que motivaron la protesta y presionar soluciones mediante la negociación. Esta es una dimensión central de este tipo de repertorio. Como decía un militante de un partido político: «Si no estás organizado, el gobierno no te tiene en cuenta». Mostrar una fuerza social organizada a través de las marchas pacíficas era una manera de presionar la negociación ante un Gobierno que —como se analizó en el capítulo anterior— era refractario al diálogo y la negociación.

⁴ «En nombre de los guardias indígenas asesinados en el Cauca (suroeste), en el Chocó (noroeste), en Nariño (suroeste), vamos a rendir este homenaje de reencuentro [...] con los que están luchando en las ciudades», expresó Aida Quilcué, consejera de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) (<https://www.lavoxpopuli.com/de-la-minga-al-paro-del-paro-a-la-minga/>).

ridad y diversidad, dos rasgos que se mantuvieron presentes a lo largo de toda la movilización. Además, como lo señaló un líder estudiantil, la presencia de los indígenas rompió la lógica sectorial de las demandas y permitió construir lecturas más integrales de los problemas y de las soluciones necesarias.

Dos modalidades de acción complementaron las marchas: los cacerolazos y los eventos culturales. En las tardes y noches, las marchas fueron seguidas de cacerolazos en varias zonas de las ciudades. De manera espontánea, la gente salía a la calle o se asomaba a las ventanas de sus casas y apartamentos para hacer sonar sus cacerolas en solidaridad con los manifestantes y como forma de sumarse a la protesta. Estos cacerolazos ocurrieron en barrios de todos los estratos, incluidas las zonas con población de altos ingresos, que entendieron que las demandas de los organizadores de la protesta eran justas y se referían a necesidades cuya solución había sido aplazada, no durante años, sino durante décadas. En Bogotá, hacia las 8 de la noche del 21 de noviembre se inició el cacerolazo en el barrio Chapinero y rápidamente se extendió por cerca de cuatro horas a otros sectores de la ciudad, incluido el condominio donde estaba ubicada la residencia particular del presidente, bajo el grito de «resistencia, resistencia».⁵ En Bogotá y Cali, donde los respectivos alcaldes decretaron el toque de queda, el cacerolazo adquirió un gran significado, pues era la forma de protestar desde el encierro obligado por la medida.⁶

El otro elemento destacado fue la realización de presentaciones artísticas y culturales a lo largo de las marchas o en los puntos de encuentro que la movilización fue identificando con el correr de los días. Grupos de teatro, titiriteros, mimos, comparsas, bandas y orquestas sinfónicas se hicieron presentes durante la movilización para hacer

⁵ https://www.elconfidencial.com/mundo/2019-11-22/huelga-general-colombia-exigir-cambios_2347559/

⁶ El 1 de diciembre tuvo lugar el «cacerolazo Andino», un evento organizado en el Parkway, ubicado en el barrio La Soledad, en Bogotá, en el que participaron unas mil personas. La jornada contó con la presencia de la minga indígena y con cerca de veinte músicos que tocaron aires colombianos tradicionales con instrumentos de cuerda (<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20191202/indigenas-colombia-cacerolazo-latinoamericano-7759045>).

sus respectivas presentaciones, distraer a los asistentes, y, sobre todo, transmitir el mensaje de que la movilización era pacífica y que la vida y la convivencia eran su principal *leitmotiv*. Fue la cara amable de la protesta, de por sí contenciosa y disruptiva, que buscaba sensibilizar a sectores sociales no politizados o indiferentes a lo que estaba ocurriendo. En Bogotá, por ejemplo, tuvo lugar el 28 de noviembre, en el tradicional Parque de los Híppies, en la localidad de Chapinero, el «cacerolazo sinfónico» y una batucada de artistas comunitarios. Más de 300 artistas participaron en el evento, narrado así por el informativo EJE 21:

Con el celular grabando en una mano y en la otra una cacerola, los manifestantes comenzaron a bailar y a cantar melodías como «Colombia Tierra Querida» y «La Pollera Colorá», dos de las más tradicionales cumbias del país, cuando fueron interpretadas por la orquesta. Bajo la dirección del maestro ruso Guerassim Voronkov, director de la Orquesta Sinfónica Nacional de Colombia, la orquesta ejecutó también la Novena Sinfonía de Ludwig van Beethoven y el Himno Nacional que hicieron rodar lágrimas de un público que los recompensó con aplausos. «Hoy hemos sentido la música unidos en una pasión, en una causa», dijo a Efe el maestro ruso con su marcado acento, y añadió que con este concierto querían «transmitir el mensaje de paz, de esperanza y de futuro, sobre todo porque la música incentiva el diálogo, si un músico no escucha a otro no existe una sinfonía.⁷

Entre los temas que generan un mayor debate sobre el carácter de las marchas de protesta está el del uso de la violencia por parte de algunos de los manifestantes. Las protestas son disruptivas, interrumpen las prácticas cotidianas y expresan una confrontación, así sea en el campo simbólico.⁸ Su mayor reto es, por tanto, evitar los factores de violencia que pueden estar latentes en este tipo de acciones colectivas

⁷ <https://www.eje21.com.co/2019/11/la-cultura-marca-el-ritmo-del-segundo-paro-nacional-contra-gobierno-de-duque/>. El 8 de diciembre se llevó a cabo en el Parque Simón Bolívar de Bogotá el Concierto del Paro, en el que participaron artistas reconocidos como Doctor Krápula, Bomba Estéreo, Monsieur Periné, Adriana Lucía, Diamante Eléctrico y Totó la Momposina.

⁸ «Las protestas sociales, como forma de expresión política, social y cultural de la subjetividad [...] muestran que la diversidad, el conflicto y la dislocación son constitutivos de la realidad social» (Schuster, 2005, p. 76).

y que, una vez activados, pueden producir un efecto desfavorable en la opinión pública. No existe una relación entre marchas y violencia. Es una relación contingente. Puede haber violencia, como puede no haberla. Cuando aparece, la violencia puede ser organizada o espontánea; la primera de carácter estratégico; la segunda, emocional. Puede originarse en los manifestantes o en las fuerzas del Estado. En cualquier caso, pone en riesgo la intención pacífica y los propósitos de la acción colectiva y puede producir efectos contrarios a los buscados por sus promotores: respuesta violenta del Estado y/o desprestigio de los manifestantes y de sus reivindicaciones por parte del Gobierno y de sectores de la ciudadanía contrarios a cualquier situación de conflicto que afecte su tranquilidad.

Se señaló en el capítulo anterior que actores como los empresarios y la Iglesia reiteraron su llamado a garantizar que las marchas convocadas fueran pacíficas y evitaran cualquier tipo de violencia. Esa también fue la consigna del CNP: «Nuestros comités de paro en todo el país están hablando con las autoridades respectivas para garantizar al máximo que sea una protesta pacífica. Las personas que quieran convertirse en actores de violencia deben saber que tienen el absoluto rechazo de los organizaciones del paro», afirmó el presidente de una de las centrales sindicales que lideraron las manifestaciones.⁹

Y así sucedió en la gran mayoría de los casos. Aunque no hay cifras comparables para todo el período, el informe de la FIP y la Universidad del Rosario (2021) concluye con base en varias fuentes consultadas que «la mayor parte de las protestas fueron pacíficas. Esto pone en cuestión evidentemente aquellos imaginarios que tienden a establecer una especie de vínculo natural entre la acción de protesta y el ejercicio de la violencia» (p. 51). El mismo informe señala que, según fuentes oficiales, el 88,3 % de las manifestaciones que tuvieron lugar entre el 28 de abril y el 27 de junio de 2021 fueron pacíficas. El informe de la CIDH (2021) indica para un período un poco más corto (28 de abril a 4 de junio) que

⁹ <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/marchas-21-de-noviembre-puntos-de-concentracion-en-bogota-433088>

el 89 % de las protestas fueron pacíficas, una cifra muy parecida a la indicada por el informe de la FIP y la Universidad del Rosario. Puede decirse entonces que en las movilizaciones de 2021 nueve de cada diez marchas fueron pacíficas.

No obstante, hubo en toda la movilización hechos de violencia de diferente naturaleza, física y simbólica: escaramuzas entre algunos de los manifestantes y los cuerpos de policía y el ESMAD al terminar las marchas; ataque de la policía y el ESMAD a los manifestantes o a los puntos de resistencia, que produjeron heridos y muertos; detenciones arbitrarias y violencia sexual contra mujeres; destrucción de bienes públicos (estaciones de bus, semáforos, cámaras para controlar la velocidad en las calles, buses de transporte público, estaciones de policía) y privados (almacenes, edificios de empresas, vehículos particulares, estaciones de combustible, etc.); saqueos en sectores comerciales y bodegas; agresiones verbales y con armas de fuego a los manifestantes por parte de civiles; difusión de noticias falsas para crear un clima de miedo y zozobra; estigmatización de los manifestantes por parte del Gobierno, quien los calificó de vándalos y títeres de organismos internacionales de izquierda, etc.

Para los organizadores de la protesta y para quienes participaron en las marchas y en los puntos de resistencia resulta muy difícil evitar la aparición de hechos de violencia, tanto la espontánea como la organizada. En eventos masivos, estos brotes pueden surgir por la iniciativa de unos pocos, especialmente en el caso de grupos organizados; por ejemplo, infiltrados que quieren provocar la reacción violenta de las fuerzas de policía y sus cuerpos especializados para contener la protesta. Estos, por su parte, reaccionan rápida y brutalmente porque ese es el mensaje dominante en su visión sobre el desempeño de su rol de garantizar el orden público. No es esta una justificación de unos y otros. Lo que estos hechos sugieren es la necesidad de contar con las condiciones y garantías necesarias para ejercer la protesta, lo que incluye un cambio cultural de todos los actores que ponga en primer lugar la protección y la convivencia como valores orientadores de la acción, así como reglas de juego que ayuden a garantizar que la protesta sea

pacífica. Ha habido avances en esa dirección, por ejemplo, a través de la expedición de protocolos nacionales y locales de manejo de la protesta y de la conciencia cada vez mayor en varios sectores de la ciudadanía acerca del carácter pacífico que debe tener cualquier movilización. Esto último explica por qué nueve de cada diez manifestaciones fueron pacíficas en 2021 y, probablemente, un poco más en el 2019.¹⁰

Los bloqueos y los puntos de resistencia

Las marchas, los plantones y los cacerolazos que revivieron con la convocatoria al paro del 28 de abril de 2021 mantuvieron su vigencia en las semanas posteriores, pero dejaron de ser el principal repertorio de la movilización cuando los jóvenes se convirtieron en protagonistas de la protesta. Nuevas formas de acción aparecieron con mucha fuerza, sostenidas por los nuevos actores, en particular los bloqueos y los puntos de resistencia. Pero también nacieron las asambleas populares y el derribo de monumentos como modalidades de protesta y de deliberación en torno a las reivindicaciones que deberían ser levantadas en las nuevas circunstancias.

Según un reporte del Ministerio de Defensa, reseñado por el informe de la CIDH sobre el paro en 2021, entre el 28 de abril y el 4 de junio se realizaron 3190 bloqueos en sitios estratégicos para la movilización de personas y el abastecimiento de bienes, ubicados en 26 departamentos y 241 municipios del país (CIDH, 2021, p. 7). La mayoría de ellos se ubicaron en el valle del Cauca, 230 (27 %), Cundinamarca, 75 (8,9 %), Bogotá, 64 (7,6 %), Risaralda, 59 (7,0 %), Boyacá, 57 (6,8 %) y Cesar, 43 (5,1 %). Fueron bloqueadas, entre otras, las carreteras Cali-Buenaventura, la vía panamericana, al suroccidente de Colombia; las carreteras Tame-Duitama y Saravena-Pamplona, y las vías Bogotá-Tunja, al norte de la ciudad; Bogotá-Facatativá, al occidente; y Bogotá-Arauca, al sures-

¹⁰ El Gobierno, sin embargo, magnificó los hechos de violencia y prácticamente caracterizó las marchas como hechos violentos en los que vándalos y delincuentes alteraron el orden público. Como se analizó en el capítulo 4, esa lectura de la protesta no tenía otra intención que estigmatizar a sus organizadores y justificar la represión a la movilización.

te, que taponaron importantes vías de acceso a la capital, en un país que depende mucho del transporte por carretera.¹¹ También fueron bloqueadas vías urbanas en las principales ciudades del país.

Los bloqueos dificultaron la movilidad de las personas que no participaban en el paro y el traslado de enfermos a servicios de urgencia en clínicas y hospitales. De igual forma, produjeron la escasez de combustibles y alimentos en las zonas urbanas, así como el incremento notable de los precios de estos últimos.¹² Los efectos económicos fueron apreciables. Según el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), «los bloqueos cortaron los sistemas de distribución y pusieron en jaque a la seguridad alimentaria no solo del Valle, sino de todo el país».¹³ Según una encuesta de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), el 84 % de las empresas del país fueron afectadas por los bloqueos.¹⁴ La Cámara de Comercio de Cali estimó que los cortes de vías en esa región afectaron al 70 % de las empresas, e implicaron caídas en ventas para el 65 % de ellas, cierres en un 10 % y reducción de nómina en un 26 %.¹⁵

El Gobierno, los gremios empresariales y los medios masivos de comunicación ofrecieron su lectura de los bloqueos: una acción reprochable que, a su juicio, lesionaba la economía y afectaba derechos básicos de terceras personas. Fue esa la narrativa que conoció y probablemente acogió el ciudadano medio. Por su parte, los promotores de los bloqueos y el CNP los justificaron señalando que eran medios legítimos de presión al Gobierno, sobre todo ante su negativa a sentarse a negociar. A fines de mayo de 2021, el Gobierno aceptó conversar

¹¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Protestas_en_Colombia_de_2021

¹² Según el Ministerio de Hacienda, en mayo, debido a los bloqueos de vías, los precios de los alimentos aumentaron, afectando particularmente a las clases más vulnerables: 1,5 % a los más pobres y un 0,5 % a las clases altas (<https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/11/danos-y-perdidas-economicas-por-el-paro-nacional-en-colombia-estas-son-las-cifras/>).

¹³ El mismo dirigente hizo referencia a la pérdida de 34 millones de litros de leche, 3 millones de pollos, 9000 toneladas de trucha y 25 000 toneladas de aguacate, entre otros ejemplos (<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57366819>).

¹⁴ <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/11/danos-y-perdidas-economicas-por-el-paro-nacional-en-colombia-estas-son-las-cifras/>

¹⁵ <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/11/danos-y-perdidas-economicas-por-el-paro-nacional-en-colombia-estas-son-las-cifras/>

con representantes del CNP si se levantaban todos los bloqueos en el país. El Comité en un principio se negó a hacerlo, pero, ante la presión de varios sectores de la opinión pública y de la ciudadanía, negoció con los manifestantes la creación de corredores humanitarios que permitieran el paso de alimentos, gasolina, ambulancias y medicamentos,¹⁶ y logró el desbloqueo de cuarenta puntos.¹⁷

Los bloqueos eran una herramienta de doble filo: a la vez que ponían en jaque al Gobierno y lo presionaban para negociar, mediante la afectación drástica de la economía y la movilidad, eran un elemento fuertemente disruptivo que terminó afectando no solo al sector empresarial y a la economía del país, sino también al ciudadano común y corriente, el cual poco a poco fue construyendo una imagen negativa del paro y poniéndose en contra de los manifestantes y de la movilización.¹⁸ Fue eso lo que llevó al CNP a tratar de deshacer los bloqueos y retomar la iniciativa llamando de nuevo a la realización de marchas, como efectivamente lo hizo para el 20 de julio, el día nacional de Colombia.

El levantamiento progresivo de los bloqueos otorgó una mayor visibilidad a los puntos de resistencia como principal repertorio de acción de los manifestantes, especialmente de los jóvenes en zonas populares de varias ciudades del país.¹⁹ Los puntos de resistencia son «lugares permanentes de concentración [...] ubicados en su mayoría en sectores popula-

¹⁶ <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/090-pandemic-strikes-responding-colombias-mass-protests>

¹⁷ Nelson Alarcón, del CNP, anunció esta medida señalando, *ad portas* de una reunión con el presidente Duque para firmar el preacuerdo de garantías para la protesta —que nunca se firmó—, que el desbloqueo de esos cuarenta puntos era «una demostración más de la voluntad que nosotros tenemos para buscar una solución negociada y concertada a este paro nacional» y que, de ese modo, el gobierno de Duque «no tenga ninguna disculpa de decir que no firma los preacuerdos» (<https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210601-colombia-protestas-representantes-desbloqueo-vias>).

¹⁸ Para los manifestantes, la opinión favorable de la ciudadanía sobre la legitimidad del paro era fundamental, pues les garantizaba respaldo a su acción. Según una encuesta realizada el 31 de mayo de 2021, el 76 % de los colombianos de todas las edades tenía una opinión favorable de las protestas y el 79 % una opinión desfavorable sobre la respuesta del Gobierno (Encuesta de Noticentro 1, citada por International Crisis Group, 2021). Los bloqueos deterioraron esa imagen positiva de la protesta.

¹⁹ «El Comité Nacional de Paro es el sector más tradicional, los sindicatos, que son los que siempre salen, con reivindicaciones de ellos, mientras que los jóvenes y las personas espontáneas tenían reivindicaciones muy concretas respecto a sus territorios; por eso fueron tan importantes los puntos de resistencia» (Entrevista a activista de derechos humanos).

res de la ciudad, en los que convergen a diario manifestantes para realizar todo tipo de actividades artísticas, culturales, musicales, deportivas y deliberativas, que se complementan con las jornadas masivas de movilización».²⁰ Los puntos se ubican en intersecciones de vías estratégicas. En ellos, «los jóvenes usan troncos, piedras separadores viales, alambres y objetos metálicos para bloquear la movilidad de las personas y los vehículos, alterar la normalidad de la vida y producir una sensación de caos: este es el símbolo de la resistencia» (Castillo, s.f., p. 106).

La ubicación de los puntos no fue fruto del azar. Nacieron al lado de los barrios populares como medida de seguridad para los activistas y como forma de capitalizar la vecindad y el conocimiento mutuo en favor de la movilización. Pero, más allá de esa funcionalidad, la creación de los puntos de resistencia tuvo un sentido más profundo: era la resignificación de los lugares de la marginalidad como lugares de la resistencia, marcados por símbolos de pluralismo e igualdad (Quintana, 2022). Eran más que núcleos de resistencia y de combate. Eran la demostración de que los olvidados también podían ser protagonistas de su destino.

Los actores que se congregaron en los puntos de resistencia, encabezados por jóvenes de las barriadas vecinas, fueron encontrando poco a poco sus propias formas de organización y las reglas de juego para la convivencia y la acción. Decidieron no tener jerarquías, ni liderazgos visibles, ni vocerías. Nadie representaba a nadie. Todos eran iguales, con la misma voz y la misma capacidad de decidir y de actuar. Puede decirse que, en cierta forma, los puntos se convirtieron en instancias de autogobierno democráticas, incluyentes, de carácter contrahegemónico, en las que se discutía, se asignaban roles y tareas, se llegaba a acuerdos y se dirimían conflictos.

Las mujeres fueron fundamentales para asegurar el funcionamiento y la sostenibilidad de los puntos: desarrollaron labores de cuidado, especialmente de los jóvenes, de las primeras líneas y de los menores que

²⁰ <http://ie.u.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/apropiacion-y-resignificacion-del-espacio-publico-en-medio-de-la-protesta-hacia-nuevas-formas-de-participacion>

llegaron a los sitios y encontraron en ellas afecto y seguridad; lideraron acciones de movilización y protesta; generaron espacios de encuentro, se encargaron de las ollas comunitarias, organizaron jornadas culturales y diálogos políticos; hicieron pedagogía sobre la movilización, fueron mediadoras en rencillas y tramitadoras de conflictos; y algunas participaron en la primera línea de defensa y combate. «Estamos en un proceso de reconocimiento como mujeres, lideresas sociales, mamás, amigas. Esto nos ha permitido estar ahí no solamente como observadoras sino como partícipes de la generación de espacios de empoderamiento, autonomía y autocuidado», señaló una lideresa social del sur de Bogotá.²¹

Tres aspectos del día a día fueron claves para la conformación y supervivencia de los puntos de resistencia: la asignación de nuevos nombres a los lugares; la comunicación interna y externa por redes, el «voz a voz» y los medios locales; y el rol jugado por las ollas comunitarias. La asignación de nuevos nombres a los lugares como forma de apropiación de los espacios por quienes conformaron los puntos de resistencia fue un elemento simbólico de alto valor para generar sentidos de pertenencia a los participantes, identidad a la movilización y puntos de referencia al conjunto de la ciudad. Así, en Cali, Puerto Rellena se convirtió en Puerto Resistencia; la Loma de la Cruz, en la Loma de la Dignidad; el Paso del Comercio, en el Paso del Aguante; el Puente de los Mil Días, en el Puente de las Mil Luchas. En Bogotá, el Portal Américas devino el Portal Resistencia; el Puente de Santa Librada fue llamado Puente de la Dignidad. En Soacha, el punto de encuentro era el Puente de la Resistencia. En Medellín, el Parque de los Deseos se convirtió en el Parque de la Dignidad. Como lo señalan los profesores del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, la asignación de nuevos nombres es el «surgimiento de una nueva geografía donde la ciudad y el espacio público urbano se convierten en el escenario de expresión de reclamos, demandas y críticas».²²

²¹ <http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/apropiacion-y-resignificacion-del-espacio-publico-en-medio-de-la-protesta-hacia-nuevas-formas-de-participacion>

²² <http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/apropiacion-y-resignificacion-del-espacio-publico-en-medio-de-la-protesta-hacia-nuevas-formas-de-participacion>

Por otra parte, la comunicación resultó fundamental para la articulación de las personas y grupos que se iban integrando a los puntos y para el desarrollo de las actividades de protesta y defensa del sitio. Hacia afuera, los encargados de esa tarea transmitieron en directo la movilización con un ánimo pedagógico: explicar lo que se estaba haciendo, por qué se estaba haciendo y el carácter pacífico, no violento, de las acciones. La idea era construir una narrativa alternativa al discurso que habían fabricado el Gobierno y otros sectores contrarios a la movilización (especialmente los medios masivos de comunicación), según el cual la protesta era una incitación a la violencia instigada por vándalos. Esta actividad produjo un efecto de gran peso: ganar la simpatía y el apoyo de la gente a la movilización y a las reivindicaciones que fueron surgiendo en los puntos de resistencia. Hacia adentro, la comunicación era el lazo de unión que construía y mantenía solidaridades, informaba sobre los nuevos desarrollos de la movilización y difundía las tareas para lo que venía. Fue una fuente de creación de confianzas y de apoyo mutuo. La comunicación fue un factor determinante de cohesión y de generación de sentidos de pertenencia al territorio.

El otro factor clave fue la actividad de las ollas comunitarias. Las ollas tienen un origen ancestral ligado a la minga, es decir, al trabajo colectivo para obtener beneficios comunitarios. Son una iniciativa social de provisión de alimentos a sectores pobres y vulnerables que jugó un rol clave en los puntos de resistencia.²³ El movimiento de ollas comunitarias²⁴ trabaja con dos enfoques simultáneos: por un lado, brindar alimentación²⁵ a la población en condición de vulnerabilidad, cuando,

²³ Las ollas son posibles por la unión de muchas manos solidarias que participan en diferentes momentos: las que buscan la leña y llevan las ollas, las que llevan la comida, las que pelan las papas, pican los alimentos y ponen a hacer la sopa o las que donan alimentos o dinero para comprarlos a través de canales dispuestos para este fin.

²⁴ Existen en Colombia varias organizaciones de ollas, entre ellas la Red Nacional de Ollas Comunitarias Platico a Platico. Son más de cuarenta ollas en diferentes partes del país que trabajan con donaciones de personas o entidades, obtenidas principalmente a través de las redes sociales. Con esos recursos compran los alimentos, identifican los puntos importantes donde se requiere el servicio y sirven allí la comida.

²⁵ El plato predominante de las ollas comunitarias es el sancocho u otra sopa tradicional que requiera ingredientes básicos como papa, plátano, pasta, arroz, lenteja, zanahoria, habichuela, cebolla o cilantro. Las hay con carne, pollo o pescado, pero también vegetarianas. Además de la sopa principal, a veces hay otras ollas más pequeñas con arroz, huevos, plátano maduro;

por ejemplo, ocurre un desastre natural, o cuando se identifican grupos que requieren asistencia: la comunidad LGBTI, las servidoras sexuales, los niños indefensos, adultos mayores, etc. Las ollas apoyaron, por ejemplo, a las comunidades indígenas que estuvieron varias semanas asentadas en el Parque Nacional, en Bogotá, para exigir al Gobierno soluciones a sus problemas. Este es el enfoque social. Por otro, el trabajo de pedagogía popular en las colectividades de las localidades y los barrios en varias ciudades del país, complementado por la realización de actividades culturales.²⁶ Se trata entonces de brindar el alimento para el cuerpo y para el cultivo intelectual de las personas.²⁷

Durante la movilización, las ollas comunitarias fueron cruciales para la sostenibilidad de los puntos de resistencia. En todas las ciudades donde había manifestaciones, la olla comunitaria fue una expresión de la movilización. Trabajaron con el doble enfoque: la provisión de alimentos²⁸ y la pedagogía en torno a diferentes aspectos de la protesta. Apoyaron los puntos de resistencia porque era el lugar donde los jóvenes que no tenían oportunidades de alimento en su casa encontraban un plato de comida. Había jóvenes que decían: «yo como mejor en el paro con la olla, que estando en mi casa» (IDPAC, 2021, p. 16). Incluso, gracias al paro, algunas personas pudieron tener las tres comidas diarias.

El enfoque pedagógico era tan importante como el de provisión de alimentos. Así lo expresa una de las personas entrevistadas:

sumado por supuesto a alguna bebida como agua de panela o limonada (<https://medium.com/la-torna/ollas-comunitarias-eb44b41e1235>).

²⁶ Al calor de la olla también se tejen pensamientos, conversaciones, opiniones y sentires sobre la realidad nacional. También se realizan actividades como intervenciones artísticas y del espacio público, conciertos, ferias de productos y emprendimientos locales, encuentros para tejer y bordar, micrófonos abiertos, ‘empapelatones’, y muchas más (<https://medium.com/la-torna/ollas-comunitarias-eb44b41e1235>).

²⁷ «Empecé a ser donante de la olla, después ayudé a cocinar; después, la olla de Suba se unió a la red de ollas y ya vamos por todas partes. De hecho, la otra semana vamos a tener el primer Encuentro Nacional de Ollas Comunitarias. El Gobierno por fin, después de tocar muchas puertas, nos está empezando a oír, nos está empezando a escuchar, y vamos a tener encuentro con el presidente Petro la otra semana en Cali» (Entrevista a activista de derechos humanos, voluntaria del movimiento de Ollas Comunitarias).

²⁸ En el portal Resistencia de Bogotá, la olla comunitaria ofreció almuerzos a más de 700 personas diariamente (IDPAC, 2021, p. 16).

Yo soy recurrente con el tema de las ollas porque es un proceso social que me enamora. Durante el estallido social vimos cómo, al calor de la olla, se tejía comunidad y se tejían lazos. A través del compartir la comida se dialogaba entre personas que podían tener visiones políticas diferentes o puntos de vista distantes, pero se lograba llegar a acuerdos de encuentro donde entendían por qué, qué era lo que los unía y por qué era que estaban todos en conjunto. Era muy bonito ver a personas de extremos distintos ahí compartiendo. Si bien hay personas que salen solamente a expresar su descontento, hay colectividades que se empiezan a organizar y a buscar espacios de conversación política para ser reconocidos también como sujetos políticos importantes y relevantes. (IDPAC, 2021, p. 16)

Los puntos de resistencia se convirtieron así en lugares de encuentro, de reconocimiento, de creación de redes de sociabilidad, de deliberación, en los que confluyeron organizaciones y personas para intercambiar ideas, discutir problemas, proponer fórmulas, recargar energías, fortalecer las solidaridades, preparar las acciones del día siguiente y organizarse para enfrentar a la fuerza pública. También fueron lugares para el desarrollo de actividades artísticas, lúdicas, de entretenimiento y de pedagogía política:

El Portal Américas, denominado ahora Portal Resistencia, también ha sido escenario de manifestaciones artísticas, culturales y comunitarias de todo tipo; pero a diferencia de las zonas del centro de la ciudad, en este, como en otros portales, los jóvenes se han reunido para discutir sobre su futuro. Redactan pliegos de peticiones con tantos puntos que alcanzarían para crear una nueva constitución. Reclaman por trabajo y por los trabajadores, piden que la policía no persiga a los vendedores en la calle, anhelan oportunidades de educación, quieren que sus familiares puedan pensionarse, abogan por la desmilitarización de sus barrios, exigen que no los maten. (Aguilar, 2021, p. 4)

Los puntos de resistencia pusieron de presente el carácter territorial del movimiento y la posibilidad de imaginar nuevas formas del ejercicio democrático, tal como lo señala Niño (2022): «Quizás lo que se está gestando en estos diferentes puntos de resistencia joven es la descentralización de la democracia, una clara expresión de la disolución de la

idea de un cuerpo político unánime y homogéneo, para hacer visible la heterogeneidad, la pluralidad y la complejidad de ciudadanos que exigen un ejercicio democrático desde lo local y los territorios» (p. 121). En esa democracia «descentralizada» fueron naciendo nuevas ciudadanías y nuevas subjetividades políticas como alternativas a la incapacidad de los agentes políticos tradicionales de leer correctamente el rumbo de esta sociedad de los jóvenes vulnerables y de los sectores que hasta la fecha no existían como objeto —y, mucho menos, como sujeto— de las políticas públicas.

Lo que los jóvenes sin futuro, los niños sin hogar ni afecto, las primeras líneas, las madres comunitarias, los habitantes de la calle, los informales, los desempleados hicieron de ese escenario de confrontación y de solidaridad fue convertirlo en su propio espacio público, en el que sus opiniones y proyectos de vida pudieron circular y traducirse en demandas no negociables. Mostraron que allí sí participaban de verdad y que los puntos de resistencia eran sus comunidades políticas de referencia.²⁹

Sin embargo, la construcción de solidaridades y de ese nuevo escenario de participación no fue fácil. Allí había distintos actores, por tanto, distintos intereses y agendas diversas que podrían terminar en conflictos. Los puntos de resistencia también fueron escenarios de tensión y disputa. Para algunos, como la población LGBTIQ+, las primeras líneas eran muy violentas, lo que generaba tensiones «pues nosotros no somos así, no estábamos buscando eso, buscábamos el autocuidado» (Quintana, 2022, p. 23). También hubo tensiones por temas de género: varias mujeres tuvieron que actuar ante el comportamiento machista de algunas personas y de miembros de las primeras líneas.

En Cali, hubo disputas por el control de algunos puntos de resistencia por parte de bandas criminales que quisieron aprovechar la coyuntura

²⁹ «Al crear lugares de resistencia en espacios urbanos tendencialmente marginalizados, lxs manifestantes reclamaron otras maneras de hacerse valer, insistieron sobre su agencia, se afirmaron como sujetos políticos capaces de decidir sobre los asuntos que les conciernen, afirmaron otras lecturas del pasado, se rehusaron a ser desposeídos del futuro y cuestionaron formas dominantes de asumir el presente» (Quintana, 2022, p. 323). Y lo hicieron optando por un modelo de participación horizontal y desarrollando prácticas políticas incluyentes.

para desarrollar su actividad delictiva,³⁰ o por parte de las disidencias de las FARC, interesadas en reclutar efectivos para su organización.³¹ También en Cali, el narcotráfico encontró en los puntos de resistencia un mercado para el microtráfico de drogas y un elemento distractor para sacar fuera de la ciudad la droga que tenían acumulada durante el encierro obligado por la pandemia. Según una de las personas entrevistadas, «la hipótesis de los muchachos es que por cada punto de resistencia en la pandemia estaban sacando una cantidad de droga para todo lado [...] Y es una hipótesis muy válida. Los puntos de resistencia eran lugares de consumo³² y puntos de salida de la droga hacia otras zonas del país. Hay un vínculo muy estrecho [en Cali] entre movilización y droga».³³

En otras ciudades, hubo acciones similares del narcotráfico de cara a los puntos de resistencia, como lo señala la ONG ATS en una de sus publicaciones:

En Pereira el asesinato de Lucas Villa no solo generó un profundo desconcierto entre los manifestantes de todo el país, sino que con los días ha tomado fuerza la hipótesis de una alianza entre fuerza pública y la banda criminal «La Cordillera» como responsables de su asesinato, pues bloquear el viaducto entre Pereira y Dosquebradas no solo obstaculizaba el paso de vehículos, sino el movimiento de drogas desde y hacia el sitio de venta y consumo de heroína más grande y popular del eje cafetero ubicado en el barrio gradualito de Dosquebradas.

En ciudades como Bogotá, las principales zonas de concentración se fueron convirtiendo en focos de venta y consumo de sustancias

³⁰ Lo hicieron a través de apoyo logístico, ofreciendo dinero y brindando asesoría operativa para sostener los bloqueos (Botero, 2021). «Cada día que persisten los bloqueos es un día en que la Policía no ingresa a los barrios, lo que permite que las pandillas locales fortalezcan y consoliden los mercados criminales y la gobernanza criminal» (Botero, 2021, p. 18).

³¹ Se dice que las disidencias reclutaron durante el paro a cerca de 200 jóvenes (Entrevista a profesor universitario).

³² «Por falta de control de la policía, autorregulación de las personas consumidoras y capacidad de los líderes de la protesta por evitarlo, los puntos de concentración se convirtieron en un peligrosa “farra” con manifestantes embriagados y un lugar incómodo e inseguro para muchas personas que dejaron de asistir paulatinamente por esta situación. Esto sin profundizar en el consumo de drogas en la fuerza pública y especialmente los agentes del ESMAD, un tema del que poco se habla por ser casi un secreto de estado, pero que día a día salen a flote los testimonios de agentes, familiares y expolicías sobre una práctica cada vez más recurrente» (<https://www.acciontecnicasocial.com/como-el-narcotrafico-se-tomo-y-disolvio-la-protesta-social-en-colombia/>).

³³ Entrevista a dirigente de ONG.

psicoactivas legales e ilegales, especialmente en las noches, donde estructuras criminales aledañas a estos puntos de encuentro tomaron control sin que los manifestantes pudieran hacer nada frente a la violencia y la amenaza. Este hecho ha sido aprovechado por los medios de comunicación y las autoridades nacionales y locales para estigmatizar y deslegitimar la movilización social. Las organizaciones sociales, jóvenes y grupos comunitarios hicieron pública esta situación, pero ya era demasiado tarde, el narcotráfico —como había ocurrido con el Estado— ya había tomado el control y con fuerza, violencia, ejército, corrupción e intimidación han marcado el ritmo de la manifestación nocturna desde hace varias semanas.³⁴

Estos hechos muestran la complejidad de los puntos de resistencia como escenarios sociales que, de alguna manera, reflejaron las realidades de su entorno. Sin embargo, lo que queda en la memoria del paro es la imagen de los puntos como escenario de cooperación para la movilización y el rol que jugaron en ellos hombres y mujeres de todas las edades y oficios para sostener un reclamo de dignidad para sus vidas.

El derribo de monumentos

Una de las novedades en las movilizaciones en Colombia, especialmente en 2021, fue el derribo de monumentos, en particular de estatuas emblemáticas en diferentes ciudades.³⁵ Esta práctica también había sido utilizada en Chile durante el estallido. En la Plaza Italia, renombrada como Plaza Dignidad, la estatua del general Manuel Baquedano fue intervenida varias veces por los manifestantes (pintada de colores, teñida toda de rojo, disfrazada, repintada, rayada, restaurada, quemada). En Arica, en una velatón conmemorativa de las víctimas de la violencia po-

³⁴ <https://www.acciontecnicasocial.com/como-el-narcotrafico-se-tomo-y-disolvio-la-protesta-social-en-colombia/>

³⁵ La violencia contra símbolos culturales hace parte de la historia moderna. Durante la Revolución francesa varias estatuas que recordaban *l'ancien régime* fueron destruidas. Durante la ocupación nazi en Francia y el régimen de Vichy también fueron destruidas estatuas de Voltaire, Rousseau, Marat y Víctor Hugo (<https://uchile.cl/noticias/164798/monumentos-derribados-reescribiendo-o-destruyendo-la-historia>).

lial durante el estallido, fue destruida el 30 de noviembre la escultura dedicada a Cristóbal Colón, erigida en 1910 por la Sociedad Concordia Itálica. En la alameda de La Serena, la estatua del español Francisco de Aguirre, fundador de la ciudad, fue reemplazada el 20 de octubre por «Milanka», una escultura de una mujer diaguita. El 13 de noviembre, en la Plaza de la Independencia de Concepción, fue derribada la estatua de Pedro de Valdivia durante las protestas por el primer aniversario de la muerte del comunero mapuche Camilo Catrillanca.

En Temuco, territorio mapuche, en medio de una marcha organizada para visitar a los prisioneros políticos mapuches que estaban en la cárcel de esa ciudad, fue derribado el busto de Pedro de Valdivia, conquistador de Chile y fundador de Santiago, ubicado en la calle Balmaceda. La cabeza del conquistador fue colgada en la mano del guerrero Caupolicán. Luego, en una marcha posterior, fue derribada la estatua del teniente Dagoberto Godoy. El 2 de noviembre, en la Plaza Cañete, fue derribada y pintada la estatua del colonizador García Hurtado de Mendoza. Por último, en la Plaza de Armas de Punta Arenas, la escultura de José Menéndez Menéndez, empresario local sindicado de la extinción de la etnia Selk'nam, fue destruida y llevada a los pies de la estatua del indio Patagón (Matus, Ibarra y Méndez, 2023).

Estas acciones buscaron «descolonizar la idea de nación instaurada en el siglo XIX, mantenida y reproducida desde entonces por las élites que controlaron la vida económica, política y cultural del país».³⁶ Como afirman Matus, Ibarra y Méndez (2023), el derribo de estatuas y la afectación de monumentos fue una «impugnación de los símbolos establecidos como parte del patrimonio oficial desde grupos históricamente invisibilizados del relato hegemónico de la identidad nacional, tal como los pueblos originarios o las mujeres organizadas, quienes levantan demandas vinculadas con la lucha contra la desigualdad, el respeto a la diversidad cultural y una nueva relación con el medioambiente» (p. 58).

³⁶ <https://uchile.cl/noticias/164798/monumentos-derribados-reescribiendo-o-destruyendo-la-historia>

En Colombia hubo acciones similares en varios centros urbanos. Fueron derribadas estatuas de fuerte tradición histórica y cultural, generalmente asociadas a la colonización española y a otras formas de dominación histórica, incluidos héroes de la independencia y políticos nacionales. Algunas de ellas fueron reemplazadas por figuras representativas de la identidad nacional o local. En septiembre de 2020, fue derribada en Popayán la estatua de Sebastián de Belalcázar, fundador de esa ciudad y de Santiago de Cali. El hecho se produjo como parte del «juicio histórico que el Movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente (AISO) profirió contra este conquistador acusándolo de genocidio, despojo, violación, hurto y tortura —entre otros delitos—, y como un acto simbólico en medio de protestas para exigir al gobierno la implementación de los acuerdos de paz y denunciar el asesinato de líderes sociales e indígenas por parte de diferentes actores armados» (Vargas, 2021, p. 6).

Durante el paro de 2021 fueron intervenidas más de treinta estatuas y otros monumentos, entre los que se destacan el derribo de la estatua de Belalcázar en Cali el primer día del paro por parte de indígenas de la etnia Misak, repitiendo lo hecho en Popayán; ese mismo día fueron derribadas en Neiva las estatuas de Diego Ospina de Medinilla, colonizador español; Misael Pastrana Borrero, expresidente de Colombia; y Rodrigo Lara, exministro de Justicia. Días después, el 1 de mayo cayeron el busto de Gilberto Alzate Avendaño, un dirigente político ultraconservador de la ciudad de Manizales, la estatua del prócer Antonio Nariño, en Pasto, y la de Simón Bolívar, en Cumbal y Timinango, dos municipios del departamento de Nariño, al sur del país.

El 4 de mayo fue derribada la estatua de Sergio Arboleda, terrateniente y estadista colombiano, y tres días después un grupo de indígenas misak derribó la estatua del fundador de Bogotá, Gonzalo Jiménez de Quesada, en la plazoleta del Rosario, ubicada en el centro de la ciudad. También fue intervenido el Monumento a los Héroes, erigido en homenaje a los combatientes colombianos en la guerra de Corea, al que posteriormente se incorporó la estatua ecuestre de Bolívar. Igualmente, el Monumento a la Raza y el Mestizaje, en Neiva. También fueron intervenidas las estatuas de Andrés López de Galarza, en Ibagué; de

Simón Bolívar, en la Plaza de Bolívar de Bogotá; y de Cristóbal Colón, en Barranquilla, en cuyo pedestal fue izada la bandera colombiana.

Los sectores más tradicionales, tanto en Chile como en Colombia, calificaron estos actos como muestra del más puro vandalismo³⁷ y como irrespeto a los personajes y a la historia del país: «Los cobardes desadaptados que cometieron este acto indignante y repudiable para todos nuestros compatriotas son antichilenos, porque desconocen la historia y, en su ignorancia, son incapaces de descubrir el extraordinario aporte del General Baquedano», expresó un vocero del Ejército chileno ante el intento de quemar el monumento instalado en Plaza Dignidad. El presidente Piñera también se refirió al respecto: «Quiero decir en forma clara y categórica que nosotros, como Gobierno, vamos a reponer la estatua del General Baquedano en la Plaza Baquedano. Primero, como un reconocimiento al tremendo aporte que hizo en ganar la guerra del Pacífico. Segundo, queremos manifestar nuestro aprecio y respeto por los nuestros y por nuestra historia».³⁸

En Colombia hubo opiniones parecidas: el alcalde de Barranquilla, refiriéndose al derribo de la estatua de Colón en esa ciudad afirmó: «la violencia solo genera más violencia. Los invito a despojarse del odio y construir un país mejor [...] no hemos reprimido —ni lo haremos— la protesta pacífica, pero sí ordenamos continuar identificando, capturando y judicializando a quienes cometen actos vandálicos y terroristas» (citado por Vargas, 2021, p. 12). También se pronunciaron en ese sentido la presidencia de la República y otras entidades del Estado. Por su parte, la Academia Colombiana de Historia se pronunció señalando que nadie tiene la potestad de destruir el patrimonio cultural «por repudiar el pasado turbio de las figuras históricas que representan, y que muchos otros colombianos respetan» (Citado por Vargas, 2021, p. 11).

³⁷ Calificarlas como vandalismo fue una manera de despolitizar esas acciones, al considerar las estatuas solamente bienes culturales, ocultando el significado político de los monumentos (Gómez, 2022).

³⁸ <https://www.publico.es/internacional/chile-batalla-cultural-simbolos-libra-epicentro-protestas.html>

Para los manifestantes y para otros sectores de opinión, sin embargo, las acciones en contra de estos monumentos hacen parte de una lucha simbólica³⁹ ligada a la movilización social en las calles y a las reivindicaciones planteadas a lo largo de ella. A través de esa lucha, lo que se buscó fue construir narrativas alternativas sobre los elementos identitarios que generan sentidos de pertenencia a la comunidad nacional. De igual forma, había una intención de atribuir nuevos significados al espacio público y mostrar su apropiación por los jóvenes, los pueblos indígenas y otros sectores, tradicionalmente excluidos y estigmatizados.⁴⁰ Entre esos contenidos alternativos, las ideas de diversidad y convivencia democrática ocuparon un lugar central. Más que actos de vandalismo, la remoción y la intervención de estatuas y monumentos fueron acciones políticas a través de las cuales sus gestores quisieron construir un discurso contrahegemónico de interpretación del pasado y de visión de futuro.

Hay un fuerte vínculo entre esas acciones políticas de hondo significado simbólico y las movilizaciones durante el estallido social. No se trataba solamente de denunciar a personajes, convertidos en íconos emblemáticos de la historia nacional, sino de mostrar «la pervivencia de lo que representan y reproducen en la sociedad contemporánea, en términos de violencias y desigualdades étnico-raciales, de clase, género o proveniencia geográfica: los silencios e invisibilizaciones que esas imágenes continúan obturando» (Vargas, 2021, p. 16).⁴¹ El derribamiento de

³⁹ «Lo simbólico es la representación diaria de la verdad imperante en una sociedad; es el vínculo de la sociedad con el pasado o, mejor aún, es el fundamento histórico de la sociedad, que no es otra cosa que un cúmulo de costumbres y moralidades [...] El sistema de lo simbólico hace referencia al cúmulo de construcciones y mitos sociales coherentes y válidos entre sí, indisolublemente ligados al sistema sociopolítico y económico» (Castillo, 2022, pp. 452 y 453).

⁴⁰ «Las acciones contramonumentales en el marco del Paro se inscriben dentro de un proceso más amplio de "desmonte" de las narrativas históricas e identitarias oficiales sobre la nación colombiana orientado hacia una redefinición de lo común; así como de apropiación y resignificación del espacio público, en tanto escenario democrático que permite la pluralidad y el disenso» (Vargas, 2021, pp. 3-4).

⁴¹ Es revelador el testimonio de este integrante de la primera línea: «Yo no hago parte de la comunidad misak; pero creo que ellos hacen esto para devolvernos un poco la historia que nos han quitado, que nos han excluido de las escuelas; crecimos creyendo que Cristóbal Colón, descubrió América y que la reina Isabel de Castilla nos hizo un favor al enviarlo. Pero la verdad es que, Cristóbal Colón fue el primer invasor, el primer saqueador, el primer asesino, el primer torturador de estas tierras desde hace más de 500 años; entonces, creo que la comunidad misak,

estatuas revela el nexo entre justicia cultural y justicia socioeconómica, especialmente en el caso de los pueblos indígenas (Gómez, 2022).

Otro aspecto relevante de estas acciones de contenido simbólico es su relación con la apropiación y la transformación del espacio público y de la ciudad. Como señala Vargas, el derribo de estatuas y monumentos expresa también «el reclamo del derecho a la ciudad, pues, como señala Traverso, estos actos no solamente parten de un cuestionamiento del racismo y la violencia policial sino que también se oponen a la gentrificación de nuestras ciudades contemporáneas y la mercantilización de sus centros históricos» (2021, p. 23). Los manifestantes plantearon así una discusión sobre quién produce la ciudad, cuáles son los significados de la ciudad construida y cuál es el proceso para atribuir dichos significados. En tal sentido, las narrativas impuestas de tiempo atrás por las élites dominantes deben ser sustituidas, según los manifestantes, por otras que surjan de un intercambio de relatos y de la aceptación de la premisa de que Colombia es un país diverso, con diferentes historias que han tejido la compleja identidad de las/los colombianos como nación.⁴²

haciendo esas acciones tratan de devolvernos un poquito de historia, un poquito de dignidad, enseñarnos a nosotros y a nuestros hijos, por qué hacen esto. Más allá de vandalismo, como muchos lo llaman, ¿qué es una estatua? o ¿qué gracia tienen? ¿por qué lo hacen? el Estado nos ha querido imponer estos monumentos y su historia» (Citado por Vargas, 2021, p. 17).

⁴² Esta afirmación surge de la polémica producida por la decisión sobre qué hacer con las estatuas y los monumentos intervenidos. Algunos opinan que deberían ser restituidos en sus sitios originales; otros, que deben ser reemplazados por figuras que expresen las nuevas narrativas que surgieron durante la movilización. Hay también quienes creen que deben ser retornados a sus lugares originales, pero en su estado actual, como monumentos destruidos o intervenidos, para dar cuenta de lo que ocurrió. Otros, por último, afirman que lo correcto es propiciar un diálogo entre distintos sectores de opinión para decidir qué hacer en los espacios intervenidos: «En cuanto a los lugares en donde se encontraban los monumentos derribados, pueden convertirse en verdaderos espacios públicos, lugares para la discusión, el encuentro y la diversidad. Resignificarse con nuevas capas de sentido y experiencia. Al dejarse desocupados los pedestales, estos se convierten en un símbolo de los vacíos de la historia oficial, que están llamados a llenarse con multiplicidad de voces, propuestas y temporalidades» (Vargas, 2021, p. 21). En una tónica similar se ubica el profesor Mario Ferrada, de la Universidad de Chile, cuando afirma: «es especialmente importante un proceso de diálogo entre las comunidades, los expertos, los políticos, de manera tal que pueda hacer posible un diálogo social que finalmente permita que el patrimonio se enriquezca y se amplíe en sus concepciones. Creo que por esa vía a la larga podrá ser posible que en los entornos en que habitamos puedan convivir distintos tipos de representación o de significado de lo que es el patrimonio» (<https://uchile.cl/noticias/164798/monumentos-derribados-reescribiendo-o-destruyendo-la-historia>).

Un hecho que no puede omitirse es el levantamiento de monumentos propios, como ocurrió en Cali en Puerto Resistencia. Allí los manifestantes, en colaboración con las comunidades aledañas erigieron el Monumento a la Resistencia, inaugurado el 13 de junio de 2021: un puño en alto, con escudos de los jóvenes de la primera línea y mensajes alusivos a la protesta social. Arte alternativo, fruto de la colaboración ciudadana, y apropiación del espacio público para dejar en la memoria el significado del lugar.

Compartimos la conclusión de Vargas a propósito del derribo de monumentos: «En épocas de ruptura y crisis emerge la posibilidad de construir una nueva historia, en el doble sentido de replantearse las narrativas que nos han constituido como grupo social en devenir, y de, desde el presente, construir una nueva sociedad, una nueva forma de comunidad, en donde coexistan la pluralidad, la diferencia y el disenso» (2021, p. 26).

Las asambleas populares

Otra de las innovaciones introducidas por el estallido fue la organización de las asambleas populares en varias ciudades del país. Nacieron, luego del levantamiento de los bloqueos, como espacios de convergencia y coordinación de actores generalmente invisibilizados,⁴³ primero para resolver en forma democrática asuntos operativos y de organización y, luego, para llevar a cabo un trabajo pedagógico y deliberativo sobre temas de interés en el respectivo lugar de concentración y movilización. Surgieron de manera espontánea como iniciativa de sectores organizados y se transformaron en espacios de democracia directa para la toma de decisiones sobre el curso de la acción y para la discusión sobre contenidos que hacían parte del interés de sus participantes.⁴⁴

⁴³ «Así como no nos representa el Comité del Paro, tampoco nos representa el gobierno, por eso es necesario crear otros mecanismos de toma de decisiones y de organización que sean más legítimos que los existentes», afirmó un vocero de la Asamblea Popular de Ciudad Bolívar, creada la segunda semana de mayo de 2021 (<https://www.radionica.rocks/analisis/asamblea-popular-un-ejercicio-de-democracia-callejera>).

⁴⁴ «La Asamblea Popular se erige, desde los saberes populares, para escuchar y ser escuchados y, en últimas, para darle voz a quien nunca la ha tenido. En ese sentido, desde las Asambleas Populares se comprende que la participación no solo se promueve y fortalece en recintos

Las asambleas fueron concebidas como herramientas para asegurar que desde la escucha respetuosa todas las personas que quisieran participar en ellas pudiesen «expresar sus sentires, necesidades, percepciones, pensamientos y aportes. Esto bajo el entendido de que todas las luchas son válidas, y por consiguiente, todas deben tener voz» (IDPAC, 2021, p. 30). Son espacios de encuentro y mutuo reconocimiento, de deliberación y de confección de acuerdos. Fueron además pensadas como complemento, no como alternativa, a las marchas, tal y como lo señaló el vocero de la Asamblea de Ciudad Bolívar, en Bogotá, para quien el propósito era «generar pedagogía y conciencia de lo que se está viviendo a partir del arte o de otras expresiones, pero también buscamos espacios que permitan hacer denuncias y sensibilizar a la gente desde otros lenguajes. Queremos mostrar que hay otras formas de movilizarse que no es solamente la marcha, aunque la apoyamos, pero el mensaje es que la movilización también es de ideas».⁴⁵

Las asambleas mostraron algunas características relevantes como repertorio de acción: fueron, en primer lugar, ejercicios territoriales que aprovecharon el activo sociocultural de los vecinos reunidos para construir consensos y perfilar disensos. Fueron, en segundo lugar, iniciativas autónomas, surgidas del aliento y el empuje ciudadano sin que mediara la acción de actores externos para su desarrollo; también se caracterizaron por ser horizontales, espacios de democracia directa, en las que nadie representaba a nadie y todos tenían los mismos derechos a la palabra y a la toma de decisiones; finalmente, fueron procesos convocados por los mismos participantes, fruto de la dinámica propia de los puntos de concentración y de resistencia.

Las asambleas tuvieron un desarrollo importante en varias ciudades del país, entre ellas Cali y Bogotá. Fue, sin embargo, en esta última ciudad donde experimentaron un mayor desarrollo y se consolidaron como parte del repertorio de acción de los manifestantes. Incluso, al-

formales sino, por el contrario, la participación se promueve y fortalece en los entornos más cercanos a las personas como lo son el barrio, el trabajo, la tienda, es decir, en donde la gente desee dialogar, debatir e intercambiar ideas» (IDPAC, 2021, p. 26).

⁴⁵ <https://www.radionica.rocks/analisis/asamblea-popular-un-ejercicio-de-democracia-callejera>.

gunas de ellas pervivieron luego de la terminación del paro y de que fueran levantados los puntos de resistencia. Según IDPAC (2021), las asambleas se desarrollaron en diferentes niveles territoriales, dependiendo de la escala de su cobertura e influencia.

Hubo asambleas microterritoriales con un área de influencia acotada. Ejemplo de ellas fue la Asamblea Popular del Portal de Resistencia en Kennedy, que surgió como espacio para identificar «las vulneraciones a los Derechos Humanos ocurridas en el marco del paro nacional en el territorio y, posteriormente, con el objetivo de responder al proceso de movilización barrial» de la comunidad (IDPAC, 2021, p. 27). Otras tuvieron una cobertura geográfica y social más amplia. Es el caso de la Asamblea Popular Bakata Sabana. En ella confluyeron diferentes puntos de resistencia de Bogotá y los municipios de la Sabana que trabajaron en la consolidación de una visión de ciudad-región acorde con las demandas de la población de ese territorio.

Cada experiencia desarrolló su propia ruta de organización y de acción, siempre atendiendo a las iniciativas de sus integrantes. La metodología creada por la Asamblea del Portal de Resistencia puede ser un ejemplo de cómo se procedió y cuál fue el alcance de este tipo de repertorio. La asamblea trabajó a través de cuatro espacios (IDPAC, 2021, pp. 28-30). En el primero de ellos se examinó lo acontecido en el paro de 2021, las denuncias sobre vulneración de derechos, lo que permitió definir una ruta de emergencia para la justicia, reparación y no repetición. En un segundo espacio, las y los vecinos se organizaron en mesas de trabajo para discutir varios temas: salud, educación, fuerza pública, cultura, ambiente y otros. De esa discusión surgieron 146 propuestas dirigidas al Gobierno nacional y a la alcaldía de la ciudad.

En el tercer espacio se acordó una hoja de ruta para dar a conocer sus propuestas y añadir otras relacionadas con el escenario local. La hoja de ruta definió las acciones a corto, mediano y largo plazo. Por último, el cuarto espacio fue un referendo popular autogestionado para ratificar los puntos del pliego de exigencias. Fueron habilitadas para votar las personas mayores de siete años que residían en la localidad, nacionales y extranjeros. Un 97,6 % de los votantes aprobaron el pliego de exigencias

(IDPAC, 2021, p. 29).

Las asambleas populares demostraron que, aunque no fueron un ejercicio fácil, fue posible intercambiar opiniones y construir consensos y disensos desde la diferencia.⁴⁶ Son modalidades alternativas de participación que resultaron ser innovadoras para sus participantes y para las ciudades donde se desarrollaron:

Estos espacios han permitido comprender que la participación no es un ejercicio que se da solo con respecto al Estado sino también con respecto a las dinámicas vitales de los habitantes de un territorio, como un ejercicio autónomo y autogestionado. Desde el proceso de las Asambleas Populares se propició que la democracia participativa se diera en la realidad de las personas a partir de escenarios cercanos que se desarrollan desde el barrio y para el barrio. La Asamblea se constituye, entonces, como ese espacio cercano que da la oportunidad de expresión y opinión a muchas personas a las que dicha oportunidad, históricamente, les ha sido negada por diferentes factores. (IDPAC, 2021, p. 33)

En la misma dirección opinó un vocero de la Asamblea Popular de Chapinero, en Bogotá:

estos espacios son vitales porque la visión generalizada que se le ha metido a la ciudadanía es que la política tiene una naturaleza exclusivamente partidista y tiene como máxima expresión las jornadas electorales cada cuatro años, lo cual en últimas es perfectamente funcional para quienes tienen el poder en el país, porque no generan los escenarios para la formación política, para la participación ciudadana y para que sea la gente la que tome en sus propias manos el destino de sus comunidades y pueda generar una incidencia real en las decisiones que se toman en el territorio en el que viven.

Además, fueron instrumentos de creación de capital social en territorios de microescala. A través de las asambleas, las y los vecinos se conocieron, intercambiaron ideas y, en medio de sus diferencias, esta-

⁴⁶ Según Héctor David Rojas, «cuando yo tengo una democracia yo entro en deliberación con otro y esa deliberación constante me lleva a mí a desarrollar virtudes cívicas como la tolerancia, pues voy a tener constantemente que oír a gente que está en desacuerdo conmigo. O por ejemplo, la argumentación: voy a tener que defender y argumentar mis posiciones porque se las tengo que justificar a los demás» (<https://www.radionica.rocks/analisis/asamblea-popular-un-ejercicio-de-democracia-callejera>).

blecieron lazos de confianza y construyeron acuerdos sobre demandas dirigidas al Estado en todos sus niveles. El escenario de las asambleas fue concebido como oportunidad para trenzar lazos de amistad y posibilidades de acción conjunta hasta entonces inexistentes.

Lo cierto es que las asambleas populares se convirtieron en espacios de experimentación política, en los que el ejercicio de la política no pasaba por las instituciones tradicionales, sino que nacía «desde abajo», a partir de subjetividades individuales y colectivas plurales que fueron definiendo poco a poco su ruta y su quehacer en un escenario horizontal de democracia directa.⁴⁷

El diálogo

El diálogo fue un repertorio permanente a lo largo de la movilización, bien como aspiración, bien como realidad. Asumió esas dos formas y en cada una de ellas tuvo protagonistas y dinámicas diferentes. Dominó la modalidad de diálogo como negociación, aunque en algunas propuestas y en ejercicios particulares apareció el diálogo como herramienta para la

⁴⁷ En Chile hubo también una movilización importante en torno a las asambleas o cabildos populares, espacios autoconvocados que nacieron en Santiago y rápidamente se multiplicaron a lo largo del país. La Plataforma Geo Constituyente georreferenció entre el 18 de octubre y el 30 de noviembre de 2019 un total de 1047 asambleas y cabildos sobre temas diferentes, ubicados en varios lugares significativos de la región Metropolitana: la plaza 18 de octubre (comuna de La Florida), el pasaje Granada (Santiago Centro), la plaza Inés de Suárez (Providencia) junto con la plaza Ñuñoa, la plaza de Maipú en cuanto a organización y homenaje de una de las víctimas del estallido social, y el parque Forestal. Fuera de Santiago, se destacan las asambleas en el centro cultural excárcel de Valparaíso, el puerto de Dalcahue en Chiloé, la plaza de Punta Arenas y el parque Brasil de Antofagasta, entre otros. También hubo cabildos en el exterior: quince realizados en continente europeo, cinco en Estados Unidos, uno en Costa Rica, dos en Argentina, uno en Nueva Zelanda y uno en Australia. Los temas iniciales estuvieron centrados en el análisis de las causas del estallido y la comprensión de lo que estaba ocurriendo en ese momento en el país. Luego, las temáticas de discusión fueron derivando hacia asuntos como el medioambiente; perspectivas feministas y de disidencias; niños y niñas y su percepción del estallido social desde la infancia; pueblos indígenas, plurinacionalidad; y temas de formación cívica, dirigidos mayoritariamente por personas con experticia en derecho para discutir sobre las reformas de la Nueva Constitución y el plebiscito para abril de 2020. Las asambleas buscaron articularse para coordinar acciones y realizar encuentros temáticos. En enero de 2020, 118 asambleas se juntaron en el encuentro de la Coordinadora de Asambleas Territoriales (CAT); otras 43 participaron del Zonal Norte (que agrupa a espacios de Antofagasta, Iquique, Calama y Alto Hospicio) en diciembre (<https://revistaplano.cl/2020/01/08/geo-constituyente-cabildos-y-asambleas-autoconvocadas-la-recuperacion-de-espacio-publico-por-parte-de-la-organizacion-popular/>).

construcción de acuerdos estratégicos entre actores diferentes.⁴⁸

El diálogo fue una aspiración permanente.⁴⁹ Como se señaló en el capítulo 4, estuvo en boca de la mayor parte de los actores, excepto del Gobierno nacional y de algunos integrantes de las primeras líneas, como fórmula para desactivar el conflicto o para resolver las inconformidades que desencadenaron el estallido. Fue la propuesta de la Iglesia, de las universidades y de los empresarios (por lo menos de algunos de ellos en el inicio de la movilización) para que las partes se sentaran a disminuir las diferencias y negociar salidas a los problemas que motivaron la toma de las calles por los manifestantes. Fue también la aspiración de los integrantes del CNP que activaron las marchas desde 2019 para lograr una negociación con el Gobierno que nunca tuvo lugar. Para los promotores de las marchas, la movilización era un medio, no un fin. El propósito último era sentarse con el Gobierno nacional a resolver las demandas consignadas en los diferentes pliegos reivindicativos.

Las universidades pusieron en práctica su propuesta y realizaron un ejercicio de reflexión entre profesores y estudiantes que produjo fórmulas para enfrentar los grandes retos del país de cara al futuro. Fue un diálogo de carácter estratégico que tuvo como única intención alimentar el debate sobre los temas que la movilización puso de presente en sus diferentes momentos: el modelo de desarrollo, el empleo, el futuro de los jóvenes, la educación y la salud, la justicia social, la construcción de paz, el ejercicio del derecho a protestar y muchos otros.

Pero, sin duda, la experiencia de diálogo más importante fue la que

⁴⁸ La distinción entre el diálogo para la negociación y el diálogo para la construcción de acuerdos estratégicos es fundamental. El primero apunta a resolver situaciones conflictivas en el corto plazo, en las que la construcción de acuerdos rápidos se convierte en una necesidad para prevenir hechos de violencia o la agudización de las tensiones que pueden llevar a rupturas entre las partes. El segundo busca la *construcción de visiones compartidas*. En este caso, se trata de escenarios multiactor en los que las partes aceptan interactuar para consensuar miradas e interpretaciones acerca de un tema u objeto específico. Este diálogo implica un proceso de mediano y largo plazo, no tiene la premura derivada de la necesidad de resolver situaciones críticas y apunta a perfilar acuerdos desde orillas diversas sobre aspectos que interesan a todas las partes. En ambos casos, sin embargo, el diálogo es una herramienta para la construcción de acuerdos.

⁴⁹ «El diálogo y la interlocución política aparecen como estrategias de reconocimiento y comprensión de los puntos de vista enfrentados y espacios de comunicación para construir confianzas, analizar alternativas y construir acuerdos, no solo para desescalar la confrontación sino para satisfacer demandas de corto plazo y modificar las condiciones que nutren el conflicto y la protesta misma» (Álvarez, 2021, p. 8).

tuvo lugar en Cali y en Bogotá con personas ubicadas en los puntos de resistencia, especialmente los jóvenes de las primeras líneas. Fue una experiencia paradójica, pues la prioridad para ellos era la defensa del territorio y de la movilización, así como la confrontación con la policía y el ESMAD, antes que el diálogo con las autoridades públicas o con otros actores. Era generalizado el sentimiento de desconfianza hacia las instituciones, y el diálogo precisamente implicaba tener que sentarse a conversar con representantes de entidades privadas y públicas, especialmente de estas últimas. Además, como se señaló en el capítulo anterior, en los puntos de resistencia no había líderes, ni delegados, ni voceros permanentes. Todos opinaban y todos podrían desempeñar cualquiera de esos roles. Y tampoco existían pliegos reivindicativos para negociar. Esa no era la prioridad. Los reclamos de los manifestantes, especialmente de los jóvenes, eran generales y estructurales: un nuevo país, mejores oportunidades para ellos y sus familias, una vida digna y un entorno de paz y convivencia con futuro cierto. Esas reivindicaciones se expresaban a través de la ira y la indignación y por ello la confrontación —no el diálogo— era su vía preferida.

No obstante, la confrontación con la fuerza pública y la resistencia en esos puntos no podría ser permanente. Con el paso del tiempo, habría un desgaste que jugaba siempre en contra de los protestantes. Esa circunstancia, sumada al llamado de otros actores (ONG, centros académicos, cooperación internacional, la Iglesia católica, etc.) a buscar salida a sus demandas, así fueran de corto plazo, llevaron a los jóvenes de los puntos de resistencia en algunas ciudades a aceptar el diálogo con las autoridades públicas y con otros actores, siempre con alguna dosis de incredulidad y escepticismo con respecto a los eventuales resultados y conscientes del riesgo de perder la dinámica que habían impuesto a la movilización durante varias semanas.

En Cali tuvieron lugar varias iniciativas, unas nacidas de los empresarios (Compromiso Valle), otras de plataformas diversas conformadas por representantes de las universidades, las ONG, la cooperación internacional, la Iglesia católica (Acuerdo por Cali), Mediación Cali y la Mesa de negociación promovida por la alcaldía. Esta última tuvo como

protagonistas a la alcaldía de la ciudad y a la Unidad de Resistencia Cali (URC),⁵⁰ en representación de las primeras líneas. A la Mesa fueron convocados mediante decreto representantes del Ministerio Público, de la minga indígena y de otras organizaciones sociales. Incluyó, además, observadores, como la cooperación internacional, la Arquidiócesis de Cali, sectores académicos, actores políticos y empresarios.

La convocatoria de la Mesa levantó críticas de los sectores de oposición, especialmente del partido Centro Democrático, los cuales alegaban que, al convertir a la URC en interlocutora de la alcaldía, se estaba legitimando el vandalismo y la violencia. Incluso, el Ministerio Público demandó el Decreto del Alcalde por contravenir normas nacionales, lo que dejó sin piso el acto administrativo. Posteriormente, mediante tutela, el decreto recobró vida. Las conversaciones se desarrollaron en un ambiente de alta tensión, pues los representantes de la UCR pusieron como precondition para el diálogo el reconocimiento de que habían sido violados los derechos humanos por parte de agentes del Estado y que era necesaria la verdad y la justicia. Además, varios de sus requerimientos superaban las competencias de la alcaldía. Había, además, dificultades de lado y lado: la URC —como ya se dijo— era un grupo diverso, sin vocería única y con intereses y agendas diferentes que hacían difícil la interlocución y la negociación. Del lado del Gobierno municipal, no era clara la ruta para garantizar una negociación que incorporara no solo soluciones a las demandas de la contraparte, sino también la posibilidad de levantar los bloqueos y mantener el control de la situación y la seguridad ciudadana. El alcalde, además, no contaba con un respaldo político y ciudadano que le facilitara la negociación (Álvarez, 2021, p. 10). Por eso, en un comienzo fue un diálogo de sordos, con sesiones de todo un día sin resultados a la vista, lo que desgastó el ejercicio y le restó credibilidad.

No obstante, en la Mesa fueron concertados algunos programas para beneficio de los manifestantes, entre ellos «Todos y todas a estudiar» (diez mil jóvenes beneficiarios), el programa de Huertas y algunas

⁵⁰ Dada la intensidad de la confrontación y el alto número de puntos de resistencia en los que se desarrolló la protesta, el diálogo era una herramienta que podría dar salida a varias demandas de las poblaciones concentradas en esos puntos, en particular de las primeras líneas.

fórmulas para promover el empleo y fortalecer ejercicios de emprendimiento entre los jóvenes, en cabeza del Gobierno municipal, del Gobierno departamental y del sector empresarial. Fueron logros menores, pero, al fin y al cabo, logros. Algunos de los integrantes de la URC, hoy dividida en varias fracciones, hacen seguimiento a los acuerdos para garantizar su cumplimiento.⁵¹

En Bogotá también se pudo concretar una iniciativa de diálogo por iniciativa de la alcaldía mayor. Fortalecer la cultura del diálogo fue la apuesta de la alcaldía para reducir la tensión, sobre todo en los puntos de resistencia,⁵² y llegar a acuerdos que respondieran, así fuera parcialmente, a las demandas de los protestantes. Desde las movilizaciones en 2019, la alcaldesa Claudia López puso en marcha dicha apuesta, para lo cual se apoyó en aliados como la cooperación internacional y las Iglesias. En un comienzo, fueron diálogos informales *in situ*. Los funcionarios de la alcaldía, los gestores de derechos humanos y de convivencia salieron a los puntos de resistencia a conversar con los diferentes actores, conocer sus demandas, evitar el escalamiento del conflicto y los hechos de violencia. No fue una tarea fácil. Incluso, en algunos lugares, no tuvo éxito, pues la falta de credibilidad en el Estado y las propias circunstancias de la movilización (confrontación con la fuerza pública, diversidad de actores, de intereses y agendas) se convirtieron en barreras infranqueables.⁵³

De todos modos, la idea de la alcaldía era generar confianza y sentar las bases para un diálogo más formal que permitiera negociar salidas a los reclamos de los diferentes grupos asentados en los puntos de resistencia. Dicho diálogo fue posible a fines de junio de 2021, cuando los

⁵¹ El balance de esta experiencia por parte de los manifestantes no fue el mismo: para algunos, los acuerdos con la alcaldía tienen valor, pues esos programas no existían antes y fueron creados como producto de la negociación (entrevista a integrantes de primeras líneas en Cali). Otros reafirmaron su convicción de que «el escenario de la movilización siempre será nuestro espacio» (Entrevista a defensor de derechos humanos).

⁵² La alcaldía concentró su esfuerzo en las localidades de Suba y Usme y en el portal Américas, donde los funcionarios permanecían las 24 horas del día (Entrevista a alto funcionario de la alcaldía de Bogotá).

⁵³ «Hubo situaciones que desbordaron nuestras capacidades en materia de diálogo y convivencia [...] No obstante, nuestro esfuerzo iba orientado a fortalecer la cultura del diálogo» (Entrevista a alto funcionario de la alcaldía de Bogotá).

integrantes de las primeras líneas presentaron un pliego de peticiones en el que pedían ser reconocidos como actores políticos, exigían que el Estado y los medios de comunicación se excusaran por haber estigmatizado a los manifestantes como actores violentos; pedían acelerar las investigaciones por desaparición forzada, atender a las personas heridas por la fuerza pública y crear una mesa de conversación con las autoridades de la ciudad. La alcaldía convocó la Mesa para el 1 de julio, la que fue presidida por el subsecretario de gobierno. No asistieron representantes de todas las primeras líneas⁵⁴ y tampoco fue fácil el diálogo. Los manifestantes rechazaron la convocatoria de un día para otro,⁵⁵ dijeron que era una falta de respeto que la alcaldesa no hubiera asistido y que allí no iban a negociar sino a exigir. El diálogo se interrumpió y la alcaldía manifestó su decisión de seguir dialogando. Al final, no se registró ningún resultado de ese ejercicio, a diferencia de lo ocurrido en Cali.

Lo descrito hasta aquí muestra una gran variedad de repertorios y, como lo señalábamos al inicio del capítulo, un uso selectivo de estos según los actores protagonistas en cada momento. Es posible distinguir dos tipos de repertorios: por un lado, los «tradicionales», que fueron utilizados por el CNP desde la movilización de 2019 y en la convocada para fines de abril de 2021: marchas, cacerolazos, eventos artísticos, etc. Son las formas que históricamente habían utilizado las organizaciones y los movimientos en otras ocasiones similares y no había motivo para hacer algo diferente. Es un modelo de actuación manejado desde el centro (el CNP), vanguardista (los integrantes del CNP constituyen la «avanzada» de la movilización, lo que se expresa en las personas y organizaciones que encabezan las marchas e intervienen en los mítines) y, por esa razón, jerárquico (es el CNP el que determina formas, procedimientos y contenidos de consignas y reivindicaciones, por fuera de

⁵⁴ La primera línea del portal Américas señaló que no asistiría a la Mesa por falta de garantías.

⁵⁵ «Consideramos que una mesa de diálogo y garantías organizadas se deben convocar con un tiempo prudente no solamente para que todas las expresiones de movilización y protesta puedan asistir, sino para que la misma institución prepare técnicamente la metodología que permita un verdadero diálogo y no que se convierta en un centro de disputa» (https://colombia.as.com/colombia/2021/07/02/actualidad/1625185486_276195.html).

los cuales los manifestantes poca iniciativa pueden tener, aunque puede ocurrir en los mensajes de carteles y pancartas, así como en algunas consignas particulares y medios de difusión) (De Zubiría, 2022).

Por otro lado, los repertorios «innovadores» (aunque no todos lo eran, pues algunos de ellos ya habían sido utilizados en otras jornadas), que presentan rasgos diferentes: basados principalmente en la autogestión, por tanto más horizontales y dependientes de la dinámica colectiva que de una vanguardia que diseña el proceso. Fue ese el carácter de los puntos de resistencia, las primeras líneas, los bloqueos, el derribo de monumentos, las barricadas, las ollas comunitarias, la comunicación alternativa, las asambleas populares, etc. Fueron los repertorios imaginados y practicados por los jóvenes y los vecinos en barriadas populares y en puntos de concentración, que, además, asumieron un carácter territorial, factor determinante en su desarrollo y consolidación. La movilización en 2021 estimuló la creatividad en las formas de acción, no solo por voluntad y visión de los manifestantes, sino por su necesidad de responder a las circunstancias que iban surgiendo a medida que el paro se extendía en el tiempo.

Estas dos categorías no son excluyentes, sobre todo en el segundo caso. Los puntos de resistencia y los bloqueos fueron paralelos a las marchas, aunque estas no tuvieron nunca la jerarquía que les fue otorgada por el CNP como su principal forma de acción colectiva. Sin embargo, los formatos más innovadores respondieron a las dinámicas juveniles y de los barrios periféricos y además contribuyeron a la cohesión, a la articulación de esfuerzos y a la superación de tensiones y conflictos internos.

Uno de los repertorios, el diálogo, difícilmente puede ser incluido en alguna de esas categorías. Entre otras cosas porque hubo sentidos e iniciativas muy diferentes de diálogo que lo convirtieron en un formato diverso, rico en posibilidades y generador de actitudes diferentes entre los distintos actores. Uno fue el diálogo propuesto por los empresarios en un comienzo, que prácticamente se asimiló a la conversación propuesta por el presidente Duque, y otro fue el diálogo propuesto por las autoridades de Bogotá y Cali, que buscaban una negociación para

resolver reclamos de corto plazo de los protestantes, levantar los puntos de resistencia y evitar la violencia, mientras otros eran los diálogos emprendidos por las universidades para pensar el país y buscar salidas a las causas del paro. Y otro, en fin, fue el diálogo asumido por las asambleas populares que tenía objetivos pedagógicos y de construcción de demandas al Estado. En medio de esa diversidad, el diálogo, deseado por algunos y mirado con recelo por otros, fue la pieza que ganó un lugar de primer orden entre la mayoría de los actores como forma de ponerse de acuerdo sobre mínimos que permitieran imaginar y construir futuro.

Las demandas: de la negociación a la indignación

También las demandas surgidas durante la protesta pueden ser analizadas como indicadores del tránsito del conflicto al estallido. Aunque el pliego de reivindicaciones formulado por el CNP fue construido sobre la marcha y en función de la evolución de los acontecimientos, es claro que las demandas consignadas en el petitorio de más de cien puntos (CNP, 2019) apuntaban a un conjunto de reformas sociales, económicas y políticas que, a juicio del Comité, tendrían que ser negociadas en el corto plazo. La función del paro de 2019 era precisamente esa: presionar al Gobierno para obligarlo a sentarse a la mesa de negociación y sacar adelante algunas propuestas —si no todas—. Aunque el número de demandas y el alcance del pliego del CNP fue cambiando a medida que transcurrió la movilización, la intención fue siempre la misma: negociar con el Gobierno medidas para resolver problemas que en su mayoría tenían una larga historia de desatención por parte del Estado.

Otro fue el cantar en el desarrollo del paro de 2021: las exigencias que se fueron perfilando cuando los jóvenes y las poblaciones de los barrios populares asumieron el protagonismo del estallido y se descentralizó la acción colectiva fueron diferentes y se expresaron en dos niveles: por un lado, la solución de problemas básicos de educación,

empleo y oportunidades para la generación de ingresos, así como la eliminación de la represión violenta a la que estaban siendo sometidos; por otro, el reclamo, especialmente en cabeza de los jóvenes de barrios populares y de las primeras líneas, de un nuevo orden económico, social y político, y de ser tenidos en cuenta en su diseño.

La declaratoria del paro nacional en 2019 —no sobra recordarlo— tuvo como su más importante motivación evitar la implementación del llamado «paquetazo» de Duque, un conjunto de medidas que el Gobierno venía preparando en materia laboral y pensional, de estirpe claramente neoliberal. En el plano laboral, el Gobierno quería poner en marcha medidas como la contratación por horas y el pago a los jóvenes por debajo del salario mínimo, las que permitirían reducir costos laborales que supuestamente incentivarían la creación de empleo por parte del sector privado. En lo que respecta a las pensiones, el Gobierno preparaba medidas como el aumento de la edad de jubilación, el incremento de las cotizaciones y la eliminación del sistema público de pensiones, de modo que este quedara en manos del sector privado. El CNP exigía además la implementación del acuerdo de paz con las FARC y la adopción de medidas para evitar el asesinato de líderes y lideresas sociales.

La discusión interna en el CNP y la acogida que tuvo la convocatoria a la movilización en noviembre de 2019 obligaron en cierta forma a sus integrantes a consensuar un pliego de reivindicaciones que fuera la piedra angular de la negociación. Dicho pliego fue dado a conocer en diciembre de 2019. No es fácil clasificar las demandas contenidas en él, pues los criterios de su enunciación y clasificación en el documento publicado por el CNP son disímiles. No obstante, una lectura detallada del pliego permite agrupar las reivindicaciones en tres grandes categorías: medidas relacionadas con el sistema y el régimen político, incluidas las garantías para el ejercicio de la protesta; medidas en materia de política económica; y medidas de protección de los derechos.

Las demandas relacionadas con el ejercicio de los derechos humanos fueron las que tuvieron mayor peso en el pliego reivindicativo. Representan el 36,2 % del total. Temas relevantes en este campo fueron el mejoramiento de las condiciones laborales; el acceso a la educación, la salud

y la vivienda; la garantía de derechos económicos para las mujeres; la política de migración; la eliminación de la brecha salarial entre hombres y mujeres; la depuración de la fuerza pública mediante la destitución de los responsables de violación de derechos humanos; la autonomía de territorios de comunidades y pueblos étnicos; el reconocimiento de los campesinos como sujetos de derecho; el acceso a la tierra; la definición del agua como derecho fundamental, entre los más importantes.

Los temas laborales, de salud, de igualdad hombres/mujeres y aquellos relacionados con los pueblos y las comunidades étnicas son sin duda los más destacados y reflejan de alguna manera la correlación de fuerzas en el seno del CNP: el movimiento sindical como sector líder, la problemática de la salud como una de las que más afecta a la población de todos los estratos, especialmente los sectores medios y populares, y la reivindicación del enfoque diferencial en las políticas públicas, con énfasis en género y etnia. Al mismo tiempo, llama la atención el bajo perfil de las exigencias de los estudiantes universitarios que un año antes habían protagonizado una protesta que obligó al Gobierno a negociar una mejor financiación de la universidad pública. Las organizaciones estudiantiles, si bien aceptaban que el Gobierno había cumplido varios de los acuerdos, afirmaban que faltaban otros por satisfacer. En parte, el paro de 2019 les caía como anillo al dedo para mantener en la agenda pública esos reclamos y avanzar en su propia agenda. Sin embargo, salvo una referencia en el punto 10 del pliego al cumplimiento de acuerdos con los estudiantes, no existe ninguna otra mención a las reivindicaciones que animaron las movilizaciones estudiantiles en 2018.⁵⁶

El segundo grupo de demandas, que tuvo un peso casi igual al de reivindicación de derechos, fue el de medidas relacionadas con el sistema y el régimen político. Representan el 34,3 % del total de reivindicaciones del pliego. Tiene que ver principalmente con tres temas: las garantías para el ejercicio del derecho a la protesta, acompañada de

⁵⁶ El informe de la FIP y la Universidad del Rosario (2021) explica esta ausencia de las demandas estudiantiles, entre otras cosas, por el interés de los estudiantes en otros asuntos, como la reforma de la Policía y del ESMAD, en vista de los abusos de la fuerza pública durante el desarrollo de la protesta (p. 34).

medidas para evitar los abusos de la fuerza pública en el manejo de la movilización; la implementación del acuerdo de paz con las FARC; y las garantías para el ejercicio de los derechos políticos por parte de la ciudadanía. Sobre el primer tema, se destaca la exigencia de desmontar el ESMAD y de llevar a cabo una reforma a fondo de la Policía, así como la exigencia de liberar a los detenidos durante el paro e investigar a los miembros de la fuerza pública que violaron derechos ciudadanos. En cuanto al acuerdo de paz, los manifestantes demandaron al Gobierno cumplir con la totalidad del acuerdo, poniendo en marcha los mecanismos previstos en él para su implementación y llevando al Congreso las reformas legislativas acordadas. Por último, el pliego contiene una amplia variedad de demandas sobre garantías para el ejercicio de los derechos políticos por parte de diferentes grupos de la población. Este punto incluye la aprobación de leyes anticorrupción y el retiro de proyectos normativos que afectaban a los sectores medios y pobres.

Por último, la tercera categoría de demandas tiene que ver con políticas económicas, dos de las cuales se destacan por el volumen de exigencias formuladas: la promoción de la agricultura y el sector pecuario y pesquero, por un lado, y la protección de la madre tierra, por otro. En el primer caso, las demandas apuntan al cumplimiento de lo acordado con las FARC en materia de reforma rural integral, el acceso a la tierra y al agua, el apoyo a los mercados campesinos, el crédito agropecuario, la protección de semillas nativas y la formalización del empleo campesino, entre las más relevantes. Las demandas ambientales incluyen la protección de los ecosistemas, las áreas forestales y la biodiversidad; la declaración de la emergencia climática y ecológica, y la necesidad de una transición energética justa; la prohibición del *fracking*; el freno a la minería en zonas de protección ambiental; la reforma del Sistema Nacional Ambiental y una política integral para el manejo de los residuos sólidos; entre otras. El pliego también exige la salida de Colombia de la OCDE y la revisión de todos los Tratados de Libre Comercio.

Como puede verse, la variedad de reivindicaciones es enorme y demuestra la gran cantidad de asuntos no resueltos en el país, al igual que la heterogeneidad interna del CNP. Más que un pliego consensua-

do entre los diferentes sectores, fue un agregado de reivindicaciones organizadas en trece secciones. Además, no se trataba de nuevos reclamos. Son medidas sectoriales que diferentes actores en varias regiones del país y a nivel nacional venían exigiendo de tiempo atrás, a las que los Gobiernos no habían dado respuesta satisfactoria. Así lo señalan Archila, García, Garcés y Restrepo (2020), quienes muestran cómo muchas de estas reivindicaciones hacían parte de las reiteradas manifestaciones de la ciudadanía en diferentes partes del país, antes del paro de 2019, en torno a problemas que vivían día a día: la crisis humanitaria y el abandono de ciertas zonas del país por el Estado; la crisis ambiental derivada de la actividad extractiva en varias regiones, como La Guajira y el Cesar; la deforestación en la Amazonía; el uso del glifosato para erradicar los cultivos de uso ilícito; el uso del *fracking* para la explotación de hidrocarburos; el asesinato de líderes y lideresas defensoras de derechos humanos y del medio ambiente; la violencia contra niñas, niños y adolescentes; la violencia de género y los femicidios; el abuso de la autoridad y la fuerza por parte de la policía; entre muchos otros. Lo que el paro de 2019 propició fue la agregación de esas demandas en un pliego petitorio que la ciudadanía, a través de la toma de las calles, quiso reivindicar ante un Gobierno poco dispuesto, como ya se analizó, a escucharla y a tramitar las fórmulas planteadas.

En todo caso, ese amplio y variopinto pliego de demandas tienen como telón de fondo los dos principales factores que motivaron a la gente a salir a las calles: las grandes desigualdades sociales y territoriales, y la inveterada y desgastada hegemonía del orden conservador de estirpe autoritaria, encabezado en ese momento por el presidente Duque y su gobierno. El pliego no podía ser otro. La reivindicación de toda clase de derechos, la reforma del sistema político para que se alineara con los principios y valores democráticos, y el viraje en el modelo de desarrollo eran lo mínimo que, a juicio de los integrantes del Comité de Paro, era preciso poner de presente como punto de partida de la negociación.

Precisamente, las dificultades de dicha negociación y el manejo que el Gobierno nacional dio a la pandemia del coronavirus, llevaron al CNP a presentar, a mediados de junio de 2020, un pliego de emergen-

cia para contrarrestar en el corto plazo las dificultades económicas que estaban azotando a una proporción cada vez mayor de la población colombiana como consecuencia de la crisis de la salud y el confinamiento obligatorio. El pliego de emergencia contenía seis puntos:

1. Intervención del Estado del sistema de salud para garantizar la atención en la pandemia, estableciendo todas las medidas de bioseguridad requeridas y formalización laboral para todos los y las trabajadoras de la salud.
2. Renta Básica de emergencia de por lo menos un salario mínimo legal vigente por seis meses para treinta millones de personas en condición de pobreza, vulnerables y afectadas por la crisis. Moratoria en el pago de créditos Hipotecarios y de consumo, en el pago de los Servicios Públicos (Agua, Electricidad, Internet, Gas) durante cuatro meses, prohibiendo el corte de estos.
3. Defensa de la producción nacional (agropecuaria, industrial, artesanal, campesina) y el empleo con derechos. Defensa de la soberanía y la seguridad alimentaria: condonación de créditos agropecuarios y subsidios para la producción de las y los campesinos y pequeños y medianos productores y un programa de compras públicas para la producción agropecuaria. No se desmejorarán las condiciones de las y los trabajadores y de las y los pensionados. Se completará el subsidio al valor total de las nóminas y la prima para las MiPymes.
4. Apoyo al sistema educativo público dirigido a garantizar la matrícula cero en las instituciones de educación superior pública y subsidios dirigidos a garantizar la continuidad de los estudios en las instituciones de educación superior privada y apoyo al sector cultural. No retorno a las clases presenciales para el sistema educativo mientras no estén las garantías para ello.
5. Mujer y Diversidades Sexuales: Acciones diferenciadas y específicas para garantizar la plena vigencia de los derechos de las mujeres y de las diversidades sexuales durante la emergencia. Robustecer las acciones de prevención a las violencias basadas en género.
6. Derogatoria de los decretos de emergencia que han desmejorado las condiciones de la vida económica y social. No privatización de la red de transporte en oleoductos de Ecopetrol. (CNP, 2020)

Este nuevo pliego toca asuntos que estaban considerados en el de diciembre de 2019, pero claramente es una propuesta de emergencia para aliviar la situación de los sectores más afectados por la crisis de la salud y sus consecuencias socioeconómicas. Aparecen temas como la renta básica, la matrícula cero y la defensa de la producción nacional, así como la defensa de la soberanía y la seguridad alimentaria. Desaparecen otras demandas relacionadas con el sistema político, el acuerdo de paz y el derecho a la protesta social.

De nuevo, el Gobierno hizo oídos sordos a este nuevo petitorio del CNP, aunque posteriormente adoptó algunas de esas medidas; por ejemplo, el subsidio a los sectores de más bajos ingresos (el ingreso solidario⁵⁷) y la matrícula cero en entidades universitarias, técnicas y tecnológicas para jóvenes de estratos 1, 2 y 3,⁵⁸ y anunció otras iniciativas, como la de reforma a la Policía. Sin embargo, esas medidas fueron presentadas como parte del programa de gobierno y no como respuesta a las demandas del CNP. El Gobierno jamás las habría reconocido como producto de la movilización. Sería aceptar su propia derrota.

La propuesta del nuevo pliego de emergencia no significaba abandonar la defensa de las reivindicaciones contenidas en el pliego inicial. La idea del CNP era buscar acuerdos con el Gobierno sobre medidas urgentes para enfrentar la crisis socioeconómica. El pliego seguía vigente como bandera del Comité. Este, una vez retomó la iniciativa de movilización en septiembre de 2020, luego de la muerte de Javier Ordóñez a manos de la policía, recuperó varias de sus demandas, entre ellas la implementación del acuerdo de paz, la protección de líderes y lideresas sociales, y de excombatientes de las FARC, la atención a los problemas de los indígenas, de las mujeres (feminicidio, especialmente), la finan-

⁵⁷ El 11 de julio de 2020, el presidente Duque escribió en su cuenta de Twitter: «Ingreso Solidario es un mensaje de todo un país, donde demostramos resiliencia para atender a las familias que han sido más afectadas durante esta época. Con la extensión de los beneficios hasta diciembre, los hogares más vulnerables que no están en otro programa del Gobierno recibirán en total \$1.440.000 este año para atender las necesidades básicas» (https://www.facebook.com/ivanduquemarket/posts/2612889125600272/?locale=es_LA).

⁵⁸ Política anunciada en junio de 2021, que sería implementada a partir de 2022 (<https://www.portafolio.co/economia/gobierno/matricula-cero-para-educacion-superior-en-estratos-1-2-y-3-fue-garantizada-por-duque-553073>).

ciación de la educación pública y las garantías para el ejercicio de la protesta social.

En abril de 2021, cuando el Gobierno presentó al Congreso los proyectos de reforma tributaria y de la salud, el CNP encontró en ellos suficientes motivos para convocar nuevas manifestaciones, las que tuvieron una respuesta contundente por parte de la ciudadanía, que salió a las calles a protestar por el carácter regresivo de la primera y privatizador de la segunda. El resultado ya ha sido mencionado en otros capítulos de este libro: las dos reformas cayeron, al igual que el ministro de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, la respuesta del Gobierno a esa masiva movilización fue una represión tanto o más fuerte que en 2019. Esa fue la razón por la cual el CNP enfocó su esfuerzo en el reclamo de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y lo convirtió en su bandera más importante desde mayo de 2021. Hubo acercamientos con el Gobierno, incluso un preacuerdo sobre el tema, pero, al final, el diálogo se rompió y tampoco hubo consenso al respecto. Ante esta circunstancia, el CNP terminó traduciendo su pliego en diez proyectos de ley que presentó al Congreso con el respaldo de cerca de medio centenar de congresistas y que tampoco tuvieron curso en el Legislativo.⁵⁹

Cuando el CNP intentaba concretar la negociación del tema de garantías para la protesta social, ya había perdido en buena parte la conducción de la movilización. Como se señaló en el capítulo 4, otros actores, especialmente los jóvenes, ganaron protagonismo, sobre todo en las ciudades y los municipios donde la protesta llegó y confirió un sentido nuevo a la movilización. Esta se descentralizó, y en cada rincón del país comenzaron a aparecer otras reivindicaciones, en cabeza de jóvenes, pobladores de barrios pobres, amas de casa, mujeres, trabajadores informales, primeras líneas, etc., que no necesariamente encajaban en el pliego de peticiones del CNP y que, además, ni siquiera eran presentadas como pliego reivindicativo, sino como expresiones de indignación y de rabia contra un Gobierno que por décadas se había negado a reconocerlos como interlocutores y a atender a fondo sus reclamos.

⁵⁹ Véanse en el capítulo 4 los temas que fueron consignados en esos diez proyectos de ley.

Sistematizar las múltiples demandas de los nuevos protagonistas no es fácil, dada su diversidad y su conexión con condiciones específicas del lugar donde iban siendo construidas y formuladas. No obstante, hubo coincidencias que permiten destacar por lo menos tres tipos de exigencias: por un lado, demandas de inclusión social, referidas a las oportunidades de acceso a la educación, a la salud y al empleo. En Colombia, casi la mitad de los jóvenes no tiene acceso a la educación superior, y las tasas de desempleo más altas por segmentos poblacionales era la de los jóvenes, que en el trimestre diciembre de 2020 a febrero de 2021 fue de 23,5 %, según datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, del DANE (2021). Además, los jóvenes pedían espacios culturales, deportivos y académicos, que para una gran mayoría de quienes vivían en barrios populares no existían o eran inaccesibles. Eran demandas locales en favor de una infraestructura mínima que les permitiera desarrollar sus habilidades y hacer uso productivo de su tiempo libre.

Un segundo grupo de demandas, lideradas principalmente por los jóvenes, tenía que ver con el fin de la violencia, la estigmatización y la represión. Violencia y estigmatización eran patrones de conducta muy frecuentes entre los miembros de la fuerza pública en contra de los jóvenes, quienes eran sometidos a requisas en la calle, a persecuciones sin motivo, como si el hecho de ser jóvenes fuera de por sí causal de sospecha.⁶⁰ Ese comportamiento se extremó durante las movilizaciones, cuando las fuerzas policiales y su escuadrón antidisturbios arremetieron sin consideración contra los manifestantes⁶¹ y contra los puntos de resistencia, reiteradamente asediados por la policía. Las primeras líneas nacieron precisamente para defender la movilización y proteger los territorios de la amenaza policial. Los jóvenes —así como otros pobladores

⁶⁰ «La estigmatización, elemento constitutivo del juvenicidio simbólico, involucra prácticas de representación y criminalización de las conductas y estilos de vida juveniles, que son agenciadas desde ciertos sectores políticos, económicos y mediáticos con el fin de justificar la muerte de los jóvenes al reducirlos a la imagen del revoltoso, vago, violento, peligroso y criminal» (Aguilar, 2021, p. 7).

⁶¹ En las movilizaciones de 2019-2021, se registraron 80 homicidios. Los jóvenes entre 18 y 33 años fueron el grupo etario que registró mayor número de homicidios, con el 61,25 %. El 8 de septiembre de 2020, con ocasión de los disturbios que tuvieron lugar en varias ciudades del país como protesta por el asesinato de Javier Ordóñez, fueron asesinados 13 jóvenes.

de los barrios pobres de las ciudades— estaban cansados de esa persecución contra su propia identidad, lo que ubicó esta demanda de fin de la violencia como un punto destacado de sus reclamos callejeros.

No bastaba, sin embargo, exigir el fin de la violencia física y simbólica en su contra, como jóvenes y como grupos excluidos; la otra cara de la moneda era reclamar su inclusión política, no tanto en términos de derecho al voto o a la representación política —aunque también—, sino de ser considerados como parte real que son de la sociedad. Estos sectores se sentían marginados, vulnerados en su identidad, que no eran tenidos en cuenta para nada, sin conexión con el Estado e, incluso, con el resto de la sociedad. Su demanda no era otra que exigir su lugar como parte de la comunidad nacional y la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones, especialmente en aquellas que afectan su vida, lo que implica además ser protegidos como sujetos de derecho.

Estos tres grupos de demandas tenían un mismo telón de fondo: la necesidad de subvertir el orden conservador que ha dominado en el país y que, a su juicio, era precisamente la causa de los déficits estructurales que estos y otros sectores han tenido que llevar sobre sus hombros durante décadas en Colombia. Así, lo que los nuevos protagonistas del estallido reclamaban era un cambio de fondo del modelo de desarrollo, del régimen político y de las reglas de la convivencia. Su demanda tenía un sentido tan profundo como etéreo. Respondía más a un sentimiento de ira e indignación que a una propuesta política elaborada que orientara su acción en la escena pública. Los jóvenes estaban convencidos de tener grandes potencialidades para la vida, para el trabajo, para la producción, para construir un país diferente, pero, como lo afirmaba Koda, un militante de las primeras líneas, «en este país nos ahogan y no nos dejan surgir».⁶²

Así, las demandas de los nuevos protagonistas de la movilización fluctuaban entre las urgencias cotidianas y la necesidad de construir un país distinto. La conexión entre esos dos polos era evidente: las demandas de corto plazo, que podrían ser parcialmente satisfechas

⁶² <https://www.youtube.com/watch?v=gMvPAaW3HtY>

por los Gobiernos de turno, no resolverían los problemas de fondo que las habían generado si no se producía un cambio estructural en el país. ¿Cómo? Los jóvenes y los sectores que lideraban las marchas y se atrincheraron en los puntos de resistencia no lo sabían. Tal y como sucedió en Chile, los manifestantes tenían en común el sentimiento de indignación y percibían la necesidad de un cambio de fondo, pero no tenían una ruta, un proyecto político, para conseguir esa meta.⁶³ No obstante, los partidos imaginaron una solución y la concretaron en el acuerdo del 15 de noviembre de 2019 en torno a la convocatoria de la Convención constitucional para redactar una nueva Carta Política. En Colombia, los partidos fueron incapaces de leer la coyuntura y de buscar la manera de encajar en un proceso social cuyos protagonistas los consideraban actores poco confiables. Simplemente decidieron continuar con lo suyo: la preparación de la nueva contienda electoral para la elección del Congreso y del presidente de la República, que tendría lugar unos meses más tarde. Como si el estallido fuera un asunto de la sociedad y del Gobierno de turno, no un acontecimiento que los interpelaba directamente y que comenzaba a marcar el futuro del país.

De la negociación a la indignación. Ese es el titular que ilustra el cambio en las reivindicaciones cuando el conflicto de 2019 se transformó en estallido en 2021. La primera fracasó, no por voluntad de los protestantes, ni del CNP, ni de la ciudadanía que apoyaba sin reservas la idea de negociar salidas al conflicto, sino por la tozuda negativa del gobierno de Iván Duque a sentarse a negociar sin condicionamientos, como los que siempre interpuso cuando abrió alguna posibilidad de diálogo. La segunda abrió una inmensa ventana de oportunidad para repensar el país y comenzar a definir la ruta del cambio. Lo que los jóvenes y demás protagonistas del estallido plantearon, de pronto sin entender a cabalidad la magnitud y, sobre todo, el cómo del asunto, fue un debate de fondo sobre la igualdad y la democracia como requisitos *sine qua non* para el buen vivir.

⁶³ Entrevista a dirigente de la primera línea chilena.

En efecto, lo que los protagonistas del estallido y otros sectores de la sociedad colombiana entendían era que se había roto el contrato social que ligaba a los ciudadanos con el Estado y sus agentes. La legitimidad del régimen tendía a cero, pues el Estado había dejado de cumplir su obligación de proteger los derechos de la ciudadanía. Esa fue la consecuencia de la implantación a rajatabla del proyecto neoliberal fraguado desde fines de los ochenta en el país, que, al imponer la hegemonía del mercado, socavó, como señala Valencia (2022), los principios republicanos, en particular la noción de libertad como no dominación.⁶⁴ La relación entre los «muchos» y los «pocos», al decir de Urbinati, se tensó de tal forma que el lazo que los une⁶⁵ terminó rompiéndose, al ser violados los principios y las reglas básicas que mantienen la diferencia y la distancia, pero a la vez el pacto de convivencia, entre unos y otros. Lo que en últimas estaban reclamando los protagonistas del estallido —y también los integrantes del CNP, aunque a su manera— era que la institucionalidad política fuera garante, no violadora, de los derechos humanos.⁶⁶

En otras palabras, generar nuevos consensos, pactar un nuevo contrato social y dibujar una institucionalidad acorde con las nuevas coordenadas de la convivencia política. Así, los nuevos protagonistas fueron construyendo un lugar político y un discurso contrahegemónico que clamaba por nuevas relaciones de poder (Niño, 2022). Lo que no estaba claro era el proyecto político que daría unidad a la gran mul-

⁶⁴ «La legitimidad republicana se rompió cuando los instrumentos estatales se pusieron al servicio de una clase contra otras, reclamantes de derechos» (Valencia, 2022, p. 99).

⁶⁵ «[...] del deseo de tranquilidad y libertad de “los muchos”, de su deseo de no ser dominados, depende su voluntad de actuar políticamente y, para hacer efectiva su acción, se construyen medios que limitan el poder ejercido por “los pocos”, es decir, un orden constitucional» (Urbinati, 2023, p. 111).

⁶⁶ «En el fondo, todas las demandas, desde el CNP [...] o desde las Asambleas Populares tenían un mismo espíritu: hacer al Estado un mecanismo de protección de las clases populares del poderío económico de las élites económicas del país» (Valencia, 2022, p. 103). En alusión al estallido en Chile, Urbinati escribe: «Mientras escribo, Chile está en llamas. Su presidente, Sebastián Piñera, ha declarado al mundo, anunciando el toque de queda y el estado de sitio, que su país está en guerra: ‘Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, que está dispuesto a utilizar la violencia sin límites’. Un presidente declara que es presidente de un bando, señalando al otro bando como enemigo. Esta es la condición visible y concreta de la ruptura del pacto entre ‘los pocos’ y ‘los muchos’, ruptura iniciada por los primeros y que obligó a los segundos a tomar el camino de la revuelta» (Urbinati, 2023, p. 114).

tipicidad de demandas nacidas de la eclosión del movimiento y que daría sustento al nuevo pacto social.⁶⁷ A pesar de algunos intentos de construirlo, sobre todo desde integrantes de las primeras líneas, ese proyecto abortó.

⁶⁷ Había, sin embargo, pistas para el diseño de ese proyecto político en varios de los mensajes que se escucharon en las distintas ciudades y municipios: no más promesas redentoras de tono populista; instituciones abiertas a la participación plural y local; despolarización; construcción conjunta de demandas con significados que aglutinen a los diversos; inclusión de todas las voces, entre otros.

Capítulo 6

Verdad, poder y contrapoder: las narrativas en la movilización

La confrontación y la lucha también tienen lugar en el campo simbólico. Tan importantes como los repertorios y las demandas, que son la cara más visible de cualquier movilización, los procesos identitarios y las dimensiones culturales implicadas juegan un rol cada vez más determinante en la dinámica y los resultados de la protesta social (Melucci, 1996). La política es también cultural.¹

El análisis cultural incluye tres dimensiones (Tavera y Johnston, 2017): las ideaciones, las *performances* y los artefactos. Las primeras hacen referencia a «ideologías, marcos, valores, creencias, mentalidades, representaciones sociales, *habitus* o las normas de conducta más específicas, incluyendo la comprensión de las formas normativas de la protesta —el repertorio del movimiento social moderno—. También podemos incluir aquí las reformulaciones cognitivas recientes de estos conceptos, tales como esquemas, algoritmos y gramáticas que son compartidas colectivamente» (p. 115). Las *performances* son acciones de los protagonistas y antagonistas que dan vida a los elementos ideacionales y que expresan la agencia colectiva. Son los espacios donde se lleva a cabo la cultura y representan «los nodos ubicuos de la diversidad y contención en la cultura, así como los nudos de la red cultural que unen a individuos y grupos que convergen en su interpretación» (p. 116).

Por su parte, los artefactos son productos individuales o colectivos que los actores utilizan para dar contenido y forma a sus repertorios de acción. Al ser «interpretados socialmente por sus públicos» (p. 116) contribuyen a superar la diversidad de los movimientos y fomentan una cierta identidad colectiva en torno a significados compartidos. Los artefactos brindan simbolismos que se transmiten a través de redes de relaciones personales y colectivas, donde se producen acuerdos compartidos: «Los artefactos culturales adquieren relevancia porque siempre son interpretados por sus públicos. Las interpretaciones cobran vida a medida que se difunden entre redes de interacción interperso-

¹ El análisis cultural es tan fundamental como el análisis político, especialmente en contextos en los cuales los Gobiernos limitan las libertades democráticas y responden de modo autoritario a las manifestaciones de rebeldía social. En Gobiernos cerrados a la voz ciudadana, «los movimientos suelen reclamar por medio de artefactos materiales —lugares, música, imágenes icónicas, bandera y monumentos» (Tavera y Johnston, 2017, p. 118).

nales mediante las *microperformances* de las propias comprensiones de los actores» (p. 135).

Las narrativas son artefactos culturales y juegan un rol central en el desarrollo de las acciones colectivas y, en particular, de la protesta social. Este capítulo examina las narrativas que circularon durante la movilización en Colombia en cabeza de distintos actores, y que definieron el campo de la batalla simbólica, tan relevante como la de la confrontación política en las calles. Luego de la definición del concepto y de la enumeración de algunas de sus características, el capítulo examina los principales relatos contruidos a lo largo de la movilización y busca interpretar su significado en términos de las relaciones entre verdad, poder y contrapoder.

Las narrativas: el giro cultural

Desde mediados del siglo XIX, se comenzó a dudar de los beneficios de la racionalidad expresada en el conocimiento científico y técnico, entre otras cosas porque no condujo necesariamente al progreso moral de la humanidad ni garantizó el bienestar de la mayoría de la población. Se produjo así un *giro cultural* a través del cual se reconoció que la realidad social no es un fenómeno independiente de los lenguajes y de los marcos culturales con los cuales la representamos y la comprendemos. «La vida se vive y se narra», afirmaba Ricoeur (2006). Así, «la narración comenzó a abordarse como una dimensión hermenéutica de los procesos políticos² vinculando las dimensiones de lo cultural, lo estético y lo político» (Patrouilleau, 2021, p. 386).

Existen, como lo señala Brunner (1996), dos formas de procesar y entender lo que ocurre a nuestro alrededor: la lógico-formal y la narrativa. La primera se fundamenta en el paradigma lógico-científico,

² Para Laclau (2005), lo político puede ser leído como lucha simbólica en torno a la significación de los acontecimientos sociales y políticos. Estos no pueden ser independientes de las interpretaciones de las que son objeto. Por eso, no existe una verdad histórica. Esta siempre está en disputa (Magrini, 2010).

mientras que la segunda se basa en contar historias (*storytelling*) con el propósito de articular y dar sentido a la existencia. En este caso, es el sujeto quien otorga significado a la realidad para valorarla desde su propia experiencia. Esa articulación es posible gracias a la narración.³ La lógica narrativa no se opone al paradigma lógico-científico, sino que lo complementa y añade valor agregado a la argumentación racional.⁴

Las narrativas son, pues, artefactos culturales a través de los cuales los seres humanos otorgan sentido a su experiencia personal presente, comprenden su pasado y proyectan su futuro. Este es un primer rasgo capital de las narrativas: conectan diferentes temporalidades. El tiempo cronológico se vuelve humano cuando se articula de modo narrativo, pues las narrativas describen la fisonomía de la experiencia temporal. Además, con ellas creamos futuros posibles. Nos permiten, como señala Brunner (1996), «subjuntivizar», es decir, imaginar un mañana, lo que nos convierte en sujetos propositivos. A través de ellas, la vida adquiere sentido para las personas.

Las narrativas se derivan de los marcos discursivos que circulan en la sociedad. Estos son esquemas mentales, visiones compartidas del mundo —metarrelatos, si se quiere— que permiten entender la realidad, esquemas de interpretación de la experiencia, con las cuales las personas organizan el mundo social. Se supone que quienes participan en una movilización comparten esos marcos discursivos, alrededor de los cuales van alineando visiones y compartiendo no solo los modos de pensar sino también de actuar, de manera que las estrategias definidas por el colectivo sean consistentes con las expectativas individuales.

«Cuando el marco discursivo —escribe Rudas (2015), basado en Scolari (2013)— adopta un carácter de ‘historia’ (*storytelling*), esto es, se confi-

³ Cuando hablamos de los hechos —dice Ducrot—, en verdad estamos hablando de palabras sobre los hechos (citado por Arfuch, 2008).

⁴ «La crisis de la modernidad expresa así el agotamiento de los macro-relatos y del dominio de la razón científica sobre otro tipo de razones. Si con todo ello también entra en crisis la figura universal de un sujeto de conocimiento que solo se ocupa del saber objetivo, quizás sea pertinente plantear la posibilidad de reconstituir la subjetividad actuante en el mundo en situaciones particulares e interactuando con otros individuos, cada uno dueño de un mundo y unos intereses muy particulares pero solidarios con una idea de lo público a la cual se deben como ciudadanos y ciudadanas, como seres políticos» (Ospina y Botero, 2007, p. 822).

gura como concatenación de sucesos (con personajes ‘buenos’ y ‘malos’, drama, conflicto, promesas de solución) cuya lógica interna está orientada a producir efectos específicos, entonces nos encontramos ante una ‘narrativa’ (p. 29). Las narrativas son, entonces, formas discursivas que expresan valores culturales⁵ y juegan como vehículos de comprensión e interpretación de la experiencia.

Las narrativas son construidas por sujetos. Estos ordenan los hechos, hacen los énfasis que creen más coherentes y, de esa manera, interpretan su modo de estar en la realidad. Lo hacen a la luz de su experiencia y de los valores y símbolos que comparte en su nicho social. En tal sentido, las narrativas son textos de la cultura. Esta es la primera dimensión de las narrativas, la dimensión *interpretativa*. Por otra parte, los sujetos que narran revelan sus necesidades, delirios e incertidumbres, dan razón de sus sentimientos y construyen una lectura de su propia realidad, tal y como la entienden. Sacan a la luz las causas escondidas de sus acciones.⁶ La narrativa es un acto de revelación (Ospina y Botero, 2007). Esa es la segunda dimensión de las narrativas, la dimensión *subjetiva*. Pero hay otras dos: por un lado, las narrativas permiten la interacción con otros individuos; pasan de boca en boca y se convierten en relatos polifónicos. Aúnan voces y sentidos de la realidad. Incorporan poco a poco múltiples perspectivas, lo que las vuelve cambiantes y fluidas, haciendo que los sujetos vayan más allá de sí. Es la dimensión *interactiva*.⁷ Por otro lado, las narrativas poseen una dimensión *colectiva*: contribuyen al nacimiento de representaciones sociales, de visiones compartidas del mundo y la realidad, crean memoria histórica. Las narrativas son caminos alternativos para comprender la vida personal y comunitaria del ser humano.

⁵ «Asumiremos aquí las configuraciones narrativas como ‘maneras específicas de discurso en las que se incorporan o personifican valores culturales y subjetividades personales’ (Daiute y Lightfoot, 2004, p. XIII)» (Ospina y Botero, 2007, p. 814).

⁶ «De ahí que cada uno de nosotros sea el personaje principal de su propio drama» (Quintero, 2018, pp. 68-69).

⁷ Bajtin (2002) se refiere a la «cadena discursiva». No hablo para mí mismo. Hablo para otros y espero de ellos una respuesta. Las narrativas suponen alteridad, motivan la interacción y generan redes de comunicación: «en todas sus vías hacia el objeto, en todas sus orientaciones, la palabra se encuentra con la palabra ajena y no puede dejar de entrar en interacción viva, intensa, con ella» (Bajtin, 1989, p. 96).

Por ello, son claves para configurar lo subjetivo y, a la vez, para construir lo público y reconocer el carácter político de nuestra existencia.⁸

Lo público es «la puesta en común de los mundos privados, y de esta manera es ir al encuentro de múltiples perspectivas que se pueden compartir, es decir, a la configuración de una esfera pública en la cual es posible participar de un mundo común; mundo que termina justamente cuando se impone una sola perspectiva» (Ospina y Botero, 2007, p. 826). Lo público implica, por tanto, diversidad y debate, no unanimidad y consenso. Es el foro de expresión de puntos de vista. Es el mundo de la pluralidad, «un espacio de visibilidad en que hombres y mujeres pudieran ser vistos y oídos y revelar mediante la palabra y la acción realmente quiénes son» (Arendt, 1959, p. 21, citada por Ospina y Botero, 2007, p. 835). Es el escenario del «bios politikós» del que habla Arendt. Las narrativas reflejan la variedad de subjetividades en contextos concretos y facilitan la confrontación de ideas en dicho espacio; son, además, fuente de enseñanza y aprendizaje, y pueden motivar la movilización política.

La idea de confrontación y debate en el escenario público está asociada a otra de las características de las narrativas: su carácter persuasivo. El relato no puede ser juzgado por su fidelidad a la realidad, sino por su verosimilitud y su capacidad de convencer a otros y hacerlos partícipes de su construcción. Lo que importa es la coherencia de su trama. Como lo indica Rudas (2015): «Las narrativas son los relatos expresados a través de medios orales, escritos o digitales, que sirven para pensar y entender qué sucede a nuestro alrededor, pero que, a diferencia de los argumentos lógicos, no se basan en estándares cognitivos de verdad para convencer sino en una cierta dosis de credibilidad y verosimilitud» (p. 29).

La diversidad del espacio público implica no solo diferencia, sino también confrontación. De cierta forma, lo público es un campo de batalla,

⁸ Margaret Somers (1994) propone otra lectura de las narrativas destacando cuatro dimensiones: «la *ontológica* (las narrativas definen la identidad de los actores); la *pública* (narrativas vinculadas con formaciones supraindividuales —culturales, institucionales— que se forman a través de redes inter-subjetivas); la *meta-narrativa* (discursos en los que se inscriben los sujetos contemporáneos); y la *conceptual* (reconstrucción del vocabulario perdurable de las tres dimensiones anteriores por parte de los científicos sociales)» (citada por Rudas, 2015).

de debate entre perspectivas, de lucha simbólica. Allí se enfrentan los poderes y los contrapoderes. Quienes han manejado los hilos del poder en diferentes esferas de la vida social y política construyen sus propias narrativas para imponer imaginarios que legitiman su dominio y pretenden dejar en una condición marginal a quienes intentan proponer y realizar un modelo de sociedad alternativo.⁹ Pero, en ese intento de imponer hegemonías y consensos únicos surgen grietas, en las que confluyen medios y redes alternativas con narrativas contrahegemónicas que buscan romper el monopolio discursivo de las élites en el poder y entregan protagonismo a la ciudadanía (García y Simancas, 2016). Esta ha comenzado, con ritmos y alcances diferentes, a construir relatos alternativos a través de su movilización, que no solo cohesionan corrientes de pensamiento y acción, sino que se convierten en contranarrativas que revelan en el escenario público el componente cultural de la acción política, así como el contenido político de la cultura.

La movilización en Colombia, así como en Chile, dejó entrever la aparición de narrativas y contranarrativas que, además de poner en público discursos diversos sobre la realidad social y política, jugaron un papel relevante en la confrontación entre los manifestantes, por un lado, y el Gobierno y sus apoyos sociales y políticos, por otro. Examinar esas narrativas es el propósito de la siguiente sección.

Narrativas y contranarrativas

Los principales actores de la movilización (el CNP, los jóvenes, las primeras líneas, las organizaciones de diferente tipo que la promovieron, etc.), al igual que el Gobierno y sus aliados (gremios empresariales, medios masivos de comunicación, segmentos sociales afines a la apuesta del presidente Duque y algunos sectores de opinión pública), fueron

⁹ «Las narraciones y las historias que han venido dándonos cuenta de lo que somos, de quiénes somos, de nuestras identidades y nuestro lugar en el mundo, son los relatos que el poder dominante y los poderosos han impuesto, callando, expurgando o simplemente ignorando las historias de las clases subalternas» (García y Simancas, 2016, p. 141).

perfilando, construyendo y perfeccionando sus propios relatos sobre el carácter y el sentido de la protesta.

Fue ese, sin embargo, un proceso diferente en cada orilla. El Gobierno y, en general, las élites dominantes llevaban décadas construyendo su propio discurso sobre las bondades del orden conservador, acentuando en particular el principio del uso de la autoridad para contener las iniciativas en contra del régimen, inspirados en el lema positivista «libertad y orden» que se impuso a fines del siglo XIX y que orientó el manejo del Estado desde entonces.¹⁰ Más recientemente, con la llegada al Gobierno de Álvaro Uribe, a comienzos del siglo XXI, se fue perfeccionando ese discurso, centrado en las ideas ya analizadas¹¹ de seguridad democrática (exterminio de la guerrilla y de sus aliados), confianza inversionista (modelo extractivista) e integración social («todos a una» con el régimen). Estas tres ideas reafirmaban el orden conservador, pero añadían un imaginario autoritario de nuevo cuño. Es verdad que hacía casi medio siglo que Colombia no experimentaba una movilización de la magnitud de la que debió enfrentar el gobierno de Iván Duque, pero también lo es que en los últimos quince años, antes de que estallara el conflicto en 2019, el país había vivido un sinnúmero de acciones de protesta que obligaron al Gobierno a afinar su discurso y su respuesta a los manifestantes (una combinación, según las circunstancias, de estigmatización, represión y dilación).

No ocurría lo mismo en el otro lado. Aunque algunas organizaciones, como las centrales sindicales, los indígenas y los estudiantes, tenían una cierta experiencia en el manejo de la protesta social y tenían un lenguaje, especialmente reivindicativo, como principal herramienta discursiva, otros sectores no poseían la misma experiencia y tuvieron que ir construyendo su propia interpretación de los hechos y su

¹⁰ Por supuesto, no fue ese un proceso lineal. Hubo líderes que pusieron en tela de juicio el *establishment*, por ejemplo Jorge Eliécer Gaitán, o que intentaron incorporar al régimen algunos elementos modernizantes y progresistas, como Alfonso López Pumarejo, su hijo Alfonso López Michelsen, en su etapa como dirigente del MRL, Carlos Lleras Restrepo e, incluso, en algunos aspectos, Belisario Betancur. No obstante, el orden conservador se fue adaptando a cada nueva circunstancia y logró consolidarse sin que las fuerzas renovadoras —y, sobre todo, las de oposición— pudieran modificar sus fundamentos.

¹¹ Véase el capítulo 3.

respuesta a la perspectiva que el Gobierno y sus aliados fueron expresando a lo largo de la movilización. Sin embargo, más que la hoja de vida en la organización y el manejo de la protesta callejera, lo que pesó en este caso fue la experiencia de vida y las sensaciones y percepciones que despertaba dicha experiencia en los manifestantes. Como se verá luego, fue esa circunstancia la que potenció y proyectó el discurso de los jóvenes y otros sectores, especialmente en las movilizaciones de 2021, y lo que permitió que la narrativa gubernamental sobre la protesta tuviera en frente narrativas alternativas que competían por imponerse en el seno de la opinión pública. En lo que sigue, se hará una descripción de los principales componentes de las narrativas de las dos orillas que tuvieron mayor visibilidad durante la movilización, así como de aquella que otros actores intentaron poner a circular como forma de reducir la polarización discursiva que se fue gestando durante la movilización.

El Gobierno y sus aliados

Como se señaló, la narrativa del Gobierno sobre el paro tenía como marco un discurso en defensa del *establishment*, cuya vigencia se fundaba, a su juicio, en una sólida base histórica. Ese discurso se fue adaptando en las últimas dos décadas al tenor de las circunstancias y las particularidades de cada momento, manteniendo en todo caso unos referentes invariables: el orden, el respeto a las libertades individuales, el patriotismo, la seguridad, el sometimiento a la ley y el uso de la autoridad y de la fuerza legítima para garantizar la vigencia de todo lo anterior.¹²

En ese marco, la narrativa que el Gobierno fue construyendo sobre la movilización combinó varios elementos, cuya coherencia sería un factor clave para ganar el respaldo de diferentes sectores de la opinión

¹² Ese discurso, además, se fue afinando para contrarrestar la narrativa construida alrededor de la Constitución de 1991 como una constitución garantista de derechos y como herramienta de apertura democrática, que los líderes de extrema derecha del país consideraban una amenaza para el orden reinante.

pública y justificar su respuesta represiva a la protesta. El primero de ellos fue la caracterización del paro como una perturbación del orden que tendría consecuencias negativas para la economía, el empleo y, en general, el bienestar de las y los colombianos. El mensaje en ese sentido era claro: los promotores del paro y, en general, los manifestantes estaban en contra del orden, la seguridad, la paz y el progreso. En otras palabras, como lo declaró el alcalde de Bogotá a propósito de la movilización en 2019, el paro era en últimas una acción contra la ciudadanía que no participaba en él y tendría un alto impacto económico y financiero para la ciudad, del cual no podría recuperarse fácilmente.¹³

Esta idea fue complementada por los voceros de los gremios empresariales del país, quienes, sobre todo en 2021, fueron insistentes en señalar las consecuencias negativas del paro, en particular del bloqueo de carreteras y vías en las ciudades, para la economía y los negocios, razón suficiente, según ellos, para exigir al Gobierno una salida urgente a esa situación y a los manifestantes el abandono de toda práctica que violentara los derechos de terceros.¹⁴

En el plano político, esa caracterización del paro se expresó en la atribución a sus promotores y a algunos dirigentes de la oposición de una intención conspirativa de generar violencia, producir el caos y desestabilizar al Gobierno. Este fue un segundo componente de la narrativa gubernamental. En una «autoentrevista» divulgada por Caracol Radio,

¹³ A propósito de los daños causados a las estaciones y a los vehículos de transporte masivo de Bogotá (Sistema Transmilenio), el alcalde Peñalosa señaló en una entrevista radial: «Destruir el transporte masivo es terrorismo, porque deja a la sociedad sin posibilidad de producir y la mata de hambre. Es igual que destruir la infraestructura de suministro de agua de una ciudad» (La FM, 2021). Enrique Peñalosa: «Destruir el transporte masivo es terrorismo». 4 de mayo. <https://www.lafm.com.co/bogota/enrique-penalosa-destruir-el-transporte-masivo-es-terrorismo>.

¹⁴ Véase a ese respecto el análisis realizado en el capítulo 4. En este punto, los sectores empresariales chilenos y los partidos de derecha de ese país fueron coincidentes con el punto de vista de los gremios empresariales colombianos: lo que ellos destacaron no fue la violación de los derechos humanos ni el carácter altamente represivo de la respuesta gubernamental a las manifestaciones, sino los efectos del estallido. Para ese sector de la sociedad y la política chilenas y para algunos medios de comunicación, el discurso era unánime en torno a ideas como que después del estallido «hay más delincuentes», «el país es más feo», «se vandalizaron monumentos», «Chile está peor», «se perdieron empleos», «el comercio salió perjudicado», «aumentó el precio del dólar», «la violencia se extendió por todo el país», «se interrumpió el campeonato de fútbol», etc. El énfasis fue puesto en las externalidades negativas del estallido. Este fue fuente de caos y de crisis (Cuadros, 2023b). Incluso, algunos empresarios chilenos acusaron al Gobierno de falta de autoridad para controlar las marchas.

realizada aparentemente por la Presidencia de la República, el presidente Duque afirmó que, cuando derrotó en las elecciones de 2018 a su contendor (Gustavo Petro), este aseguró que iba a estar en las calles durante todo su mandato y que su propósito era no dejarlo gobernar. Para Duque, lo que querían Petro y sus seguidores era construir un ambiente político de caos y utilizar la crisis generada por el paro como un medio para desestabilizar al Gobierno y a las instituciones democráticas.¹⁵

Estas afirmaciones hacían parte de un recurso retórico asiduamente empleado por el Gobierno y sus aliados políticos, especialmente los dirigentes del Partido Centro Democrático: la teoría del complot. Tercer elemento de la narrativa. Para ellos, la movilización estaba orquestada por activistas que respondían a intereses de actores como el narcotráfico, el ELN, las disidencias de las FARC, en el plano interno, y por el castrochavismo y el Foro de Sao Paulo,¹⁶ en el plano internacional.¹⁷ Esos actores querrían derrocar al Gobierno, lo que, a juicio de este, convertía a la movilización en un hecho de carácter eminentemente político, antes que en un canal de reivindicación de mejoras sociales.

En ese marco surgió la tesis, en cabeza del expresidente Uribe, de la «revolución molecular disipada». El 3 de mayo de 2021, el expresidente publicó un trino en el que incluía cinco puntos de alerta ante la movilización iniciada el 28 de abril. El quinto punto decía: «Resistir Revolución Molecular Disipada: impide normalidad, escala y copa».

¹⁵ Caracol Radio (2021, 24 de mayo). «Las narrativas del gobierno para enfrentar el paro, ¿qué tan efectivas?». www.caracol.com.co.

¹⁶ «El paro convocado para el 21 de noviembre hace parte de la estrategia del Foro de Sao Paulo, que intenta desestabilizar a las democracias de América Latina», escribió Álvaro Uribe en su cuenta de Twitter, en la víspera de inicio del paro (www.bbc.com). Se llegó a afirmar que el Foro de Sao Paulo pagaba 100 000 pesos a los manifestantes que salieran a la calle a protestar (Entrevista a activista política). La afirmación era tan contraevidente que se devolvió en contra del Gobierno. Varios sectores de la opinión pública señalaron que la afirmación era tan ridícula como poco creíble. Incluso, algunos manifestantes, con una fuerte carga de ironía, se declararon interesados en ser contactados por el Foro de Sao Paulo para recibir el incentivo mencionado por el Gobierno y sus aliados.

¹⁷ De nuevo, la convergencia de las narrativas difundidas por los Gobiernos de Colombia y Chile, ambos de orientación conservadora, fue evidente. El gobierno de Piñera, apoyado por sectores políticos de derecha y medios de comunicación políticamente afines, esgrimieron el mismo argumento sobre la conspiración de actores internacionales para tumbar al presidente de su cargo. Varias de las personas entrevistadas en Chile para este estudio coincidieron en que ese fue quizás el elemento central de la narrativa de los sectores de poder económico y político en Chile.

El concepto aludido en el trino de Uribe surgió en el ensayo «La revolución molecular», de Félix Guattari (2017), en el que recomienda promover acciones colectivas y «máquinas de guerras sociales» que conspiren (es decir, que respiren juntas) para promover una revolución social permanente que «se producirá a nivel de lo cotidiano». La idea es sublevarse contra las instituciones estatales que, como lo decía Foucault, alienan a los individuos.¹⁸ Ello pasa por una transformación de los individuos y las sociedades, «sin que una preceda la otra [sic]» (Chaparro, 2022, p. 162). No es una revolución centralizada, sino rizomática: «Lo importante es que hay en los individuos un grado de autodeterminación, llamémoslo autopoietico, que se define por su inmersión en cada uno de esos ámbitos transformando las relaciones políticas, productivas y deseantes de todas las sociedades» (Chaparro, 2022, p. 164).

La política molecular es una «una política sin partido, líneas ni lobbies, que antes de tomar el poder busca subvertirlo radicalmente y rematerializarlo, una política deseante que se agencia continuamente y que suscita nuevas sensibilidades respecto a la precarización de las condiciones materiales de existencia de millones de individuos y a la desposesión por acumulación de millones de cuerpos» (Alba, 2022, p. 173). Es una micropolítica del deseo que propende por «la autogestión, la perspectiva de una reapropiación del propio cuerpo, de la propia percepción, de la sensibilidad, de la sensualidad —en una suerte de «puesta en autogestión» de todos los componentes moleculares de la existencia» (Guattari, 2013, p. 28, citado por Alba, 2022, p. 174).

El planteamiento de Guattari fue tomado y reinterpretado por el entomólogo chileno Alexis López Tapia, quien manifestó que las movilizaciones populares en varios países de América Latina en años recientes¹⁹ no eran espontáneas, sino una estrategia de la izquierda idea-

¹⁸ El planteamiento de Guattari, como señala Chaparro (2022), debe ser entendido en el marco de la desconfianza que le generaba la Revolución rusa, un proceso lleno de promesas que terminó siendo cooptado y estratificado «desde el punto de vista de la jerarquía inmodificable del partido alrededor del cual se organiza el conjunto social».

¹⁹ López alude a las revueltas en Perú, Brasil, Chile y Colombia, al movimiento *Black lives matter* en Estados Unidos, luego del asesinato de George Floyd en 2020 a manos de la policía. En ese marco, la guerrilla de las FARC, ETA o el partido español Podemos han participado en esa revolución, apoyados por la inteligencia cubana y venezolana (<https://elordenmundial.com/que-es-revolucion-molecular-disipada/>).

da para producir una guerra civil, derrocar el sistema constitucional e instaurar un régimen comunista. Según López, el plan era eliminar valores de la nación, la familia, las fuerzas armadas para imponer la ideología marxista. Es una revolución molecular porque no la dirige un líder, sino que es el fruto de la acción planificada de participantes heterogéneos que no comparten necesariamente objetivos comunes, salvo el de acabar con el orden constitucional vigente. Es, además, disipada porque esos actores, uniendo fuerzas e iniciativas individuales van escalando en violencia y luego se dispersan, lo que dificulta la atribución de responsabilidades y el manejo de la protesta por parte de las autoridades correspondientes.

Esta interpretación sesgada de la teoría de Guattari no tenía intención diferente a la de justificar el uso de la fuerza —extremo, de ser necesario— para defender las instituciones y contener la movilización social.²⁰ Además, validaba un cuarto elemento de la narrativa que utilizó el gobierno de Iván Duque para denigrar a los manifestantes: su estigmatización. Inspirado en una lógica amigo-enemigo, distintos agentes gubernamentales no ahorraron palabras para descalificar a los integrantes del CNP, a los manifestantes, a las primeras líneas, a los jóvenes, catalogándolos como vándalos, instigadores de la violencia, desadaptados, incluso criminales y antisociales. En otras palabras, como el «enemigo interno» que había que combatir y vencer.²¹ Esto sig-

²⁰ Véase en el capítulo 4 de este estudio la referencia a Álvaro Uribe Vélez, cuando justificó el uso de las armas de los soldados colombianos para detener la movilización y «defender a las personas y los bienes de la acción criminal del terrorismo vandálico» (trino del 30 de abril, posteriormente borrado por Twitter por glorificar la violencia).

²¹ La noción de «enemigo interno» hace parte de la doctrina de la seguridad nacional, adoptada en el contexto de la Guerra Fría por varios Estados y, en particular, por los militares de América Latina en la década del sesenta del siglo pasado. Dicha doctrina llevó a considerar los problemas sociales como manifestaciones subversivas ligadas a la ideología comunista: «la unificación ideológica en torno al comunismo como enemigo redefinió tanto su estructura táctica como su postura política [de las Fuerzas Armadas], siendo más consciente de su participación y desarrollando así una tendencia a permanecer en el centro del poder» (Jiménez, 2009, p. 79). En ese marco, el enemigo interno es «cualquier adversario que opera dentro de las fronteras de la nación y que puede ser una amenaza contra los objetivos nacionales que se agrupan en tres categorías: la primera, defiende un legado de valores morales y espirituales; la segunda, los elementos que construyen la idiosincrasia o características nacionales, y la última, los atributos de la soberanía en su sentido clásico» (Jiménez, 2009, pp. 79 y 80). Para el caso colombiano, Pizarro (1995) lo plantea de la siguiente manera: «La confrontación contra un 'enemigo interno' se confundía con los adversarios políticos del Frente Nacional o con

nificó criminalizar la protesta y abrir la puerta a la judicialización de sus promotores.²²

La apuesta del Gobierno fue desprestigiar a los manifestantes ante el grueso de la opinión pública, reducir su credibilidad²³ e interpretar los sucesos como parte de una lectura maniquea de «buenos» y «malos».²⁴ Como señala Cortés (2022), el maniqueísmo es una expresión clasista y polarizante que expresa un cierto odio de clase, racial, de hostilidad hacia los sectores que ponían en tela de juicio el orden vigente, y que simboliza la reacción del Gobierno y de una parte de la sociedad hacia la movilización. En su versión más extrema, sostenida por algunos sectores sociales radicales («la gente de bien»), ese mensaje podía significar el llamado a la eliminación del supuesto «enemigo». Cortés

aquellos adversarios sociales que se expresaban por fuera de los canales del bipartidismo o de sus organizaciones satélite, quienes eran percibidos en forma automática como agentes de subversión del orden» (p. 171).

²² El presidente Duque afirmó, por ejemplo, que los bloqueos como forma de protesta eran ilegales y estaban tipificados como delito en el Código Penal colombiano (www.colombiachech.com).

²³ Gonzáles y Monsalve (2022), apoyándose en Fricker (2017), afirman que los participantes en la movilización fueron víctimas de una injusticia testimonial, la cual «sitúa [...] al hablante en una condición de “*desventaja injusta*” en términos epistémicos, ya que su testimonio tendrá menos credibilidad debido a los prejuicios y estereotipos sociales que posea el oyente» (p. 60). Esto tiene repercusiones políticas: «Cuando un grupo o sector de la sociedad es sistemáticamente víctima de este tipo de injusticia, se produce un deterioro en la circulación libre de sus ideas en el espacio público. En otras palabras, la voz pública de un grupo o sector de la sociedad termina perdiendo credibilidad en el ecosistema de las ideas. Los riesgos políticos de la injusticia epistémica son grandes. Deslegitimar la voz de quienes protestan no solo pone en riesgo la libertad de expresión de los ciudadanos, sino que además impide la libre circulación de ideas que es esencial para la construcción de una democracia robusta y deliberativa» (p. 61).

²⁴ «Protestar no es de ‘gente de bien’ [...] La ‘gente de bien’ es la de buena intención y proceder [...] A los hijos se les enseña a trabajar, no a tirar piedras ni pedirle al gobierno» (Montoya, 2022, pp. 245 y 251). El autor incluye la siguiente definición de «gente de bien» planteada por un militante del partido Centro Democrático: «Es la que sale todos los días a trabajar, a solucionar los problemas de manera pacífica, que quiere a su ciudad. La gente que respeta la Constitución y las leyes, respeta a los demás, no cree que para exigir sus derechos deba pasar por encima de los derechos de los demás. No invitan a los odios, a la lucha de clases, como acostumbra la derecha radical para ganar elecciones. La gente que no estigmatiza a los demás, que no descalifica a los demás, que es capaz de un diálogo pacífico» (p. 252). Concluye Montoya: «En síntesis, la gente de bien es la que no sale a la calle a protestar, salvo para exigir que se acaben las protestas, y que respeta la ley, salvo cuando se trata de defender la propiedad privada, porque ahí sí no hay proporcionalidad que valga» (p. 252). En Chile, se hizo la diferencia entre «octubristas» y «noviembreistas». Los primeros (los promotores de las marchas y los «desórdenes», los violentos, los que ensalzaban el poder depurador del fuego y defienden la revuelta) eran los malos; los segundos (los que dieron salida a la crisis mediante el acuerdo sobre una Convención Constitucional, los que valoran los acuerdos institucionales, la política parlamentaria, etc.) eran los buenos. Esa lectura reflejó una mirada crítica de la movilización social, sobre todo cuando se redujo su intensidad y aumentó la violencia (Entrevista a profesora universitaria).

destaca el testimonio de una médica de Cali que gritaba, a propósito de la marcha de la minga indígena en apoyo al paro de 2021: «Que vengan las autodefensas y maten mil indios» (2022, p. 240). Lo que ese discurso pretendía en últimas era defender y justificar derechos ciudadanos desiguales, como antítesis a la reivindicación de los manifestantes de garantizar la igualdad de derechos para todas y todos.

Ligado a esta lectura maniquea, había otro ingrediente del discurso del Gobierno y, sobre todo, de algunas de sus bases sociales: la aporofobia, es decir, el rechazo y la aversión al pobre, a la «gente del pueblo» entendida como plebe, sea porque supuestamente poseen una cierta propensión criminal o porque tienen bajos niveles educativos, lo que les otorga un estatus de inferioridad con respecto a la población con mejores condiciones económicas. Es una actitud discriminatoria que se basa en estereotipos y que termina justificando las acciones en contra de barrios populares sin respeto a los derechos humanos. Como señala Sandoval (2022), la aporofobia proviene del miedo que genera la ruptura de un cierto orden. Los pobres son carga para el sistema, pero pueden ser también una amenaza como fuente de caos e inseguridad. El rechazo hacia ellos «nubla la empatía, elimina la posibilidad de ponerse en el lugar del otro para tratar de entenderlo y sobre todo termina por nublar el juicio propio elevando a la categoría de verdad únicamente lo que yo pienso, siento o considero como válido» (p. 262).

El otro elemento sobresaliente de la narrativa de los grupos de poder fue el énfasis en la seguridad como principio determinante de la acción del Gobierno y como guía de comportamiento frente a los manifestantes. Es un elemento ligado a los anteriores: considerar el paro como una acción perjudicial para los intereses del país y como medio para desestabilizar las instituciones democráticas; calificar a sus promotores como vándalos y terroristas; dividir la sociedad entre buenos y malos; ver al otro diferente como enemigo o como amenaza, todo ello proviene de una lectura de la protesta como perturbación del orden público, no como derecho ciudadano a estar en desacuerdo con decisiones públicas y manifestarlo en las calles de forma disruptiva. Quienes entienden la movilización como caos, como desorden, no parecen ver

salida distinta a eliminar el caos y restablecer el orden, para lo cual la seguridad queda convertida en el instrumento privilegiado —si no único— de la acción pública. Esa fue la reacción del presidente Duque desde su primera alocución pública, una vez iniciado el paro en 2019.²⁵ El acento de esa noción de seguridad es puesto en la seguridad del Estado y de sus agentes, antes que de las personas y las comunidades, aunque no las descarta. Es una noción de protección policiva y no de justicia social y desarrollo humano.²⁶

Con esta narrativa, que podría resumirse en la idea de «el paro como grave amenaza para el orden y la tranquilidad del país y la gente de bien», se pretendía sembrar el miedo, especialmente entre las personas que no participaron en la protesta. Esa misma estrategia fue empleada en Chile. Recuérdese la declaración polémica del presidente Piñera cuando afirmó que el país estaba en estado de guerra contra un peligroso enemigo. En Colombia, el mensaje era idéntico. El propósito era no solo dividir el país entre manifestantes y «buenos ciudadanos» a fin de ganar apoyos para el Gobierno y su forma de tratamiento del conflicto, sino además generar un temor en el conjunto de la población que derivara en la búsqueda de protección por parte del Estado.²⁷

Esta estrategia tiene siempre un alto impacto, pues el miedo toca el corazón de la gente y es difícil de superar, como lo afirmó una de las activistas del paro entrevistadas para este estudio: «Si a ti te dicen “afuera hay un monstruo”, uno a veces ni siquiera sale a mirar porque le da miedo. Y puede que no esté el monstruo. Es muy poca la gente que sale a mirar si está, porque dice “prefiero, si no está, quedarme acá; y, si está el monstruo, pues qué voy a hacer”; es un ejemplo muy tonto, pero realmente el miedo es algo muy difícil de vencer». La estrategia del miedo como narrativa es muy eficaz desde el punto de vista emo-

²⁵ Véase el capítulo 4.

²⁶ La comisión de las Naciones Unidas sobre la Seguridad Humana define el objetivo de la seguridad humana como «proteger el núcleo vital de todas las vidas humanas de las amenazas críticas y generalizadas, de un modo compatible con la realización a largo plazo de las personas».

²⁷ Sectores que estaban en desacuerdo con el paro circularon un video en el que aparecía un encapuchado diciendo: «mañana es la marcha y vamos a salir a romper todo y a quemar todo» (Entrevista a activista de un partido político).

cional, pues se contagia rápidamente y puede producir situaciones de pánico²⁸ y reacciones inesperadas, fuera de lo común.

Una de las características de las narrativas —se dijo al inicio de este capítulo— es su capacidad para conectar pasado, presente y futuro. Lo curioso de la narrativa gubernamental y de los grupos de poder más afines al Gobierno es que no tenía una perspectiva de futuro. Lo que se planteaba como propuesta de un mañana era mantener al presente o regresar al pasado. En otras palabras, esta narrativa se limitaba a defender el presente, simplemente porque era el legado del pasado, negándose a aceptar que podría haber un futuro diferente, un orden que no fuera el régimen autoritario que construyeron esas élites durante décadas y que habían afinado —en contra de la figura del Estado social de derecho— en los últimos cuatro lustros. Como se mostrará en la siguiente sección, ese rasgo contrasta ampliamente con la narrativa de los promotores y participantes en la movilización, cuyo punto fuerte era precisamente el imaginar un futuro diferente, porque el pasado y el presente no encajaban para nada en sus aspiraciones.

Los promotores y los participantes

En la otra orilla también circularon narrativas en boca de múltiples actores, que reflejaron diversas interpretaciones de la movilización y pretendieron convertirse en contranarrativas que hicieran contrapeso a la lectura del Gobierno y sus aliados. En lo que sigue, se destacan especialmente dos, que corresponden a los protagonistas en los dos momentos de la movilización: el momento del conflicto (en cabeza del CNP) y el del estallido (en cabeza de los jóvenes, las primeras líneas y los principales actores de los puntos de resistencia).

El CNP fue construyendo, en medio de la heterogeneidad de intereses y discursos de los actores que lo integraban, una narrativa que

²⁸ Fue el caso, por ejemplo, del rumor, difundido por redes sociales, que se expandió a gran velocidad al inicio del paro en Cali y luego en Bogotá, en 2019, sobre el ingreso a la fuerza de manifestantes a los conjuntos residenciales para saquear viviendas y crear caos. Se supo posteriormente que fueron simplemente rumores, fruto de una acción planificada de grupos —hasta ahora desconocidos— que querían vincular esa acción al paro nacional y, así, asegurar el rechazo de la ciudadanía a ambos eventos.

tenía dos componentes principales: por un lado, la lectura de las causas que motivaron la movilización en 2019, que llevó a definir lo sustantivo (las reivindicaciones); por otro, los principios y valores que orientarían la movilización y, por ende, su relación con la ciudadanía y con el Gobierno, aspecto relacionado principalmente con los procedimientos.

Sobre las causas que motivaron la movilización, el encuadre no era muy novedoso: se trataba en efecto de dar continuidad a un discurso cada vez más elaborado sobre la crisis económica y social producida por la implantación del credo neoliberal en el país desde inicios de los noventa, durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994), y reproducido por los demás Gobiernos con variantes que obedecían al enfoque particular de cada mandatario. El «paquetazo de Duque», que motivó el llamado a la movilización en 2019, era una política más en esa dirección. La propuesta de reforma laboral y pensional, de reforma tributaria y del sistema de salud pretendía profundizar el esquema ya probado en años anteriores de estimular la inversión privada y crear mejores condiciones al sector empresarial para el desarrollo de sus negocios, bajo el supuesto, por cierto infundado, como lo había demostrado la experiencia, de que el sector privado era más eficiente y que por esa vía sería posible generar más puestos de trabajo y mejores ingresos para las y los colombianos, así como asegurar mayor dinamismo a la economía.

La convocatoria del CNP al paro nacional reafirmó la idea de que el «paquetazo» era una fórmula ya conocida para profundizar el neoliberalismo en Colombia, lo que a su vez significaría la entrega del país a las multinacionales extranjeras, así como mayores desigualdades sociales y una perspectiva sombría para los sectores medios asalariados y pobres de la población. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) lo planteó de la siguiente manera en un comunicado a través del cual difundió la convocatoria al paro del 21 de noviembre de 2019:

En Colombia el gobierno de Iván Duque ha anunciado un paquetazo de medidas que contiene reformas laboral, pensional y tributaria, holding financiero, privatizaciones a montones, incumplimiento de los acuerdos con los sindicatos estatales, Fecode, los estudiantes universitarios y los sectores indígenas, sociales y comunidades, aumento de las tarifas

de energía eléctrica a favor de Electricaribe, restricción del derecho a la protesta social, impunidad ante la corrupción y los arrollamientos ante el FMI y la OCDE. La profunda crisis económica y social que atraviesa el país se refleja en la destrucción del aparato productivo y el trabajo nacional en favor del extranjero, el recorte sistemático de los derechos laborales, incremento del desempleo y la informalidad, pobreza, miseria generalizada, entrega de recursos naturales a las grandes multinacionales, en fin un cuadro desastroso para los intereses de la nación y del pueblo.²⁹

Dos elementos adicionales redondeaban esta lectura crítica de lo que ocurría en el país y que motivó el llamado a la protesta callejera: el primero era el incumplimiento de acuerdos pactados por el Gobierno con diferentes sectores que habían acudido a la movilización en años anteriores. Según el estudio de Foro Nacional por Colombia sobre participación ciudadana en el país, entre las tres principales causas de la movilización social en el período 2003-2017 se encontraba el incumplimiento de acuerdos pactados en anteriores negociaciones con el Gobierno nacional (Velásquez et al., 2020, tomo 3). El segundo tenía que ver con el asesinato de líderes y lideresas sociales a lo largo y ancho del país, fenómeno que se intensificó especialmente después de la firma del acuerdo con las FARC-EP³⁰ y frente al cual el gobierno de Iván Duque emprendió algunas acciones poco atinadas que a la postre resultaron ineficaces.

Ambos eran componentes narrativos más recientes y novedosos en el discurso de las organizaciones sociales. Su objetivo era poner en la picota pública al Gobierno nacional, señalándolo como un Gobierno incompetente, alejado de la realidad del país, incapaz de brindar protección a los defensores de derechos humanos y poco interesado en cumplir su palabra, amén de insistir tercamente en recetas macroeco-

²⁹ <https://viva.org.co/cajavirtual/svc0660/pdfs>

³⁰ Según el informe de Indepaz, entre noviembre de 2016 y julio de 2020 fueron asesinados 971 líderes y lideresas sociales. El número de asesinatos fue creciendo año a año: 21 en 2016; 207 en 2017; 298 en 2018; 279 en 2019; y 166 hasta julio de 2020 (<https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz.pdf>).

nómicas de corte neoliberal que no hacían otra cosa que ampliar la brecha social y condenar a importantes segmentos de la población a vivir en condiciones precarias.³¹

El discurso de denuncia de la crisis económica y social que vivía el país determinó el contenido del segundo elemento de la narrativa del CNP en dos aspectos: el objetivo de la movilización que estaba convocando (dimensión sustantiva) y la manera más adecuada de lograrlo (dimensión procedimental). En primer lugar, se trataba de reivindicar los derechos consagrados en la Constitución de 1991. La plena garantía para su ejercicio era la única salida posible, en opinión del CNP, para resolver la crisis social y económica que vivía el país. Ese era un punto básico de acuerdo entre los integrantes del Comité y el eje de su acción movilizadora. El pliego de más de cien puntos dado a conocer en diciembre de 2019 no era otra cosa que un listado de demandas provenientes de las diferentes organizaciones que hacían parte del CNP, y respondían a la aspiración de que los derechos constitucionales, especialmente los DESCAs, fueran garantizados por el Estado.

La narrativa del CNP era, en consecuencia, una narrativa esencialmente reivindicativa. Se trataba de exigir al Estado, por un lado, que no fueran tramitadas las reformas del paquetazo de Duque por violar derechos constitucionales; y, por otro, que se modificara el contenido de las políticas económicas y sociales del Gobierno, de modo que se redujeran drásticamente las desigualdades entre los colombianos. No se trataba, por tanto, de transitar hacia el socialismo del siglo XXI, como lo quisieron denunciar los sectores más conservadores del estamento económico y político del país, ni de derrocar al presidente y sacarlo a sombreros de la Casa de Nariño, sino de exigir reformas que beneficiaran, con criterio de equidad y justicia social, a la población más desfavorecida. Las demandas venían siendo formuladas de tiempo atrás por diferentes sectores de la sociedad colombiana y algunas de ellas ya hacían parte de acuerdos incumplidos. Lo que el CNP hizo fue llamar a la población a

³¹ Esta calificación del Gobierno se refería directamente al de Iván Duque, particularmente con respecto a su incompetencia y su desconocimiento de lo que ocurría en el país, pero también era aplicable a otros que le antecedieron.

tomar las calles para presionar al Gobierno y exigir cambios aplazados durante varios lustros. A ello se sumaba, como parte de las reivindicaciones, la necesidad de proteger a los líderes y lideresas sociales, y evitar la masacre social que venía atormentando al país con intensidad desde la firma del acuerdo de paz.

En 2020 esa narrativa se centró en la reivindicación del derecho a la protesta. El pliego de reivindicaciones de urgencia, presentado por el CNP al Gobierno en junio de ese año planteaba medidas para paliar los efectos de la pandemia del COVID-19 y entregaba un lugar especial a la defensa del derecho a la protesta, que venía siendo vulnerado sistemáticamente por las fuerzas del orden del Estado. Esa reivindicación prácticamente se convirtió en la única que fue objeto de un intento fallido de negociación entre el CNP y el Gobierno, como ya se mostró en otro capítulo.

El tono reivindicativo de la narrativa del CNP suponía para sus integrantes el desarrollo de un procedimiento que se esperaba siguiera la secuencia convocatoria -> movilización -> presentación de demandas -> llamado a la negociación -> discusión del pliego reivindicativo -> acuerdo para levantar el paro. El Comité, entusiasmado por el resultado de la movilización del primer día, aceleró la secuencia y saltó rápidamente a la exigencia de una negociación. En la noche del 21 de noviembre, primer día del paro, el CNP emitió un comunicado en el que destacaba la gran acogida al llamado a movilizarse por parte de la ciudadanía en cerca de 500 municipios del país —lo que representaba un éxito casi que inesperado— e instaba al Gobierno a reunirse con los representantes del Comité para comenzar la negociación:

El Comité Nacional de Paro solicita de manera inmediata una reunión con el Presidente Iván Duque, que debata las motivaciones y razones de este paro: contra el paquetazo de medidas regresivas en materia económica, social, laboral y ambiental, por la vida, la paz y los derechos humanos.

Nos declaramos en estado de alerta frente a esta reunión y llamamos a toda la ciudadanía a estar prestos a desarrollar nuevas acciones en la calle si el gobierno nacional mantiene la desatención a los reclamos y anuncia y prepara sus regresivas reformas.³²

³² <https://cut.org.co/declaracion-del-comite-nacional-de-paro/>

Hay un fuerte acento institucional en este llamado. Se trata de sentarse a la mesa a negociar con el jefe del Estado y su equipo de gobierno para llegar a un acuerdo sobre las reivindicaciones planteadas desde el inicio. En otras palabras, la movilización social tiene sentido solo como medio para lograr acuerdos que se traduzcan en política pública. No es un fin en sí, sino un instrumento de presión al Gobierno para acordar un conjunto de reformas que tienen que tramitarse institucionalmente para convertirlas en política pública, lo que incluye la posibilidad, como parte del acuerdo, de transformar algunas de esas instituciones. La secuencia estaba prevista: pasar de la lógica de movilización a una lógica institucional.

El énfasis institucional de la narrativa del CNP quedó demostrado cuando, fallidos los varios intentos del Comité de negociar con el Gobierno, tomó la decisión de traducir sus principales reivindicaciones en proyectos de ley que fueron presentados por una bancada mixta de parlamentarios en 2021 al Congreso de la República para que les diera trámite. En ese momento, el CNP había perdido la conducción del movimiento y aparecía como un actor más de la movilización que no quería dejar caer las banderas del paro, aunque su capacidad de incidencia en el devenir de los acontecimientos era escasa. Otros eran los actores que habían asumido el liderazgo y otras las narrativas que aparecieron en la escena pública, como se verá luego.

La importancia atribuida en esta narrativa a la dimensión institucional permite comprender el permanente llamado del CNP y de sus aliados a evitar cualquier brote de violencia durante el desarrollo de las marchas y otros eventos que fueron surgiendo durante la movilización. En el capítulo 4 fueron mencionados los acuerdos internos en el CNP acerca de las metas y los procedimientos que orientarían el desarrollo del paro. Uno de ellos fue precisamente descalificar cualquier acto de violencia por parte de los manifestantes, de la fuerza pública o de cualquier otro actor. El asunto no era fácil de acordar por la presencia en el CNP de sectores inclinados a emplear el «tropel» como uno de los repertorios posibles —incluso, preferibles— durante la movilización, y también por lo que señalaba la experiencia de movilizaciones similares

que, aunque eran diseñadas para evitar brotes de violencia, terminaban en enfrentamientos entre algunos manifestantes y la policía, con saldo de heridos de lado y lado, y manifestantes detenidos por parte de las autoridades. No obstante, se logró ese acuerdo y fueron varias las ocasiones en las que el CNP y sus aliados rechazaron los hechos de violencia de uno y otro lado y llamaron a marchar pacíficamente.³³

En suma, el CNP construyó un relato que combinaba la denuncia y la crítica al Gobierno con la propuesta de una movilización que diera pie a una negociación y a un acuerdo con el Ejecutivo sobre reformas que deberían ser tramitadas a través de los dispositivos establecidos por la Constitución y convertidas en políticas públicas. No se trataba de destruir el régimen para instaurar otro, sino de acordar, en el marco de las instituciones vigentes, los cambios necesarios —incluido el cambio institucional— para resolver las causas de la movilización.

Esta narrativa fue perdiendo vigencia a medida que el conflicto se convirtió en estallido y que los actores, los repertorios y las demandas cambiaron sustancialmente en 2021, como se mostró en los anteriores capítulos de este estudio. Surgió otra interpretación de los acontecimientos, principalmente en cabeza de los jóvenes de barriadas popu-

³³ Algunos ejemplos: el Polo Democrático Alternativo expidió un comunicado el 25 de noviembre de 2019, en el que afirma: «El Polo se suma a las actividades que desde el Comité Nacional de Paro se orienten para continuar la movilización contra el paquetazo de Duque, por la vida y por la paz. Actividades que adelantaremos al amparo del Estado de Derecho y de manera pacífica y civilista» (<https://www.polodemocratico.net/comunicado-sobre-el-paro-nacional-del-21n-y-la-coyuntura/>). A comienzos de mayo, el CNP expidió un extenso comunicado en el que anuncia su decisión de reunirse con voceros del Gobierno. Señala el Comité en su pronunciamiento que en esa reunión «Denunciaremos el uso desmedido de la fuerza por parte de la Policía, el ESMAD y el Ejército Nacional, así como el ataque indiscriminado que grupos y bandas paramilitares realizan hacia quienes ejercemos el derecho a la protesta» y que «Denunciaremos discursos de odio y declaraciones estigmatizantes que han promovido funcionarios y figuras públicas sobre los y las manifestantes y las protestas sociales, los cuales han sido realizados por funcionarios de alto nivel del gobierno nacional como el Ministro de Defensa, Diego Molano; alcaldes, como el de Pereira, Carlos Maya, el de Santiago de Cali, Jorge Iván Ospina; la Gobernadora del Valle del Cauca, Clara Luz Roldán e influyentes figuras públicas como Álvaro Uribe Vélez, líder del partido de Gobierno y el Centro Democrático, contra el Paro Nacional y la protesta ciudadana» (https://viva.org.co/cajavirtual/svc0729/pdfs/LO_QUE_VAMOS_A_DE-CIR_AL_PTE.pdf). El 28 de mayo de 2021, el Comité Nacional de Paro expidió un comunicado en el que se lee: «Condenamos todos los hechos de violencia que afectan la vida, la integridad y la libertad de las personas ocurridos en el marco de las protestas, tanto los que realiza la fuerza pública, como los que realizan los particulares. Rechazamos la violencia generada por actores infiltrados ajenos a la protesta social» (<https://www.noticiarscn.com/colombia/paro-nacional-comite-rechaza-la-violencia-pero-mantiene-los-bloqueos-380625>).

lares, las primeras líneas y los actores de los puntos de resistencia en varias ciudades del país. ¿Cuáles era los principales componentes de esa nueva narrativa?³⁴ Para responder a esa pregunta, resulta útil examinar el caso chileno, en razón de las similitudes y diferencias entre lo que ocurrió allí en octubre-noviembre de 2019 y lo acontecido en la movilización de 2021 en Colombia.

Los manifestantes en Chile construyeron una narrativa que combinó dos elementos: por un lado, una interpretación del presente que tenía que ver con el pasado posdictadura; por otro, una mirada hacia el futuro que proyectaba sus anhelos de cambio. Sobre el primer aspecto, el foco discursivo fue la referencia a dos factores que fueron determinantes para que las y los chilenos salieran masivamente a las calles a mostrar su insatisfacción y su enfado: el primero de ellos —probablemente el más visible— fue la atribución al neoliberalismo de la responsabilidad de todos los males que aquejaban al país en ese momento. Como se indicó en la Introducción de este estudio, Chile fue el laboratorio por excelencia de aplicación de la doctrina neoliberal en América Latina, principalmente gracias a las condiciones favorables que creó la dictadura del general Pinochet, quien usó todo su poder (la fuerza y la violencia incluidas) para implantar una economía y una sociedad de mercado, en el marco de una contrarrevolución cuyo propósito fue transformar por completo la sociedad chilena.³⁵

Los distintos movimientos que se fueron encontrando en la calle («No más AFP» el movimiento estudiantil, el movimiento de mujeres,

³⁴ Para mayor precisión, habría que hablar de «narrativas» (en plural), pues cada grupo, cada actor, fue elaborando su propio relato. Lo que se presenta en esta parte del capítulo es la identificación de elementos comunes que dieron consistencia al discurso elaborado sobre la marcha por tales actores, a sabiendas de que hubo matices de interpretación.

³⁵ La fórmula neoliberal se aplicó rigurosamente en la primera década de la dictadura en medio de la represión y la violación de los derechos humanos. Ese entorno represivo era necesario, según lo aconsejó el propio Friedman a Pinochet, para garantizar las medidas de ajuste y evitar en primera instancia la resistencia de los sindicatos y de otros sectores sociales al nuevo modelo. La recuperación económica (1977-1981) se logró a través de la inversión de capital de grandes transnacionales y de poderosos empresarios chilenos. Luego de la crisis económica de 1982, el Gobierno emprendió una nueva fase de implantación neoliberal con medidas como la creación de los fondos de pensiones y capitalización individual (AFP), la privatización y municipalización del sistema educativo, la creación de aseguradoras privadas de salud (ISAPRE) y una nueva ola de privatizaciones en los sectores de telecomunicaciones, electricidad y transporte.

los ambientalistas, los pobladores urbanos, los pueblos originarios, etc.) y la ciudadanía en general coincidían en que las razones que de tiempo atrás habían tenido para movilizarse tenían que ver fundamentalmente con la herencia neoliberal de la dictadura y sus consecuencias sobre la calidad de vida de las y los chilenos: bajas pensiones, educación privatizada, endeudamiento individual para acceder a los servicios esenciales, vivienda precaria, patriarcalismo, deterioro ambiental, etc. El estallido social fue el canal de expresión de sectores de la población que, en el contexto que acaba de ser descrito, sentían vulnerados sus derechos³⁶ y querían poner de presente las dificultades cada vez mayores que debían enfrentar para sobrevivir. La indignación que expresaron los manifestantes durante el estallido era el resultado de la precarización de la vida que tocaba a sectores medios a punto de rozar la línea de pobreza. Y era, a la vez, la fuente de la demanda que los unía: la demanda por dignidad.

La indignación y la rabia colectiva que expresó el estallido incluían, además, una cierta dosis de desengaño, pues la narrativa gubernamental había instalado de tiempo atrás en el país la creencia de que Chile se acercaba al primer mundo, especialmente por los resultados económicos exitosos logrados en los últimos lustros. La realidad mostraba, por el contrario, que la brecha social crecía en el país y que quienes se ubicaban en la parte baja de la escala socioeconómica experimentaban cada vez más una condición de exclusión y pobreza, antes que de progreso y bienestar. El optimismo de las élites contrastaba con la desesperanza y el futuro incierto que copaba la mente del resto de la población.³⁷ Era eso lo que manifestaban los marchantes en las calles de las principales ciudades del país.

³⁶ «El gran problema es la brecha que afecta nuestros derechos; por ejemplo, los derechos de los niños. Hoy los niños son víctimas, mañana serán victimarios» (Entrevista a una lideresa social).

³⁷ El sentimiento de desesperanza ya había sido detectado por el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1998. El informe hizo referencia a un sentimiento de inseguridad y desconfianza de los chilenos en su presente y su futuro, a pesar de la evidencia de una economía nacional que crecía y se fortalecía en la época. El individualismo extremo, característico de la sociedad chilena, asociado a la desigualdad y a la ausencia de redes de capital social condujo a un cierto pesimismo y a la percepción de que la condición normal en una economía mercantilizada era la supervivencia.

Pero había otro factor de indignación: la percepción de una distancia cada vez mayor entre una sociedad política enconchada en sí misma y poco conectada con la gente, y una sociedad que ya poco creía en los partidos políticos y en sus principales líderes, incapaces de leer lo que pasaba en cada rincón del país y de instaurar de una vez por todas una democracia libre de las ataduras de la dictadura. «No son treinta pesos, son treinta años», rezaba una de las consignas de los movilizados, a propósito del incremento del pasaje del metro que motivó el estallido. Esa es quizás la frase que mejor expresa la desazón de las y los chilenos con el sistema político y su profunda desconfianza en las instituciones democráticas, tal y como operaban en el país.

Esta situación tiene raíces profundas en el plebiscito que definió el fin de la dictadura en 1988. La derrota que sufrió el régimen llevó a Pinochet a asegurar por todos los medios la perpetuidad del sistema y, sobre todo, de la Constitución de 1980 que era la clave para que el modelo neoliberal tuviera continuidad. Así, los Gobiernos del retorno a la democracia debieron aceptar la coexistencia del Estado de derecho con los poderes fácticos e institucionales heredados de la dictadura, siempre con el propósito de garantizar una «democracia de los acuerdos» y de los «consensos», basada en el culto a la «gobernabilidad», a la paz social y a la unidad nacional» (Gaudichaud, 2016, p. 21).

En las tres décadas posdictadura a las que hacían alusión los manifestantes, ni los Gobiernos de la Concertación ni los de derecha, excepto Michelle Bachelet durante su segundo mandato, hicieron esfuerzo alguno por reemplazar la Constitución de 1980 y destrabar los procesos institucionales que permitirían las reformas económicas y sociales que las y los chilenos con paciencia esperaron durante un par de generaciones.³⁸ La clase política creyó erróneamente estar haciendo las cosas bien en el marco de la constitución heredada y preferían la tranquilidad que daba el continuismo a la incertidumbre que podría significar un cambio constitucional de fondo. Otra cosa pensaba la sociedad,

³⁸ «Nuestra Constitución es una camisa de fuerza que va a contrapelo de las demandas mayoritarias», decía una profesora universitaria entrevistada para este estudio.

harta ya de esperar a que los partidos se pusieran de acuerdo para dar el paso definitivo hacia una democracia sólida e incluyente, sin privilegios para nadie y, menos, para los herederos directos de la dictadura. La dificultad de las élites políticas para construir consensos en torno al cambio constitucional envió una señal negativa a la ciudadanía, cada vez más convencida de que esa élite no quería —o no podía— liderar los cambios que requería el país. Ello minó la confianza ciudadana en los partidos y, en general, en las instituciones políticas y el Estado.³⁹ El malestar se convirtió en desafección, en una reticencia ciudadana a involucrarse activamente en la agenda pública.

La interpretación del pasado-presente en términos de los efectos negativos del neoliberalismo y de la incapacidad de las élites políticas de conducir al país hacia una democracia sólida e incluyente se vio acompañada por una narrativa sobre el futuro soñado por quienes decidieron salir a la calle a manifestar su indignación. Habían perdido el miedo. Ese que la clase política no había sido capaz de superar para cambiar lo que había que cambiar. Era una ciudadanía que de manera espontánea y con la ayuda de las redes sociales había decidido salir a marchar no solo para quejarse de su presente, sino para reclamar un futuro cierto de dignidad. Ese era el mensaje central que expresaron las mujeres, las primeras líneas, los jóvenes y los estudiantes, las amas de casa, los pueblos originarios, los activistas sociales y todos aquellos que se fueron sumando a las marchas multitudinarias de octubre y noviembre.

En ese diseño de futuro cabe distinguir dos narrativas, no necesariamente excluyentes entre sí, pero diferentes en su acento: por un lado, los sectores más radicales, probablemente minoritarios que en-

³⁹ Un Estado que, además, era acusado de vulnerar derechos, desde una lógica patriarcal y autoritaria, como lo denunció el grupo Las Tesis en su canto «Un violador en tu camino»: «El patriarcado es un juez/que nos juzga por nacer/y nuestro castigo/es la violencia que no ves/El patriarcado es un juez que nos juzga por nacer/y nuestro castigo/es la violencia que ya ves/Es feminicidio/Impunidad para mi asesino/Es la desaparición/Es la violación/Y la culpa no era mía, ni dónde estaba ni cómo vestía/Y la culpa no era mía, ni dónde estaba ni cómo vestía/Y la culpa no era mía, ni dónde estaba ni cómo vestía/Y la culpa no era mía, ni dónde estaba ni cómo vestía/El violador eras tú/El violador eres tú/Son los pacos/los jueces/el Estado/el presidente/El Estado opresor es un macho violador/El Estado opresor es un macho violador/El violador eras tú/El violador eres tú/Duerme tranquila, niña inocente/sin preocuparte del bandolero/que por tu sueño dulce y sonriente/vela tu amante carabinero/El violador eres tú/El violador eres tú/El violador eres tú/El violador eres tú/El violador eres tú/El violador eres tú».

tendieron el estallido como la revuelta social que permitirá cambiar todas las cosas, abolir la sociedad neoliberal.⁴⁰ «Hay que destruirlo todo para volver a construir», señalaban algunos integrantes de primeras líneas y de los sectores que enfrentaban a las fuerzas del orden en las manifestaciones. Ante la desesperanza que habían producido treinta años de continuismo, lo único que cabía, a su juicio, era soñar con una sociedad y un Estado chilenos totalmente diferentes. Era este más un deseo que un proyecto. En realidad, era un deseo que carecía de proyecto político, como lo señaló una integrante de las primeras líneas, entrevistada para este estudio. Era una romantización de lo que ocurría y de lo que podría acontecer. El estallido era la gran oportunidad. ¿Para qué? Eso no estaba totalmente claro.

La otra narrativa compartía varios de los anteriores contenidos, solo que no veían en el estallido la oportunidad para destruir/reconstruir la sociedad y el Estado chilenos, sino como la expresión de fuerzas que pedían un cambio y que querían ser protagonistas de este, algo que se les había negado hasta ahora. Aquí la palabra clave era «inclusión», pero no solo económica,⁴¹ sino también política. Los sectores más organizados de la sociedad civil y algunos no organizados reclamaban cambios económicos y políticos que los reconocieran no como destinatarios, sino como actores de primer orden en la toma de decisiones colectivas. Ello implicaba su reconocimiento como actores legítimos y como interlocutores válidos de los tomadores de decisión. Sin embargo, aquí tampoco había un proyecto claro de ruta para lograr lo deseado, entre otras cosas porque cada movimiento tenía su propia agenda y la ciudadanía no organizada carecía de un referente político que orientara su acción.⁴²

La narrativa de los protagonistas del estallido social en 2021 en Colombia comparte varios de los elementos mencionados en el caso

⁴⁰ Entrevista a joven profesional activista.

⁴¹ Una de las hipótesis sobre el estallido es la que lo interpretaba como resultado de la anomia de consumidores insatisfechos. Lo que querían los manifestantes no era un cambio de sistema, sino su inclusión en él, sobre todo desde el punto de vista económico (Peña, 2020).

⁴² Esto aplica también para la izquierda chilena. Como lo dijo una de las personas entrevistadas: «[La izquierda] está huérfana de un proyecto político» (Entrevista a joven profesional activista).

chileno. El primero de ellos es que esa narrativa conecta el pasado, el presente y el futuro, conexión que, como se señaló en páginas anteriores, no logró la narrativa del Gobierno y sus aliados. En Colombia, sin embargo, la interpretación del presente, conectada sin duda con el pasado mediano e inmediato, no giraba tanto alrededor de la atribución de responsabilidades al modelo neoliberal, como sí ocurrió en Chile, sino más bien de la exclusión social, derivada del modelo de desarrollo,⁴³ y política, ligada estrechamente al orden conservador y, sobre todo, de las restricciones propias del sistema democrático en el país. La narrativa de los jóvenes, de las primeras líneas y de quienes dieron vida a los puntos de resistencia ponía el acento en la violación de sus derechos y en su condición de «nadies», de actores que eran invisibilizados permanentemente o, si no, estigmatizados por el resto de la sociedad y por el Estado.

La violencia estatal fue uno de los elementos más recurrentes en la narrativa de estos actores, reforzado además por el comportamiento represivo de las fuerzas del orden (policía y ejército) a lo largo de la movilización. Ese es un segundo elemento común a las narrativas elaboradas en Colombia y Chile. Pero no era solamente una cuestión coyuntural, imputable a la peligrosa mezcla de incapacidad y autoritarismo característica del gobierno de Duque. Era más una condición estructural que se había acentuado desde la llegada al poder de los sectores de derecha encabezados por Álvaro Uribe Vélez y se había convertido en una especie de regla consuetudinaria en el tratamiento dado a aquellos sectores que no compartían el proyecto político uribista. En últimas, la denuncia que hacían los protagonistas de la protesta era su desconocimiento como sujetos de derecho, como interlocutores legítimos del Estado.

Al perder su condición de sujetos sociales y políticos, al ser objeto de una permanente violación de sus derechos, estos sectores lo habían perdido todo, no podían soñar con un mañana en una sociedad que

⁴³ Un modelo de desarrollo fundado en principios neoliberales, sin duda. Sin embargo, la alusión al neoliberalismo no era tan frecuente ni directa en el relato de estos actores. Hacía parte del vocabulario más elaborado de otros actores.

los rechazaba. Por ello reiteraban en su narrativa, especialmente los jóvenes, que eran la «generación que no tenía nada que perder, que ha quedado sin perspectiva de futuro» (Niño, 2022, p. 119). De allí su desarraigo, su desafección política, su indignación con el régimen.⁴⁴ Este es otro punto de contacto en las narrativas de los protagonistas del estallido en Colombia y Chile.

Sin embargo, el relato de estos actores no se limitaba a enfatizar su condición de desaliento. Había otro ingrediente —no tan presente en el caso chileno— que aportaron algunos jóvenes y otros actores en varias ciudades del país: la idea de que ellos también son portadores de una luz de esperanza y que «otro mundo es posible», que algo se puede hacer para lograr una Colombia mejor, es decir, incluyente y respetuosa de sus derechos. Esta narrativa provenía de los sectores más organizados que participaron en las marchas y en los puntos de resistencia en 2021 (activistas políticos, estudiantes universitarios, defensores de derechos humanos, miembros de organizaciones sociales). Una activista política entrevistada lo decía con las siguientes palabras: «necesitamos una narrativa esperanzadora, más positiva, para enfrentar el miedo y para enfrentar la narrativa del Gobierno». Uno de los focos de esa lectura positiva era cambiar la idea de protesta para que se entendiera como un derecho y no como algo negativo: «Se hablaba de los aspectos positivos que traía en términos de derechos, por ejemplo, que el principal derecho es el derecho a la protesta porque es el que va a permitir la defensa de los demás derechos».⁴⁵

Esa narrativa positiva abrió el espacio para pensar el futuro. Tendría que ser un futuro muy diferente al presente vivido. Por eso, uno

⁴⁴ En una encuesta realizada en mayo de 2021 a jóvenes participantes en el paro por LabCapital para la Veeduría Distrital de Bogotá (2021) se encontró lo siguiente:
Los jóvenes expresan pocas o nulas oportunidades laborales, independientemente de su nivel académico o experiencia.

- No sienten que sean considerados para las decisiones que puedan afectar su futuro.
- Los niveles de corrupción cada día son mayores y afectan cada vez a más colombianos.
- No se sienten seguros en su propio barrio.
- Sienten que cada día se vulneran más sus derechos.
- Sienten frustración al no saber si van a poder costear los pagos de su educación.
- Algunos jóvenes piensan que la pobreza se hereda (p. 21).

⁴⁵ Entrevista a líder estudiantil de la movilización en un municipio cercano a Bogotá.

de los primeros elementos de la narrativa de futuro era lo que no se quería. Allí se ubica la crítica a los sistemas de representación política. Esta implicaba formas de intermediación que producían exclusión. Por ello, se reivindicaba un poder constituyente espontáneo, una participación horizontal que propiciara el desarrollo de prácticas políticas incluyentes en las que cada quien se representara a sí mismo. En otras palabras, formas de autogobierno democrático a través de las cuales fuera posible llevar a cabo ejercicios de contrademocracia dentro y fuera de las instituciones.

Los nuevos actores imaginaban nuevas relaciones de producción, querían experimentar otras formas de existencia social y política, siempre en la perspectiva de convertirse en sujetos reales de derechos y en actores con posibilidad de intervenir en la construcción de esa nueva sociedad y de las nuevas formas democráticas. Las instituciones políticas deberían entonces garantizar los derechos ciudadanos y estar totalmente abiertas a la participación plural, heterogénea, territorial: «construir demandas conjuntas y encontrar significantes que representen y hegemonicen las demandas son alternativas democráticas que se presentan en la protesta joven» (Niño, 2022, p. 129). En últimas, la idea era renegociar y reconstruir las relaciones de poder, basadas en una nueva gramática de lo político. ¿Cómo hacerlo? Eso no estaba claro entre los manifestantes. Como en Chile, era más un reclamo y un deseo sin proyecto político que lo concretara.

Esa era la prospectiva de futuro, de largo plazo, la utopía, si se quiere. Pero estos actores, en particular los jóvenes y las primeras líneas, también aspiraban a ver atendidas algunas demandas inmediatas, sobre todo de carácter local:⁴⁶ oportunidades de empleo y/o de emprendimiento; ampliación de cupos en las instituciones educativas y gratuidad de la educación; campos deportivos, lugares para el ocio, espacios culturales y espacios de formación. Pero, para lograr esos propósitos mediatos e inme-

⁴⁶ Como señalamos en su momento, la descentralización de la movilización multiplicó no solo los lugares de protesta y resistencia, los actores y sus repertorios, sino también las demandas. En cada lugar hubo demandas específicas, dirigidas sobre todo a los Gobiernos locales. Aquí se destacan de manera general los puntos compartidos o aquellos que, al final, se convirtieron en materia de negociación entre los manifestantes y las autoridades locales.

diatos, era necesaria una condición: la de ser escuchados, ser tenidos en cuenta, tener una relación más frecuente y sólida con las instituciones públicas y asegurar su inclusión en la toma de decisiones. En otras palabras, estos actores querían participar, como lo ordena la Constitución.

Intentando alternar con las narrativas del Gobierno y de los manifestantes, otros actores buscaron emplazar un relato diferente, sobre todo en perspectiva de futuro y como herramienta para acercar a los opuestos y dar una salida a la movilización que permitiera al país en su conjunto obtener un saldo positivo. Fue la narrativa del diálogo. Muchos fueron sus promotores: directivos y docentes universitarios, la Iglesia católica, las ONG,⁴⁷ algunos sectores empresariales y las plataformas de diálogo, entre otros.

Cada uno de esos sectores tenía versiones diferentes acerca del carácter y el alcance del diálogo, así como de los procedimientos y los resultados esperados. Pero, en medio de esas diferencias, es posible reconstruir una línea de pensamiento común: la idea central era despolarizar la confrontación y, como consecuencia de ello, eliminar cualquier asomo de violencia física y simbólica.

Esa apuesta obligaba a buscar acercamientos en medio de las desconfianzas entre los diferentes actores. El Gobierno nacional no quería negociar con el CNP y, mucho menos, con los promotores de los bloqueos y los puntos de resistencia. No se fiaba de ninguno de ellos. Estos, por su parte, desconfiaban aún más del Gobierno y de sus aliados, incluidos los sectores empresariales y los medios de comunicación masivos. Desconfiaban también de las ONG y de los partidos políticos, así como de las autoridades locales y de todo aquello que representase institucionalidad del Estado.

Los únicos actores que podían mediar y buscar acercamientos entre los sectores en confrontación eran las Iglesias, especialmente la Iglesia católica, que tenía un trabajo de gran recorrido con los grupos sociales

⁴⁷ En Chile, las ONG buscaron vías de diálogo para reducir la intensidad del conflicto y evitar brotes de violencia. «Ahora nos toca participar» fue la idea que motivó la iniciativa de diálogo para transformar el país. Incluso, el gobierno de Sebastián Piñera diseñó una plataforma de diálogo que quedó en desuso (Entrevista a dirigente de ONG).

más desfavorecidos de la población a lo largo y ancho del país, y los organismos internacionales, como las agencias de la ONU, o algunas entidades de cooperación internacional que habían patrocinado un trabajo en defensa de los derechos humanos y en busca de mejores condiciones de vida para esas poblaciones. Y, como ya se señaló, fueron ellos, junto con algunas universidades (Álvarez, 2021), quienes buscaron ese acercamiento y crearon escenarios de encuentro y diálogo entre los manifestantes y algunas autoridades públicas en ciudades y municipios.

Buscar acercamientos y atenuar desconfianzas, eran los dos fundamentos de esa narrativa. Pero había un tercer elemento no menos importante: la búsqueda de soluciones a las causas que habían originado el conflicto y que mantenían vivo el estallido. Eran diálogos, en últimas, para negociar soluciones de corto plazo que redujeran la intensidad de la movilización y fueran dando salida a demandas postergadas de tiempo atrás. Los resultados de los diálogos, especialmente los realizados en Cali y Bogotá, ya fueron mencionados en otro capítulo. Lo que cabe señalar es que, más allá de los acuerdos sobre soluciones de corto plazo, la narrativa del diálogo perdió fuerza posteriormente, especialmente entre los manifestantes, y quedó como patrimonio de plataformas de diálogo nacional y local que nacieron al calor de estos acontecimientos o que ya venían operando de tiempo atrás en el país.

Verdad y poder

El análisis de las narrativas realizado en la sección anterior permitió examinar cuatro relatos diferentes que dejan una idea de la confrontación simbólica que tuvo lugar a lo largo de la movilización en cabeza de los diferentes bloques de actores. En primer lugar, un relato del Gobierno y de los sectores sociales y políticos afines a él, en el que la idea central fue la caracterización de la protesta como una acción dañina en contra de la sociedad colombiana, que tenía un efecto negativo sobre el orden, la paz y el progreso, agenciada por un sector de la sociedad que, influenciado por agentes internos y externos, quería desestabilizar al

Gobierno y afectar las instituciones democráticas. Era un relato en defensa del orden conservador, que estigmatizaba a los manifestantes, no ofrecía más alternativa de futuro que mantener el presente y seguir haciendo más de lo mismo en materia de modelo de desarrollo, de régimen político y de política pública, y que pretendía además justificar la respuesta represiva del Estado a la movilización ciudadana.

Frente a esta narrativa, los manifestantes elaboraron relatos alternativos que pretendían neutralizar el discurso gubernamental y ofrecer una interpretación diferente a la de las élites en el poder. Dos relatos fueron ganando espacio en la opinión pública y política: por un lado, el del CNP, cuyo punto de partida era la idea de movilizarse para obtener conquistas a través de una negociación con el Gobierno sobre puntos contenidos en el pliego de demandas elaborado por las organizaciones que hacían parte del Comité. El núcleo de dicho relato en términos sustantivos era la acusación al Gobierno y al Estado de prohijar políticas que estaban ahondando las desigualdades sociales y produciendo condiciones de vida cada vez más precarias para la mayoría de las y los colombianos, amén de su incapacidad para enfrentar la oleada de asesinatos de líderes y lideresas sociales, y de su escasa voluntad (en el caso del gobierno de Iván Duque) para implementar el acuerdo de paz firmado con las FARC. A esas ideas se sumaba la de defensa de la protesta social como derecho y la exigencia de garantías para su ejercicio de manera pacífica.

Por otro lado, la narrativa de los protagonistas del estallido en 2021, en especial los jóvenes, las primeras líneas y los actores que animaron los puntos de resistencia. Esta narrativa, construida al calor de la confrontación, conectaba pasado, presente y futuro. Un pasado y un presente que eran fuente de desesperanza, no solo porque dichos actores se percibían como grupos no reconocidos por la sociedad y por el Estado sino, además, por carecer de las oportunidades de educación y empleo que les permitieran a ellos y a sus familias aspirar a un mejor mañana. Pero ese presente abría una pequeña luz de esperanza fundada en la idea de que «otra Colombia es posible», siempre y cuando se hiciera efectivo un cambio de fondo de las estructuras económicas y

políticas del país y estos actores, relegados al margen de la sociedad y de la opinión pública, pudieran jugar, junto con otros actores, un papel activo como arquitectos de esa nueva realidad. En esa narrativa ocupaba un lugar —quizá menos visible, pero no menos importante— la demanda de soluciones de corto plazo a sus necesidades y carencias, en especial en materia de educación y generación de ingresos.

Por último, hicimos alusión a la narrativa de «terceros actores» que promovieron el diálogo como forma de acercar a los sectores confrontados y dar una salida a la movilización que permitiera ganancias para todos —Gobierno y manifestantes— y para el conjunto del país. Era una narrativa que colocaba el acento en la necesidad de reducir los niveles crecientes de polarización extrema en Colombia, buscaba generar confianzas entre los actores para sentarse en la misma mesa y dialogar sobre el presente y el futuro del país, y proponía espacios concretos para emprender el diálogo y buscar conjuntamente soluciones a los problemas que habían motivado la protesta. Este llamado tuvo en algunas ciudades consecuencias visibles; por ejemplo, la definición de programas en favor de los jóvenes y las primeras líneas, pero fue efímero en el logro del propósito de discutir y llegar a algunos acuerdos sobre los principales retos del país de cara al futuro.

Lo relevante de la circulación de estas narrativas en el escenario de la protesta, en especial las que confrontaban al Gobierno o buscaban algún tipo de mediación, es que se fue constituyendo un campo de lucha simbólica que no existía en Colombia o que era totalmente asimétrico en favor del discurso gubernamental. En efecto, como se señaló en este capítulo, las élites políticas y económicas del país llevaban décadas elaborando su propio discurso en defensa del orden conservador, el que adquirió un tono abiertamente autoritario con la llegada del uribismo al Gobierno y se fue perfeccionando a medida que el movimiento social fue ganando fuerza en la última década antes del paro de 2019. Ese discurso, que daba sustento a la narrativa gubernamental sobre el paro, se fue convirtiendo en sentido común para la mayoría de la población y se naturalizó como si no hubiera alternativas económicas, sociales y políticas que abrieran horizontes diferentes. Las élites en el poder impusieron su verdad y esta contribuyó a legitimar el orden existente.

Esa lógica obedece en términos generales a la relación entre verdad y poder⁴⁸ analizada por Foucault en varias de sus obras.⁴⁹ Los sectores en el poder construyen discursos disciplinarios que se ven respaldados por el uso potencial de la violencia. A su vez, la violencia del Estado se racionaliza y legitima mediante discursos que enmarcan la acción humana. Violencia y discursos son los dos instrumentos de legitimación del poder. En palabras de Castells (2010):

[...] la forma esencial del poder está en la capacidad para modelar la mente. La forma en que sentimos y pensamos determina nuestra manera de actuar, tanto individual como colectivamente. Es cierto que la coacción y la capacidad para ejercerla, legítimamente o no, constituyen una fuente básica de poder, pero la coacción por sí sola no puede afianzar la dominación. La capacidad para lograr el consentimiento o al menos para instilar miedo y resignación respecto al orden existente es fundamental para imponer las reglas que gobiernan las instituciones y las organizaciones de la sociedad. Y en todas las sociedades esas reglas representan las relaciones de poder incorporadas en las instituciones y las organizaciones de la sociedad. (p. 24)

Dicho de otra forma, la «verdad»⁵⁰ que el poder impone se convierte en consenso colectivo. Las nociones que manejamos sobre el mundo se dan por verdaderas en tanto son moldeadas a través de discursos. Estos y los relatos a que dan lugar poseen, como ya se analizó, un carácter persuasivo con el fin de convencer a las personas de que son verdades únicas. Por eso, «la credibilidad y el poder pertenecen a aquellos que cuentan la mejor historia» (García y Simancas, 2016, p. 144).

Los grupos de poder económico y político en Colombia elaboraron su propia historia y la convirtieron con gran habilidad en imaginario

⁴⁸ «El poder es la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder. El poder se ejerce mediante la coacción (o la posibilidad de ejercerla) y/o mediante la construcción de significado partiendo de los discursos a través de los cuales los actores sociales guían sus acciones. Las relaciones de poder están enmarcadas por la dominación. Que es el poder que reside en las instituciones de la sociedad» (Castells, 2010, p. 33).

⁴⁹ Véanse, por ejemplo, los tres tomos del autor de *Historia de la sexualidad* (1995).

⁵⁰ No existe «una» verdad histórica, como dice Laclau (2002), pues todo hecho social es objeto de una constante disputa.

colectivo cuidando que no hubiese interpretaciones diferentes ni proyectos políticos alternativos. Lo hicieron, como ocurre con los discursos dominantes, generando miedo e inseguridad en la ciudadanía de modo que esta no se atreviera a perfilar discursos diferentes que pusieran en tela de juicio las ideas que se habían convertido en sentido común colectivo. En el marco de ese discurso dominante, el Gobierno formuló su propia interpretación de la movilización de 2019 y 2021, como si fuera la única posible e intentó impugnar las narrativas alternativas a través de la estigmatización de los manifestantes y de sus relatos.

Sin embargo, los sectores sociales que lideraron la movilización en 2019 y 2021 también tenían su propia historia para contar, su interpretación de los hechos, tal y como lo mostramos en este capítulo, y su propio discurso. El espacio que la sociedad civil fue ganando paulatinamente en Colombia le permitió también proponer su interpretación de los acontecimientos y narrar una versión de estos diferente a la del Gobierno. A la narrativa gubernamental se opusieron contranarrativas sociales que desvirtuaron muchos de los contenidos de la lectura que hicieron el Gobierno y sus aliados sobre la movilización, y mostraron que el pensamiento «natural» que durante décadas había moldeado la mente de la mayoría de las y los colombianos solo era un instrumento para eternizar el orden conservador.

Uno de los valores de la movilización fue precisamente la posibilidad de elaborar discursos alternativos («otra Colombia es posible»; «la protesta es un derecho»; «hasta que la dignidad se vuelva costumbre»; «el diálogo nos acerca para llegar a acuerdos de país», etc.) que abrieron el horizonte de pensamiento de las y los colombianos.⁵¹ Como dice Castells, «para desafiar las relaciones de poder existentes se necesitan discursos alternativos que puedan vencer la capacidad discursiva disciplinaria del Estado como paso necesario para neutralizar su uso de la violencia» (2010, p. 40). Fue esa la función de las contranarrativas

⁵¹ Lo mismo ocurrió en Chile: las contranarrativas que elaboraron los diferentes movimientos sociales y la ciudadanía indignada mostraron que la herencia neoliberal de la dictadura había ahondado las desigualdades sociales y que Chile no era el oasis económico y social de América Latina que las élites en el poder habían pintado e impuesto como discurso dominante.

durante la movilización en Colombia: dieron lugar a interpretaciones distintas a la del Gobierno y sus aliados, sembraron la semilla de posibles contrapoderes sociales y políticos, y mostraron discursivamente posibilidades de futuro,⁵² en contraste con el discurso de las élites políticas articulado en torno a la idea obsesiva de perpetuar el orden conservador, manteniendo de cara al mañana un presente que para la mayoría de las y los colombianos representaba desigualdad y exclusión social y política.

⁵² No sobra señalar que las contranarrativas tenían una función adicional: generar cohesión interna dentro de los manifestantes, en medio de su heterogeneidad social y política, y servir como herramienta de pedagogía política y de concientización de los manifestantes acerca de los objetivos de la movilización.

Capítulo 7

El legado de la movilización

La participación —como se dijo desde el inicio de este estudio— es un medio para el logro de objetivos individuales y colectivos. Quien participa puede hacerlo porque entiende que participar es deseable, pero generalmente con la mira de obtener un resultado específico. Es la dimensión teleológica de la participación. A través de ella perseguimos fines concretos, de menor o mayor envergadura, y diversos según las apuestas de quienes se involucran. En cierto modo, el éxito de la participación se mide no solo por la manera como se desarrolló el proceso, sino sobre todo por los efectos que indujo. ¿Qué saldo dejaron las movilizaciones de protesta en 2019-2021 en Colombia? ¿Los promotores de las marchas, los plantones, los puntos de resistencia y demás actividades lograron lo que se propusieron? ¿Cuáles fueron los efectos más visibles, sociales y políticos de esos veinte meses de agitación social y política? ¿Qué balance puede hacerse sobre los logros y fracasos de esta experiencia que tocó las fibras más íntimas de la vida del país? Este capítulo busca dar algunas respuestas a estas preguntas.

Los resultados de la movilización deben ser analizados desde una perspectiva multidimensional. Pueden ser identificados en el plano subjetivo, como sucesos que dejan huella en la vida de las personas, en sus emociones, actitudes y conductas. Pueden ser también culturales, en la medida en que transforman o producen nuevos códigos e imaginarios. O referirse a las demandas y reivindicaciones que motivaron la movilización, o a los efectos sociales (organización y tejido social, relación con el territorio, autogestión, etc.) y políticos (cambios en las políticas públicas, en la estructura y el funcionamiento del Estado o en el comportamiento de los agentes políticos) de la acción colectiva. El carácter multidimensional de los resultados de la movilización refleja la complejidad de los procesos participativos y define su profundidad y su nivel de logro. Como señala Bringel (2021), «un estallido solo tendrá impactos profundos cuando logre articular varias de estas dimensiones, trascendiendo lo coyuntural y lo inmediato. A la vez, será más exitoso si consigue desafiar los códigos y ciclos políticos imperantes para abrir una nueva era» (p. 37).

En lo que sigue serán examinados algunos resultados de la movilización en dos planos: social y político; en el primer caso, serán analiza-

dos los efectos en escalas diferentes (personal, territorial y nacional). En cuanto a los efectos políticos, se hará la distinción entre efectos inmediatos y mediatos. De esa forma, será posible realizar, al tenor de lo señalado anteriormente, una lectura integral y compleja de lo sucedido.¹

Los efectos sociales

La movilización como experiencia individual: motivaciones e impactos

La movilización es un proceso de acción colectiva que depende en últimas de la decisión de las personas de sumarse a ella, por una o varias razones diferentes: porque están convencidas de que protestar y, en general, participar es socialmente deseable;² o porque se sienten parte de un «nosotros» y persiguen, inspirados en una motivación altruista, algún beneficio colectivo; o porque buscan de manera utilitaria réditos ligados a intereses particulares.³ La acción colectiva se nutre sin duda de alguna o de varias de esas motivaciones, pero también tiene efectos sobre las personas que se suman a la acción, más si se trata de acciones contenciosas que poseen una carga a la vez racional y afectiva muy intensa.⁴

¹ Hay quienes opinan que el paro no tuvo resultados significativos, salvo el triunfo de Gustavo Petro en las elecciones presidenciales de 2022: «Nosotros, después del paro, no tenemos una victoria concreta, algo que uno diga ‘nosotros logramos esto’. Fue un puro desgaste que acabó con la movilización del 21A. El único logro pudo ser el triunfo de Petro. Claramente, Petro no llega por ellos, pero, sin ellos, probablemente no habría llegado» (Entrevista a dirigente político). Es una opinión que resta valor a una buena cantidad de resultados que tuvo la movilización, como se intentará mostrar en este capítulo. Sin embargo, seguramente refleja la mirada —¿pesimista?— de personas que probablemente pretendían que la movilización obtuviera victorias tangibles y de gran calado.

² Es lo que Elster (1992 y 1995) llama las conductas determinadas por normas sociales de cooperación, a través de las cuales el individuo no busca ninguna recompensa.

³ Aguiar (1991) se refiere a estas dos como las macro y las micromotivaciones que siempre están presentes en la acción colectiva.

⁴ «Las subjetividades individuales y colectivas se afirman y construyen en los movimientos sociales. Esto ha ocurrido en todos los lugares donde han estallado estas revueltas. Los movimientos sociales brindan ‘espacios de experiencia’, favorables a la experimentación y a los

En efecto, la decisión de muchas personas de unirse a la protesta no es solamente el producto de una decisión racional, de cálculo sobre eventuales recompensas o beneficios. Se nutre también de un conjunto de emociones que juegan un rol no menos importante. Como afirman Prada-Uribe y Lopera (2021) a propósito del paro en 2019, las emociones y los afectos fueron un eje esencial de los estímulos para la acción.⁵

Las emociones fueron factor clave para el inicio y el desarrollo de los paros de 2019 y 2021.⁶ Hubo sentimientos que otorgaron sentido a la decisión de salir a la calle a marchar: la ira, la indignación, los inconformismos y el miedo tuvieron mucho que ver con el origen de las marchas de protesta en 2019 y con el desarrollo de los diferentes repertorios desplegados por los jóvenes y otros actores en 2021.⁷ El miedo tenía su historia y su razón de ser: durante muchos años, la respuesta estatal a la movilización fue la represión, la desaparición de personas, incluso la muerte: «Desde 2007, cuando comencé a marchar, viví en un contexto político de miedo. No se podía hablar de tropes, de movimiento social; había espías por todos los lados».⁸

Ese miedo se juntó con la desesperación, en particular después de la pandemia, cuando un número no despreciable de personas perdieron

procesos de subjetivación, donde la autoproducción de sí mismo como persona y la percepción del impacto que uno tiene en la sociedad se refuerzan mutuamente (Pleyers, 2016). Estos espacios y eventos constituyen una experiencia efímera pero intensa y significativa en la vida de los participantes (McAdam, 1982) y suelen tener un impacto a largo plazo en su compromiso social y político, al igual que en su visión del mundo y su subjetivación» (Pleyers, 2023, p. 332).

⁵ «Las emociones —dice Elster (1995)— son la materia de la vida. La ira, la vergüenza, el temor, la alegría y el amor son estados de ánimo sumamente poderosos. Subjetivamente se los experimenta como dominantes. No elegimos tenerlos; antes bien, estamos en poder de ellos [...] A menudo, se suelen ver las emociones como fuente de irracionalidad y como obstáculos para una vida bien ordenada desatendiéndose el hecho de que una vida sin emociones será estúpida y como dije sin sentido» (p. 67). «Las emociones importan porque nos conmueven y perturban y porque mediante sus vínculos con las normas sociales estabilizan la vida social. También interfieren con nuestros procesos de pensamiento, haciéndolos menos racionales de cuanto pueden serlo de otra manera» (p. 75).

⁶ Una de las personas entrevistadas opinó que fue sobre todo el paro de 2021 el que estuvo más relacionado con las emociones (Entrevista a académico). Eso es cierto, pero no significa que esas emociones no hayan sido parte de la movilización en 2019.

⁷ «El movimiento juntó la rabia, el descontento» (Entrevista a activista de derechos humanos de Cali).

⁸ Entrevista a líder social.

su empleo o sus fuentes de ingreso y traspasaron la línea de la pobreza, incluso de la miseria: «En 2021, luego de la pandemia, hay una gran desesperación. La etimología de desesperación es no esperar absolutamente nada más, y yo creo que eso era lo que sentía mucha gente que salió a marchar en 2021 [...] Esa espontaneidad de rabia, de dolor, de desesperación se juntó con la tradición de movilización de los sectores que siempre nos hemos movilizado».⁹

Sin embargo, la propia dinámica de la movilización fue despertando otros sentimientos, incluso opuestos a los que la motivaron, en los que puede leerse más bien optimismo y sentido de futuro. El mismo líder que ponía de presente su historia de miedo como activista social, vio en la movilización de 2019 una luz de esperanza para superarlo y pensar en la posibilidad de marchar sin temor: «En 2019 comenzó a haber para mí una esperanza, pues venía de movilizaciones fuertes como el paro agrario de 2013. Comencé a ver que había una espontaneidad en el movimiento social cuando la gente salía a la calle».¹⁰ La gente comenzó a perder el miedo y a convertirlo en indignación y rabia. Allí radica la importancia del grito de muchos activistas, especialmente durante la movilización en 2021: «lo hemos perdido todo, hasta el miedo», que fue uno de los principales ejes de las contranarrativas que circularon en ese momento, como se analizó en el capítulo anterior.

Los sentimientos positivos afloraron desde el inicio de las marchas, como lo expresa el siguiente testimonio sobre las emociones vividas con el cacerolazo en los primeros días del paro de 2019:

Nosotros nos quedamos hasta tarde, como que sabíamos que iba a haber finalmente conflicto en la Plaza de Bolívar, entonces estuvimos un rato. Empezó a llover y nos empezamos a retirar [...] Cuando íbamos de regreso, o sea ya tipo cinco o seis de la tarde, por Teusaquillo empezamos

⁹ Entrevista a líder estudiantil, activista política. El mismo sentimiento se percibía en Chile. Como lo señaló una de las personas entrevistadas: «El estallido tuvo que ver con un sentimiento de desesperanza y falta de certidumbre sobre el futuro, especialmente entre los jóvenes. Ese era el discurso que circulaba entre los movilizados. Una fuerte desesperanza, no solo de los jóvenes sino de todos los que participaban. Entre los jóvenes, esa sensación provenía de su experiencia viendo a sus padres llegar tarde a casa, no tener lo suficiente para el final de mes, etc.» (Entrevista a profesional joven).

¹⁰ Entrevista a líder social.

a escuchar el ruido y pensamos «¿qué está pasando?». Miramos redes sociales y vimos que parecía que habría cacerolazo. Pero uno ve esos ejercicios como muy focalizados [...] y yo un poco escéptico dije: «Bueno, es Teusaquillo, una localidad de clase media alta donde la mayoría de las personas tiene una formación, es natural, un poco, que se generen este tipo de movilizaciones», que igual me parecía muy bonita. Pero tomo mi bus, llego a mi barrio, y en mi barrio también empiezo a escuchar cacerolas; entonces, se vuelve un ejercicio muy llamativo cuando es en el barrio [...] que es un lugar industrial, no habitan muchas personas. Y empiezo a escuchar gente también a lo lejos [...] «¡Cacerolazo!», y te llena de fuerza. Esto que yo pensaba que se acababa en una simple movilización no acababa [...] Fue un ejercicio bonito. (Entrevista a habitante del barrio Puente Aranda, citada por Prada-Urbe y Lopera, 2021, p. 251)

Las marchas y demás eventos de protesta causaron un alto impacto emocional en muchas personas. «No somos los mismos después del paro». Esta frase, pronunciada por un líder de una ciudad intermedia entrevistado para este estudio, resume de la mejor manera el efecto más inmediato —y, quizás, más contundente— de la movilización sobre la vida de muchos de los participantes. Y remató la frase diciendo: «Siento que esto me marcó a mí, fue como un mayo del 68 para mí. Vivimos un estallido no solo social, sino cultural [...] Para mí fue un momento histórico que nunca voy a olvidar».¹¹ Este es un líder curtido en muchas batallas, como él mismo lo narró. Inició su intervención en marchas de protesta en 2007, participó en el paro agrario de 2013 y en las marchas de los estudiantes universitarios en 2018. Pero se sintió profundamente tocado por las movilizaciones de 2019-2021, lo que muestra, además, el carácter y el alcance de estas últimas. Si bien, como se afirmó en otros capítulos, ellas dieron continuidad a las movilizaciones de años anteriores, fueron algo particular y diferente por su

¹¹ Una activista social, integrante de las primeras líneas en Chile, expresó sin ambages las sensaciones que recorrieron su mente en los primeros días del paro, sensaciones que seguramente fueron compartidas por otras personas: «El 18 de octubre ha sido lo más lindo que he vivido en mi vida. Ni un hijo se va a comparar con ese día. Ese fin de semana fue muy bonito. Me fui a la periferia para ver lo que estaba pasando: saqueos a supermercados, barricadas. Había un ambiente de alegría y confraternidad. El enemigo son los pacos. Hicimos dedo y la gente nos llevaba».

duración, por los altos niveles de participación y por la intensidad de la acción y de la experiencia vivida, tanto en las marchas de 2019 como en los puntos de resistencia en 2021. En ambas ocasiones, este líder fue protagonista.

Si esa fue la sensación experimentada por un líder con experiencia en la contienda callejera, mucho más intensa fue en el caso de quienes participaron por primera vez. Así lo expresó una mujer que salió a marchar en Cali respondiendo a la convocatoria hecha por el CNP en noviembre de 2019: «Ese día no solo salieron las centrales obreras, salimos la gente del común, gente que nunca había participado en las marchas. Para mí fue la primera vez. Ese día me di cuenta de algo maravilloso: que no era la única con ese sentimiento de lucha, de inconformismo [...] Ese día vi tanta gente y me reafirmé en mi decisión de luchar por el bien común».

Este testimonio no solamente expresa el alto impacto emocional causado por la experiencia que vivió esa mujer, madre de familia, sino que ofrece otros dos elementos relevantes: por un lado, la certeza de que ella no estaba sola en la protesta, sino que había muchas personas que compartían su sentimiento y por ello habían salido a marchar; por otro, su compromiso con la lucha que ella y otros estaban adelantando. El primer aspecto («somos muchos») es relevante no solo cuantitativa sino cualitativamente. Cuantitativamente, como se mostró desde un comienzo en este estudio, las movilizaciones interpelaron a gran cantidad de personas en todo el país, muchas de las cuales, como esta madre de familia, salieron a marchar por primera vez. Hasta los propios organizadores quedaron sorprendidos con el resultado de la convocatoria al paro del 21 de noviembre. Esperaban que fuera una jornada más de marchas y protestas, en las que darían a conocer sus consignas y reivindicaciones, y llamarían la atención del Gobierno y de la opinión pública sobre sus demandas. Nada más. Pero ocurrió otra cosa: la respuesta al llamado del CNP fue masiva y de alta intensidad, al punto que el paro se prolongó, no dos días o cuatro, sino semanas y meses.

Pero, probablemente, el elemento más importante de ese «somos muchos» como testimonio es su significado cualitativo: la idea de unión

de fuerzas, solidaridad y hermandad que actuó como el cemento que fraguó la fuerza de la movilización en 2019 y que dio vida y sentido a los puntos de resistencia en 2021. «De hecho —afirmó un docente universitario— todo el mundo terminó involucrado con el corazón; esa fue una cara muy interesante, muy importante, de la movilización; fue la cara altruista, la cara solidaria». El rostro solidario de la movilización —que no puede ocultar las tensiones y los conflictos propios de cualquier experiencia colectiva— quedó en evidencia en el cotidiano de los puntos de resistencia en varias ciudades del país.¹² Más que jóvenes y personas que enfrentaban a la policía en defensa de los manifestantes y del territorio, quienes convivieron en esos lugares de ejercicio de la democracia conformaron familias y hermandades que sirvieron de soporte a las personas y a su acción. Una activista del movimiento de ollas comunitarias así lo describió: «Los muchachos nos veían a quienes cocinábamos, hombres y mujeres, como papá y mamá. Muchos decían ‘mamá’, ‘tía’, lo que creó lazos de familia [...] A partir de los lazos de amistad y hermandad, y de un entender que el bienestar de la comunidad es un fin mayor, ellos empezaron a crear colectivos sociales».¹³

El otro componente que expresa el testimonio de la madre manifestante es el compromiso que las personas asumieron para involucrarse en el movimiento, expresar el malestar de la ciudadanía y asegurar el logro de las metas que se impusieron a lo largo del proceso. Todos los líderes y lideresas entrevistados fueron explícitos en reafirmar ese compromiso

¹² El siguiente testimonio dice mucho al respecto: «Un momento que también me pareció muy muy bonito fue un día, creo que el 27 de noviembre, más o menos después de la muerte de Dilan [...] yo estaba muy afectado por este asesinato. Había una movilización acá en Soacha, me levanté temprano para alistarme [...] y no alcancé a hacerme el desayuno. Entonces, salí a comprar donde la vecina, dos arepas. Cuando llegué, la vecina me dice: “¡Ay, yo a usted lo he visto en las marchas! Usted siempre va con un chaleco que dice algo de gestión humana, qué es lo que hace”. Yo me pongo a contarle, y ella dice: “Tan chévere, mijo, ¿quiere un tintico?”. Dije: “La verdad, solo tengo para la arepa”. Y ella: “No, mijo, le regalo el tintico y le regalo la arepa porque sé que lo que usted va a hacer no es fácil”. Eso, a mí, [viniendo] de una persona que nunca había visto movilizándose ni organizándose en nada, como uno lo ha hecho, me pareció bien, bien bonito» (Entrevista a integrante del colectivo José Martí, Soacha; citada por Prada-Urbe y Lopera, 2021, p. 253).

¹³ Entrevista a abogada, defensora de derechos humanos y activista social. Más adelante haremos referencia en detalle a los procesos organizativos gestados durante la movilización.

y señalaron, además, la entrega de hombres y mujeres que por primera vez participaban en una manifestación callejera, y que poco a poco comprendieron las razones de la protesta y, sobre todo, la necesidad de hacer su aporte para sacar adelante las reivindicaciones acordadas.

La movilización fue así un escenario de socialización política y de construcción de cultura democrática. Allí se fueron forjando nuevas subjetividades políticas. Eso pudo apreciarse en los puntos de encuentro de los manifestantes durante el paro de 2019, puntos que nacieron como lugares lúdicos, pero también de conversación sobre el carácter de la movilización y la importancia de las demandas formuladas por los promotores de la protesta, pero fue especialmente notorio en el paro de 2021, cuando los puntos de resistencia se fueron consolidando como el principal repertorio de acción de los protestantes. En ellos, los participantes, en especial aquellos que se sumaban por primera vez a una acción de esta naturaleza, fueron entendiendo su lugar como sujetos políticos¹⁴ y de derechos, la importancia de lo público y la necesidad de involucrarse en la acción política, otorgando nuevos sentidos a esta última.¹⁵

El encuentro con cercanos y extraños

La mayor parte de las experiencias que las personas vivieron durante las movilizaciones tuvieron lugar en escenarios colectivos, tanto en las marchas y los lugares de encuentro que fueron naciendo durante el paro de 2019 como en los puntos de resistencia en los que se escenificó la protesta en 2021. No fueron vivencias aisladas. El miedo, la desesperación, la ira y la indignación, pero también la solidaridad y la esperanza de un mejor mañana, si bien pudieron nacer y crecer en lo íntimo de cada uno de los participantes, ganaron peso y fuerza en el contacto con otras personas y grupos en los lugares de reunión y de encuentro, en

¹⁴ «Hay una reconfiguración de los sujetos políticos, LGBTI, jóvenes, ambientalistas, mujeres. Son actores que proponen una agenda alternativa a la de los actores organizados. Lo que falta es capacidad para construir una agenda colectiva» (Entrevista a director de ONG).

¹⁵ «Muchas personas adquirieron una conciencia política de la clase social en la que estaban, de su lucha social. Hoy la gente comienza a entender lo público y lo privado, qué es el neoliberalismo, lo que antes era patrimonio de la gente de la Universidad» (Entrevista a líder social).

los territorios a distinta escala en los que se desarrolló la experiencia. Dependiendo de la escala, el encuentro tuvo lugar con cercanos y/o con extraños. En el entorno barrial, las personas se conocían y se reconocieron como vecinos, lo que despertó sentimientos comunitarios y motivó la acción conjunta, el apoyo mutuo, la confianza y la autoprotección.¹⁶ La protesta reforzó el capital social existente en esos territorios y creó nuevos vínculos que afirmaron el sentido comunitario, base fundamental para la acción. La olla comunitaria fue una poderosa herramienta de formación y fortalecimiento de ese capital: «Al calor de la olla en el estallido se tejía comunidad y se tejían lazos que, a través de compartir la comida, permitían dialogar, a pesar de nuestras diferencias políticas [...] Mientras compartíamos la aguapanelita, yo les iba contando a los chicos cómo eran los derechos de un capturado, cómo debían manejarse durante una captura [...] Esa conversación nos permitió reconocernos como sujetos políticos importantes y relevantes».¹⁷

La socialización política fue un efecto derivado de este encuentro entre cercanos, tal y como lo reconoció un activista político en Bogotá: «Nuestra cotidianeidad se politizó; la gente se interesó más por los asuntos públicos, y esto permeó sectores que hasta ahora no habían sido tocados». En cierto modo, se sembró una semilla de transformación de la cultura política. Como lo planteó un líder estudiantil: «Obtuvimos triunfos importantes: la caída de Carrasquilla, el haber tumbado las reformas de Duque. Pero no creo que el movimiento se quede ahí. De hecho, la apuesta más grande que puede tener un movimiento así es la transformación del sentido común, más en una sociedad profundamente conservadora como la sociedad colombiana». Además, esa fue una vía de empoderamiento de actores que se reconocieron como interlocutores, de igual a igual, con otros actores, incluso públicos, tales como agentes gubernamentales y medios de comunicación.¹⁸

¹⁶ «Uno de los temas positivos que yo destacaría en los barrios es que la gente se lograba articular bien porque eran personas que se conocían, eran los mismos jóvenes de la comunidad» (Entrevista a estudiante universitario, líder en un municipio cercano a Bogotá).

¹⁷ Entrevista a abogada, activista de derechos humanos.

¹⁸ Una de las personas entrevistadas relató una anécdota que muestra dicho empoderamiento, en el caso de las primeras líneas en Bogotá: algunos de sus integrantes fueron invitados a hablar en

A escala más amplia (municipio, ciudad), el encuentro fue más que todo con extraños que se fueron sumando espontáneamente a las marchas, los cacerolazos, los festivales y los puntos de resistencia. Lo novedoso era precisamente la espontaneidad de esas personas que fueron llegando a los distintos sitios de reunión: madres cabeza de familia, víctimas, campesinos, líderes afro, lideresas, estudiantes, no estudiantes, trabajadores, desempleados, barras de fútbol, todos ellos unidos por sentimientos similares.¹⁹

Estas personas y grupos, que en un comienzo aparecieron como extraños, devinieron cercanos cuando compartieron consignas, pancartas, banderas y sueños; cuando fueron elaborando sus propios relatos sobre el presente y el futuro: «Comencé a juntarme con otros disidentes sexuales. Yo siempre había trabajado con organizaciones de estudiantes universitarios que tenían bases teóricas. En la movilización encontré otros chicos que venían de sectores más populares y que estaban indignados por la muerte de Santiago Murillo²⁰ [...] La movilización se convirtió en un tejido de afectos porque nos volvimos personas muy cercanas [...] En las noches nos juntábamos, veníamos a mi casa o íbamos a la casa de alguien, nos enfiestábamos, tomábamos cerveza. Se tejió ese afecto, acompañado del compromiso político que sentíamos todos».²¹

En las grandes ciudades se fueron juntando en las marchas y en los puntos de encuentro personas que no tenían vínculos entre sí, pero que compartían el sentimiento de inconformidad con el Gobierno y con el país en el que les había tocado vivir, y salieron a la calle a demostrarlo. En 2021, cuando los puntos de resistencia se fueron consolidando, las actividades programadas para dar continuidad al paro (bloqueos, marchas,

la sede de una emisora de cobertura nacional para que contaran sobre su actividad y las razones que los llevaron a pertenecer a ese movimiento. Los muchachos (eran jóvenes) llegaron con el rostro cubierto por una capucha, por motivos de seguridad, y el entrevistador les solicitó que se la quitaran. Ellos no accedieron y dieron la entrevista con el rostro cubierto. Para quien nos relató dicha anécdota, esa fue una muestra de empoderamiento de los jóvenes frente a periodistas reconocidos de un medio de comunicación nacional (Entrevista a activista político).

¹⁹ Entrevista a abogado, defensor de derechos humanos en Cali.

²⁰ Manifestante muerto por un disparo de la policía en la manifestación del 1 de mayo de 2021, en Ibagué.

²¹ Entrevista a líder social LGBTI.

encuentros culturales, derribo de monumentos, etc.) fueron un motivo para verse, intercambiar experiencias y articular acciones: «Cada punto de resistencia era un ecosistema diferente, aunque parecido en su problemática. Lo que unía a todos, a pesar de estar en lugares diferentes de la ciudad, era el sentimiento de unidad comunitaria».²²

Lo que se fue forjando en los puntos de encuentro que nacieron al calor de la movilización fue un proceso de reconocimiento mutuo entre cercanos y extraños, de intercambio de afectos, de construcción de un nosotros, de socialización política, de ayuda mutua y de formulación colectiva de demandas. En este último aspecto, jugaron un papel muy importante en algunas ciudades las asambleas populares y los encuentros espontáneos organizados para ese propósito. Esto fue relevante en la movilización de 2021, pues en los distintos territorios se fueron gestando paquetes de exigencias a las autoridades públicas, especialmente a los Gobiernos locales y regionales. Tales demandas recogieron urgencias de corto plazo que los distintos actores, en especial los jóvenes, formularon para su pronta solución. Precisamente, uno de los resultados de ese proceso fue la instalación de mesas de diálogo en las que finalmente fueron negociados algunos beneficios para los jóvenes y los integrantes de las primeras líneas.

La política, la organización y las demandas a nivel nacional

Los organizadores del paro en 2019 tenían metas muy concretas, como ya se analizó: impedir que el gobierno de Iván Duque presentara al Congreso las reformas conocidas como «el paquetazo» y, luego, dar a conocer a la opinión pública un pliego de reivindicaciones que deberían ser negociadas con el Gobierno y que —se suponía— beneficiarían al conjunto de la población. Posteriormente, en 2021, la consigna fue tumbar la reforma tributaria y la de la salud. Esas eran las metas inmediatas de ambos paros.

²² Entrevista a integrante de primeras líneas, en Cali.

Sin embargo, a medida que la movilización avanzó, comenzaron a producirse una serie de dinámicas sociales y políticas que añadieron al proceso nuevos componentes y volvieron más complejos sus resultados, sobre todo en el paro convocado en abril de 2021 cuando la acción se descentralizó y tomó diferentes rumbos. Cabe destacar a ese respecto tres resultados de carácter social que tuvieron relevancia en el plano nacional: en primer lugar, la emergencia de nuevas lecturas de la política, por muchos despreciada hasta entonces como práctica ciudadana; en segundo lugar, la creación de tejido organizativo en algunos sectores de la población que habían estado ausentes de los escenarios públicos o actuaban de manera aislada y sin impacto alguno; y, por último, la formulación de demandas colectivas para el debate y la incidencia política.

Probablemente, uno de los efectos más relevantes del encuentro entre actores diversos fue la construcción de una lectura alternativa de la política que colocó el acento en la exigibilidad de los derechos, la diversidad de los sujetos políticos, el debate y la confrontación de ideas, la construcción de proyectos de futuro para el país, la cooperación horizontal y la democracia directa, entre otros elementos. Fue una mirada totalmente alejada de las lógicas clientelistas, patriarcales, homogeneizadoras y burocráticas que practicaron e impusieron durante décadas las élites políticas de siempre. La política importaba —lo que de hecho contrasta con la visión negativa que de ella se había difundido como el mundo de la corrupción y de las promesas incumplidas— y había que recuperarla, pero a partir de otras concepciones y otro tipo de prácticas.

La movilización sirvió, además, para crear tejido organizativo y juntar sectores que, poseyendo intereses comunes, no habían tenido la oportunidad de encontrarse, organizarse y actuar juntos en defensa de esos intereses. Un caso ejemplar fue el de la comunidad LGBTI en Ibagué. Uno de sus líderes describió ese proceso de la siguiente manera:

Creamos espacios para las disidencias sexuales en la ciudad, que no existían. La gente nos apoyó mucho. Luego comenzamos a convocar nuestros propios escenarios de movilización, por ejemplo, el ‘paro

trans-lésbico-maricón' como una acción de protesta contra la represión de la que éramos objeto. Fue una marcha multitudinaria. Luego convocamos 'Yo marcho trans'. Fue una ganancia para el movimiento LGBTI, pues tuvimos presencia política en los escenarios de movilización [...] De allí surgió un colectivo, sugerido por un compañero. Nos reuníamos todos los días a hablar de política. De allí surgió la idea de formar la 'Colectiva Pringamoza', una organización de disidencias sexuales y de género. Nos reuníamos para cuidarnos, para tener un espacio seguro para nosotres, pues sentíamos que la movilización era un espacio muy masculino, muy hetero. Nos articulamos con las trabajadoras sexuales, con los chicos gays, con personas trans de clase media, chicos de la universidad [...] Ganamos influencia y comenzamos a trabajar con el movimiento feminista, a denunciar el acoso a las chicas. Hubo una politización muy fuerte de ese sector social que comenzó a recoger las demandas por educación gratuita, por un mejor sistema de salud. Fueron demandas posteriormente recogidas por la izquierda.²³

Este relato describe la manera como la comunidad LGBTI en Ibagué no solo se organizó como colectivo, sino que creó mecanismos de seguridad y cuidado para protegerse de un entorno considerado adverso. Además, ganó visibilidad, se articuló con otros sectores sociales y, sobre todo, incrementó exponencialmente su capacidad para formular propuestas ante la opinión pública y dar a conocer sus demandas al Gobierno. Es probable que otros sectores, en otros lugares, hayan recorrido un camino parecido.

El tejido social también se fortaleció mediante la articulación entre actores diferentes, lo que, a su vez, facilitó la coordinación de agendas y reivindicaciones e, incluso, ayudó a modificar la perspectiva de la movilización al trascender los intereses de cada sector y construir narrativas comunes, en las que las reivindicaciones de la movilización ya no tendrían como referentes solamente las necesidades de cada grupo, sino las exigencias de otros actores y los elementos que los unían: el rechazo al Gobierno y a sus políticas, así como la necesidad de un cambio de fondo en las estructuras políticas y en el modelo de desa-

²³ Entrevista a líder LGBTI de Ibagué.

rollo: «Cuando salimos a marchar con la guardia indígena —relató un líder estudiantil— pudimos ver de forma distinta la movilización. Era como una toma de conciencia de que ese ejercicio lograba trascender la perspectiva meramente sectorial del movimiento estudiantil. Marchábamos no solo por nuestras reivindicaciones, sino por las de los otros».

Esto representó un salto cualitativo en la perspectiva y la organización de la movilización, pues no se trataba solamente de reivindicar intereses sectoriales, ni siquiera de yuxtaponerlos, como aparecían en el pliego de reivindicaciones del CNP, sino de tejer diferentes apuestas y entender que detrás de ellas aparecían propósitos de mayor escala, relacionados con beneficios colectivos: el cambio en el modelo de desarrollo, la exigibilidad de los derechos, la inclusión social y política, la vida digna, una democracia para todas y todos, etc. Tales apuestas no podrían quedarse en su enunciación. Deberían convertirse en motivadores de incidencia política, en razones para interpelar a la sociedad y al Estado y exigirles acciones transformadoras.

Así, las dinámicas sociales nacidas gracias a la movilización dejaron entrever una cadena de procesos que ligan lo individual y lo colectivo, la construcción de identidades y su proyección en lo público, las reivindicaciones sociales y el compromiso y la acción política. Dicha cadena puede ser descrita en los siguientes términos: emociones -> afectos -> solidaridad -> socialización política -> compromiso con el movimiento -> interés en los asuntos públicos -> organización de intereses (construcción de «nosotros») -> tejido social (articulación con otros actores) -> identificación de demandas y propuestas -> movilización social para el logro de objetivos compartidos -> acción política para la incidencia y el cambio. Esta cadena debe interpretarse como una secuencia no lineal que fue configurándose mediante avances y retrocesos, y que implicó tensiones y conflictos —incluso rupturas— entre actores, como lo señalan varios de los testimonios citados en este estudio. Sin embargo, expresa un orden de acontecimientos y procesos que abrieron el camino, por un lado, a la construcción de nuevos sujetos políticos a partir de las vivencias personales y mediante la construcción de propósitos colectivos; y, por otro, a la toma de conciencia sobre la necesi-

dad de exigir los cambios de fondo por diferentes actores a lo largo de la movilización.

Lo interesante de esta secuencia de intercambio y recíproca construcción de lo individual y lo colectivo en torno a agendas reivindicativas y de incidencia comunes es que surgió de la diversidad que conjugó permanentemente la protesta (territorial, étnica, generacional, de género, poblacional, político-ideológica, socioeconómica y cultural) y la mantuvo como fundamento de la acción. Además, se nutrió permanentemente de dos elementos: por un lado, la acción solidaria para enfrentar al Gobierno y coronar las metas de la movilización; y, por otro, la construcción de narrativas sobre la movilización y sobre el presente y el futuro del país que, por su carácter alternativo, obraron como imaginario compartido y como respuesta al discurso que las élites políticas y económicas quisieron imponer a rajatabla con la ayuda de los medios masivos de comunicación.

La pregunta es si, al final de la cadena, hubo una línea de conducta común para desarrollar la acción política de incidencia y cambio. En realidad, no la hubo. Operaron dos lógicas diferentes sobre el «cómo», que dibujaron dos rutas diferentes, casi que excluyentes: la lógica antisistémica y la lógica institucional.²⁴

La primera se configuró alrededor de la apuesta por una democracia directa, sin intermediarios, basada en un concepto de autogestión y autorrepresentación, y en principios de decisión colectiva horizontal. Es una lógica orientada hacia la reconstrucción económica, social y política del país, que puso en el centro la noción de demodiversidad (Santos y Avritzer, 2002) y se planteó como una racionalidad ajena al trámite de cambios por la vía institucional. Los sectores más radicales de los manifestantes, muchos de ellos atrincherados en las primeras

²⁴ Estas dos lógicas estuvieron también presentes —*mutatis mutandis*— en el estallido chileno. Quedaron plasmadas en la diferenciación que se hizo entre «octubristas» y «noviembristas»: los primeros, que salieron espontáneamente a las calles movidos por sentimientos de ira, frustración y desesperanza de futuro, asumieron una postura antineoliberal y, en su versión más radical, antisistémica. Los segundos se acogieron a una lógica institucional cuando aceptaron el acuerdo partidista sobre el llamado a una Convención constitucional para redactar una nueva Constitución. No son del todo comparables a las dos lógicas descritas para el caso colombiano, pero comparten varios elementos que han sido destacados a lo largo de este estudio.

líneas de la protesta, defendían esta vía como la única posible. Partían de un sentimiento de total desconfianza en las instituciones del Estado, incluidos los partidos y sus agentes. Apelaban, por tanto, a una crítica a los sistemas de representación política y aspiraban a un cambio de fondo en las estructuras económicas y políticas del país. Según sus promotores, el relacionamiento con las autoridades públicas no tendría mucho sentido, pues, a su juicio, terminaría seguramente en lo mismo de siempre: promesas incumplidas, cooptación de liderazgos y manejo de las situaciones con base en el principio de «cambiar todo para que nada cambie». Esta es, pues, una lógica antisistémica que cuestiona el orden existente y rechaza los liderazgos verticales y centralizados. Busca la gestación «desde abajo» de formas alternativas de democracia, ligadas al territorio y a las comunidades articulando luchas inmediatas con otras más estratégicas (De Zubiría, 2022).²⁵

La otra lógica pone el foco en el acceso a las instituciones democráticas como requisito para producir cambios y satisfacer demandas inmediatas y de mediano y largo plazo. Dejemos que el líder de la comunidad LGBTI en Ibagué exponga el argumento de base para invocar esa lógica de incidencia política:

Si no ocupábamos también los escenarios políticos, como ocupábamos las calles, no iba a servir de nada, porque en las calles nos iban a reprimir, y eso ponía en peligro nuestras vidas. La calle nos volvía visibles, pero nos ponía en riesgo de inseguridad, y allí estábamos en desventaja. Nos íbamos a desgastar como movimiento si nos quedábamos allí. No todo el tiempo podíamos estar ahí. Teníamos que trabajar. Ya sentíamos que estábamos agotados. Entonces, nos dijimos: si no llevamos todas estas demandas a las urnas, si no hacemos visible en las elecciones que se avecinan esto que está pasando en las calles, perdemos el esfuerzo. Tenemos que llenar los espacios políticos [...] Algunos miembros [de la Colectiva Pringamoza] se presentaron a los Consejos de Juventud. No

²⁵ Esta lógica, expresada incluso de forma más radical, ocupó un espacio en el estallido chileno, como lo narró una dirigente de ONG: «En el territorio, los jóvenes eran más radicales. No veían la institucionalidad como una vía válida y posible. Por el contrario, partían de un relato según el cual 'hay que destruirlo todo para volver a construir'. El proceso constituyente fue una traición al movimiento de la calle. Eran los chicos de la primera línea que sentían que no tenían nada que perder. Se sentían traicionados y abandonados por el Estado y la sociedad».

logramos cupo, pero tuvimos muy alta votación, mayor que la de las juventudes del Centro Democrático [...].

En la misma línea, una activista defensora de derechos humanos se refirió a la participación en las elecciones de 2022: «Sí, sí se habló; muchos muchachos decidieron apoyar la campaña y fue por eso que realmente era una posibilidad de cambio, más allá de la propuesta y la promesa de darles libertad a los muchachos detenidos durante el estallido [...] Fue un voto de confianza, pero no un apoyo ciego».

Ambos razonamientos contienen varios elementos que cabe destacar: en primer lugar, el uso de los canales institucionales de participación era un medio de defensa y protección, especialmente de los jóvenes, contra la represión ejercida por el Estado a todo evento de protesta. Los Consejos de Juventud, por ejemplo, no solo fueron concebidos por este sector social como un canal de formulación de iniciativas de política pública para favorecer sus intereses, sino también como un instrumento de seguridad y resguardo en un país que —como se dijo— ha mantenido un estigma en contra de los jóvenes y cuyos gobernantes han tenido como conducta predecible —con pocas excepciones— la represión a la movilización ciudadana. Ser consejero se convirtió en un escudo de defensa, pero, a la vez, en una forma de transmitir a la sociedad el mensaje de que ser joven no es sinónimo de violencia y que, por el contrario, es un actor que reconoce la legitimidad de los canales de participación para encauzar sus demandas.

En segundo lugar, la relación entre movilización e institucionalización de la participación. La protesta seguía siendo para estos actores un derecho legítimo y necesario para sensibilizar a la opinión pública sobre sus problemas y los del país, y presionar al Gobierno para que aceptara negociar soluciones concretas, rápidas y efectivas.²⁶ Pero la protesta era un medio, no un fin en sí mismo. Ella se desgasta con el tiempo: a medida que pasan los días es más difícil sostenerla y comienza a producir rendimientos decrecientes. Por ello, para los defensores

²⁶ «Mucha gente entendió que la manifestación es una vía válida para hacernos escuchar y para tener voz en el aspecto político» (Entrevista a activista de derechos humanos).

de esta lógica era necesario ponerle un límite y dar el paso a la negociación y al uso de los canales institucionales democráticos para obtener resultados visibles, de modo que la protesta fuera algo más que un acto expresivo, incluso heroico, de inconformidad. Movilización e institucionalización son, en esta lógica, dos líneas complementarias, no excluyentes, de acción cuya articulación puede ser muy útil a efectos de obtener resultados tangibles.

La importancia atribuida a los espacios institucionales como medios para obtener resultados concretos de la movilización permite entender el lugar que fue ocupando poco a poco en ella el diálogo como dispositivo de acercamiento entre actores opuestos y herramienta de negociación de intereses. En el capítulo 4 fueron analizados los actores que lo promovieron (la academia, los empresarios, la Iglesia católica) y los argumentos esgrimidos por cada uno de ellos para sustentar algunas experiencias realizadas. En el caso de la academia y de la Iglesia católica, la idea era sembrar la semilla de la cultura del diálogo en una sociedad con alto grado de polarización social y política como la colombiana. Se mostró, además, que hubo resultados tangibles, especialmente en 2021 a través de las mesas de negociación entre las autoridades locales y los actores de los puntos de resistencia, en especial jóvenes y primeras líneas que, en medio de una gran desconfianza hacia los actores políticos, aceptaron hablar con las autoridades locales para negociar algunos beneficios de corto plazo. Pero, también quedó claro el fracaso de los diferentes intentos del CNP de instalar una mesa de diálogo y negociación con el Gobierno para discutir los diferentes pliegos de reivindicaciones. Estos ejercicios de diálogo —los que se llevaron a cabo y los que no— estuvieron orientados hacia la negociación de intereses. Lo que quedó como tarea pendiente fue el uso del diálogo para construir acuerdos estratégicos de país, en el mediano y el largo plazo. Ese diálogo estratégico fue intentado por las universidades, pero no logró concretarse como un producto de las movilizaciones. Es una ausencia notoria de estas últimas que queda sobre la mesa como desafío de cara al futuro.

En tercer y último lugar, los testimonios de los actores que promovieron la lógica institucional dejan claro que el escenario clave para

incidir en las decisiones públicas y promover el cambio deseado es la competencia electoral. Para ellos, la participación político-electoral no solo hace parte de las reglas de juego del régimen, sino que constituye el principal dispositivo de acción política para transformar el país en lo inmediato y lo mediato. Cualquier cambio implica necesariamente acceder directa o indirectamente al poder del Estado. Tal postulado permite entender el énfasis puesto por varios actores en la necesidad de apoyar candidatos en las elecciones de 2022 o, incluso, de presentar candidatos propios, especialmente en la elección del Congreso de la República, como de hecho ocurrió.

Esta conciencia sobre la importancia de la participación electoral puede ser calificada como uno de los principales resultados de la movilización en términos de cultura política y cambio en las actitudes y conductas de los manifestantes en favor de ese tipo de participación, lo cual contrasta de modo notorio con la «cultura abstencionista» que siempre reinó entre buena parte de la población juvenil²⁷ y de otros sectores de la ciudadanía.

Los efectos políticos

Lo inmediato: reivindicaciones y negociación

La importancia dada a la lucha político-electoral introduce la cuestión de los efectos políticos de las movilizaciones de 2019-2021. Estos pueden ser clasificados en cuatro categorías: en primer lugar, la demanda de reformas y de políticas públicas en varias áreas de la gestión, tanto a nivel nacional como territorial. En esa materia la movilización fue parcialmente exitosa. El paro del 21 de noviembre de 2019 y las movilizaciones subsiguientes lograron impedir que el Gobierno llevara adelante las reformas contenidas en el llamado «paquetazo» de Duque,

²⁷ La excepción tuvo lugar cuando el exalcalde de Bogotá, Antanas Mockus, decidió presentar su candidatura a la presidencia en 2010. Su decisión despertó un gran entusiasmo entre los jóvenes, quienes tuvieron una participación muy activa en su campaña.

en contra del cual el CNP convocó al paro. El presidente Duque y algunos sectores políticos y empresariales expresaron que dicha convocatoria no tenía sentido, argumentando que el «paquetazo» no existía y que el Gobierno no tenía formulada ninguna de las propuestas de reforma denunciadas por el Comité de Paro. Esto, sin embargo, no era del todo cierto; por ejemplo, en el caso de la reforma tributaria y de la reforma de los sistemas pensional y de salud, pues el Gobierno las venía preparando de tiempo atrás. Dos de ellas fueron presentadas al Congreso en los primeros meses de 2021, las cuales motivaron la nueva convocatoria de paro en abril de ese año. Precisamente, la caída de esas reformas (tributaria y de la salud) fue probablemente uno de los logros más visibles y de mayor alcance de la movilización, y uno de los principales motores de las protestas en los meses subsiguientes.

Sin embargo, cabe señalar que el CNP no logró su propósito de negociar con el Gobierno su pliego de reivindicaciones, ni el pliego de emergencia presentado en junio de 2020, así como tampoco pudo llegar a un acuerdo sobre el tema de las garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica. No obstante, el presidente Duque propuso posteriormente algunas reformas, aunque nunca reconoció que fueran producto de la movilización ciudadana: por ejemplo, el subsidio a las familias más pobres luego de la pandemia, la matrícula cero en universidades públicas y la reforma de la Policía, entre otras.

Una segunda categoría de efectos se refiere a la recomposición interna del Gobierno. Sin duda, el resultado más contundente y de mayor resonancia fue la renuncia del ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla, luego de que el presidente Duque retirara el proyecto de reforma tributaria que había radicado días antes en el Congreso para su aprobación. El nombramiento de Carrasquilla en el gabinete de Duque había causado una fuerte polémica en la opinión pública, pues el ministro fue acusado de lucrarse con el proyecto «Bonos de agua», a través del cual 117 municipios del país adquirieron, a través de su empresa Konfigura, recursos de crédito para obras de acueducto y saneamiento ambiental, a tasas muy altas que algunos de ellos no pudieron pagar, lo

que obligó al Gobierno nacional a rescatarlos con recursos públicos.²⁸ Además, Carrasquilla había sido ministro de Hacienda durante el primer gobierno de Álvaro Uribe, lo que aumentó el disgusto de la oposición y de varios sectores de la opinión pública. Así, su renuncia fue entendida como un triunfo del movimiento que, sin duda, debilitó al gobierno de Duque.²⁹

El presidente también debió reorganizar internamente su equipo para responder a la movilización. En un primer momento, encargó a varios de sus altos funcionarios la conducción de la conversación nacional que propuso como alternativa a la negociación que pedía el CNP y que, como se señaló en la Introducción de este estudio, no condujo a nada. La conversación implicó una logística importante para «moverla» en todo el país durante varias semanas y la asignación de responsabilidades adicionales a los funcionarios designados para esa tarea. De igual forma, el Gobierno se vio obligado a destinar otros funcionarios para negociar con los representantes del CNP el tema de las garantías para el ejercicio de la protesta, negociación que, como ya se señaló, se frustró a mitad de camino.

Un tercer efecto político de la movilización se refiere al manejo de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad civil. Duque y su equipo de gobierno fueron siempre reticentes a dialogar y conversar con sectores que no fueran los gremios empresariales.³⁰ O si lo hizo, como ocurrió con ocasión de la movilización estudiantil en 2018, era porque no tenía otra salida. No obstante, debió diseñar sobre la marcha un dispositivo de contacto con diferentes sectores sociales, la conversación nacional, imaginada como una forma de evitar la negociación con el CNP y, a la

²⁸ El mecanismo de los bonos de agua endeudó por \$ 441 000 millones a 117 municipios por 19 años, sin opción de pagar los créditos en menor tiempo, lo que incrementó la deuda a \$1,5 billones, por las tasas de interés (<https://cuestionpublica.com/bonos-carrasquilla-jugada-maestra-contraloria/>).

²⁹ Meses antes había tenido que renunciar el ministro de Defensa, Guillermo Botero, en medio de la polémica que ocasionó una operación militar en contra de las disidencias de las FARC, en la que murieron varios menores. El ministro ocultó de manera intencional la información sobre la muerte de los menores, lo que fue posteriormente denunciado y causó su caída (<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50326172>).

³⁰ Por eso resulta curioso que su Plan Nacional de Desarrollo tuviera como título «Pacto por la equidad». En realidad, el plan no fue pactado con nadie, salvo con los empresarios.

vez, de ganar espacio social y político para justificar el manejo represivo (físico y simbólico) de la movilización. Durante semanas, representantes del Gobierno, apoyados por algunas figuras públicas, condujeron esta iniciativa que no tuvo otro propósito que distraer a la opinión pública tratando de poner en la agenda temas diferentes al paro, y así evitar apoyos al CNP y a su pliego de reivindicaciones. Aunque, como ya se ha reiterado, ese proceso no tuvo un final feliz, debe ser mirado como una respuesta —probablemente forzada— del Gobierno a la presión que durante los primeros días ejerció el paro de noviembre de 2019. El gobierno de Duque, distante como ningún otro de la sociedad, tuvo que acercarse a ella para ganar tiempo y legitimidad.

También forzado por las circunstancias, el Gobierno, luego de varios llamados del CNP a negociar su pliego de reivindicaciones, debió abrir las puertas del Palacio de Nariño para conversar con los promotores de la movilización. Hubo varios intentos. Todos ellos fracasaron, incluso el que mostró alguna probabilidad de éxito, el que pudo ser un acuerdo sobre garantías para el ejercicio de la protesta pacífica. En ese caso, los negociadores lograron un preacuerdo que, cuando se iba a convertir en un primer acuerdo logrado en el espacio de la movilización, se rompió por las exigencias que estaba formulando el Gobierno al CNP, inaceptables a juicio de este último.

En ambos casos, el Gobierno actuó presionado por la fuerza del movimiento y no porque tuviera algún sentido común democrático que lo llevara a construir fórmulas de acuerdo que permitieran levantar el paro. El gobierno de Duque era un Gobierno soberbio e incapaz de leer correctamente lo que estaba ocurriendo en las calles, lo que le impidió entender la urgencia de sentarse a hablar con los manifestantes. Esta actitud contrasta abiertamente con la de los alcaldes en algunas ciudades que dialogaron con representantes de los jóvenes y de las primeras líneas para tratar de buscar soluciones a sus demandas. Algunos de esos diálogos, como ya se mencionó, condujeron a acuerdos sobre programas en beneficio de los manifestantes.

Este no es un punto menor. La movilización en más de seiscientos municipios y la respuesta que tuvieron que dar las autoridades locales

a esta deben ser reconocidas como uno de los resultados más relevantes del proceso. Las marchas de protesta a lo largo y ancho del país obligaron a las autoridades públicas a enfrentar la situación y a buscar soluciones que dieran respuesta a las reivindicaciones de los participantes. No todas las autoridades locales reaccionaron a la movilización ciudadana; quienes lo hicieron respondieron cada cual a su manera y en diferentes momentos. Pero todos ellos se vieron obligados a actuar ante la magnitud de la acción ciudadana y la cantidad y variedad de reivindicaciones provenientes de los manifestantes. Ese, además, fue un fenómeno nuevo que no se había presentado en anteriores movilizaciones de carácter nacional. El remezón en ciudades y municipios fue apreciable, pues tocó la sensibilidad ciudadana y seguramente tuvo efectos en la gestión de las autoridades municipales.³¹

Lo mediato: el cambio del mapa político

Los resultados examinados en las secciones anteriores fueron efectos de corto plazo que, no por ello, dejan de ser relevantes para la sociedad colombiana, una sociedad que durante décadas fue interiorizando los principios y valores del orden conservador y a la que, en consecuencia, le costaba acomodarse a procesos disruptivos y a cambios súbitos que implican discontinuidad e intermitencia, como los señalados en la sección anterior. Sin embargo, hubo impactos políticos mediatos de enorme importancia por su potencial transformador, relacionados con el cambio en el comportamiento electoral de las y los colombianos que modificó el mapa político-electoral del país, especialmente en las votaciones para la conformación del Congreso de la República, en marzo de 2022, y para la elección del presidente de la República, en mayo-junio del mismo año. Para Colombia, esos resultados, que significaron el giro

³¹ Se destacan los casos de Cali, ya analizados, y Bogotá. En Bogotá, en el paro de 2021 hubo un esfuerzo de la administración distrital por garantizar la seguridad de los manifestantes, mediante el uso de los gestores de convivencia y el desarrollo de eventos de diálogo permanente con los manifestantes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021). El 8 de mayo de 2021, la Federación Colombiana de Municipios hizo un llamado al Comité de Paro para que aceptara la invitación del presidente Duque a dialogar (<https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/paro-nacional-alcaldes-dialogo-duque>).

hacia un proyecto político alternativo —para algunos, un giro a la izquierda— en la trayectoria política del país, tienen tanta valía como el acuerdo pactado en Chile para redactar una nueva Constitución. Por ello, el análisis de la experiencia chilena puede ser útil para valorar la importancia de lo sucedido en Colombia un año después de las movilizaciones. Veamos.

El acuerdo político mediante el cual los partidos chilenos, con pocas excepciones, pactaron la convocatoria a una Convención constitucional representó un giro cualitativo en el desarrollo del estallido chileno.³² Para algunos, «fue un acuerdo del miedo: lo que motivó la voluntad de quienes se juntaron fue el miedo. Fue el caso de la derecha. Esta nunca quiso el cambio constitucional».³³ En realidad, para la mayoría de los partidos, el estallido era una amenaza y una constatación de que no estaban cumpliendo su función de mediación. Ellos percibieron en la ciudadanía una sensación de disfuncionalidad política, de ausencia de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, con temas candentes no resueltos, acumulados desde fines de los noventa.

La amenaza que se cernía sobre el sistema político era evidente. Las manifestaciones multitudinarias de octubre y noviembre eran claro testimonio de dicha amenaza, así como los altos niveles de abstención electoral (cerca del 50 % de los votantes potenciales). Además, existía el temor de un desbordamiento total de la movilización, y de que el Gobierno no fuera capaz de contenerla. Por eso, era del interés de los partidos de distintas vertientes ideológicas darle una salida al estallido. Y esa salida, a su juicio, debería ser institucional. Aunque la demanda de una nueva Carta constitucional no estaba entre los predicamentos de los manifestantes,³⁴ sí había antecedentes, ya señalados en otros capítulos de este estudio: el segundo gobierno de Bachelet lo había

³² El acuerdo produjo tensiones en el seno de la izquierda y de la derecha. ¿Por qué transar con la derecha, heredera ideológica y política de la dictadura?, se preguntaban algunos dirigentes de izquierda. ¿Por qué pactar con los partidos de izquierda un cambio constitucional si la Carta vigente es afín a nuestros principios?, reclamaban algunos dirigentes de la extrema derecha (Entrevista a joven profesional).

³³ Entrevista a profesor universitario.

³⁴ «En la calle no se pedía un cambio constitucional», señaló una dirigente de ONG entrevistada para este estudio.

intentado mediante una discusión pública sobre los contenidos que se esperaban de una nueva Constitución, y algunos movimientos sociales, como el ambientalista, venían facilitando escenarios de discusión en los que la demanda de una nueva Constitución formaba parte de la agenda de reivindicaciones.

Sin embargo, el acuerdo firmado en la madrugada del 15 de noviembre de 2019 no fue bien recibido por los movimientos sociales. Había recelo y desconfianza en muchos de ellos, precisamente porque fue un pacto entre partidos, con los cuales la mayoría de los manifestantes mantenían distancia, que no había sido consultado con quienes se movilizaban en las calles. Incluso, se criticó a Gabriel Boric, dirigente de izquierda y futuro presidente de Chile, por haber firmado el pacto a título personal (su partido no lo quiso firmar), pues se consideró que era una traición al movimiento social.³⁵ No obstante, los distintos movimientos se fueron sumando poco a poco al acuerdo y, más aún, se dispusieron a participar directamente en la Convención con candidatos y propuestas propias. Fue el caso de la Coordinadora Feminista 8 de marzo y del movimiento ambientalista y de otros sectores que se lanzaron a la elección bajo el rótulo de «independientes»: «Estábamos tan anhelados de cambio que estábamos dispuestas a correr el riesgo de canalizar el movimiento hacia la Convención Constitucional».³⁶

El acuerdo regresó al país a un marco institucional. En esa medida, tranquilizó a muchos sectores y permitió pensar en construir algo que hasta entonces no se veía: «El acuerdo de los partidos fue una buena solución. No era perfecta, pero sí tenía la esperanza de que mis hijos crecieran en un ambiente diferente a la Constitución hecha durante la dictadura, donde hubo abuso y dolor».³⁷ Además, como lo reconoció una convencionalista proveniente del movimiento social, los partidos

³⁵ Una de las líderes sociales entrevistadas afirmó sin rodeos que Boric fue una solución para la institucionalidad.

³⁶ Entrevista a activista del movimiento feminista. «Dentro de la radicalidad de mi posición, la idea era no caer en la trampa de la Constituyente; pero esta se instaló rápidamente dentro del movimiento social, lo que dio lugar a una tensión que perduró en el territorio durante todo el funcionamiento de la Convención (Entrevista a mujer integrante de las primeras líneas).

³⁷ Entrevista a lideresa social barrial.

lograron elaborar una propuesta que le hiciera sentido a un porcentaje de la población. Esa fue una virtud de quienes redactaron el acuerdo.

La elección de los convencionalistas reflejó lo que estaba ocurriendo en el país: aunque los partidos de derecha obtuvieron el mayor número de escaños, no lograron la tercera parte necesaria para tener poder de veto,³⁸ lo que, a la postre, los llevó a desentenderse parcialmente del contenido de la nueva Constitución y a preparar la campaña de rechazo al texto que sería aprobado por la Convención, con los medios de comunicación a su servicio. Las listas independientes obtuvieron la mayoría de cupos en la Convención,³⁹ lo que les facilitó el camino para negociar mediante alianzas los nuevos contenidos.⁴⁰ Así lo entendieron sus dirigentes: era la oportunidad de sacar adelante su propuesta de país y las reivindicaciones más sentidas de los diferentes sectores.⁴¹ Esto demostró el interés de los nuevos movimientos sociales de involucrarse en los temas públicos, lo que antes no ocurría, pues dichos asuntos eran monopolio de los partidos políticos. No sobra señalar, sin embargo, que los movimientos tradicionales, como el sindicalismo o el de las pensiones, quedaron por fuera de la Convención.

Las mujeres, que lograron la regla de paridad en la composición de la Convención,⁴² jugaron un rol de primer orden en el desarrollo de esta,

³⁸ Los partidos de derecha habían impuesto el criterio de que las decisiones se tomaran por mayoría calificada de dos tercios. Esa fórmula se devolvió en su contra.

³⁹ Las 155 plazas de la Convención se distribuyeron entre las coaliciones de la siguiente manera: la derecha (coalición Vamos por Chile) logró, como se dijo, 37 escaños; los independientes y la lista del Pueblo lograron 48; la coalición Apruebo Dignidad (Frente Amplio más Chile Digno) logró 28 cupos, mientras que la lista Apruebo (partidos de la Concertación, Nueva Mayoría, Partido Liberal, Partido Progresista y Ciudadanos) obtuvo 25 escaños. Los restantes 17 fueron para los pueblos indígenas.

⁴⁰ La llegada de los independientes a la Convención fue el punto de contacto más directo entre el estallido y la Convención constitucional.

⁴¹ «Se armó una mayoría pro grandes cambios, con poca experiencia en política, pero que tenía el control de la Asamblea. Y tenía la conciencia de que esta era la oportunidad para refundar a Chile» (Entrevista a profesor universitario).

⁴² En el plebiscito de entrada (octubre de 2020), los votantes decidieron añadir tres fórmulas que no aparecían en el acuerdo del 15 de noviembre: paridad en la composición de la Convención, cupos destinados específicamente para los pueblos indígenas y validez de las listas independientes. En el primer caso, la regla terminó perjudicando a las mujeres y al movimiento feminista, pues más de la mitad de las personas elegidas en mayo de 2021 fueron mujeres. Al aplicar la regla de paridad de género, once mujeres quedaron por fuera, pues tuvieron que ceder su cupo a igual número de hombres.

luego de que tomaran la decisión de participar en ella.⁴³ Le apostaron a un reglamento que permitiera lograr como producto final una constitución feminista, para lo cual buscaron copar todos los espacios de la Convención. A su juicio, todas las normas deberían incluir medidas para evitar que se perpetuara la desigualdad en contra de ellas. Esto generó tensiones, pero, al final, lograron un acuerdo que les permitió actuar en bloque⁴⁴ y realizar alianzas con otros sectores para lograr los dos tercios de los votos y determinar así el contenido de la nueva Carta. En esa línea, formularon una buena cantidad de propuestas con la clara intención de que fueran todas aprobadas.⁴⁵ Y lo fueron. El movimiento feminista logró la aprobación de todas sus iniciativas, lo que representa un alto nivel de logro. Fue el colectivo más exitoso. La incorporación de la perspectiva de género como elemento transversal fue lograda en gran cantidad de temas.

En contraste con el papel jugado por las mujeres y el movimiento feminista, la Lista del Pueblo, que logró un número importante de escaños en la Convención y pretendió representar al chileno raso que había salido a la calle a protestar, terminó defraudando a sus electores y fracasó en su intento de aportar al nuevo texto constitucional. Varias personas que se sumaron al estallido hicieron parte de esa lista, pero también dirigentes de otros movimientos sociales que vieron en ella una posibilidad de incidencia política.⁴⁶ La lista, sin embargo, fue integrada por personas sin experiencia política y organizativa, y que en general desconocían las lógicas de la deliberación y la decisión política. Ese bloque finalmente se dividió en cuatro ramas, no solo por

⁴³ Esa decisión fue discutida durante meses, bajo la consideración de que la Convención constitucional era un espacio en disputa, un espacio por fuera de lo normal y, sobre todo, una tribuna de debate para politizar temas e incluirlos en la agenda pública y ciudadana (Entrevista a lideresa de la Coordinadora Feminista 8 de Marzo). En otras palabras, no podían no ser parte de ese proceso, pues contaban con un programa y unas propuestas.

⁴⁴ Actuar en bloque significa que las convencionalistas no tomarían decisiones ni votarían a título personal.

⁴⁵ Esto contrasta con la idea de los sectores más radicales de izquierda que formularon propuestas a sabiendas de que no iban a ser aprobadas, pero lo hacían para poner ciertos temas en discusión.

⁴⁶ «Yo acepté ser parte de esa lista porque no tenía ningún prejuicio previo. Era un proceso para aprender, así que había que probar» (Entrevista a lideresa del movimiento ambientalista).

diferencias personales entre sus integrantes, sino también por algunos escándalos que afectaron seriamente su reputación.⁴⁷

La Convención se nutrió de un proceso de participación amplio, en el que un número importante de personas formularon propuestas de contenido de la Carta constitucional, especialmente sobre asuntos relacionados con la garantía de derechos sociales, el reconocimiento de los pueblos originarios y los temas socioambientales. La Secretaría de Participación Popular de la Convención Constitucional recopiló 16 414 encuentros realizados hasta enero de 2022 y sistematizados por ocho entidades diferentes.⁴⁸ Sin embargo, ese material no fue del todo aprovechado por los convencionales. Los sectores más organizados tenían sus propuestas elaboradas y lo que hicieron fue diseñar las estrategias para lograr los votos necesarios para su aprobación. Hubo un cortocircuito entre la Convención y la sociedad, no solo porque esta probablemente había cambiado sus prioridades como efecto de la pandemia, sino porque los convencionales no lograron interpretar esos cambios de prioridad. Varios sectores, entre ellos el de mujeres, los pueblos indígenas y los ambientalistas, especialmente los dos primeros, plantearon una agenda maximalista sin sopesar los cambios que estaban ocurriendo en su entorno.

Esto explica en parte el triunfo del «No apruebo» en el plebiscito de salida de septiembre de 2022. La Convención no logró dar respuesta a las causas del conflicto y tuvo poco tiempo para resolver asuntos de gran calado, como los que motivaron el estallido. Pero hubo otras razones: la derecha utilizó la estrategia del miedo para crear un ambiente contrario a la nueva Carta a través de mensajes que alertaban sobre todo lo que el pueblo chileno iba a perder: la vivienda, las pensiones, etc., y sobre las consecuencias negativas de la aplicación del nuevo tex-

⁴⁷ Los jóvenes tuvieron posturas diferentes respecto a la Convención. La iniciativa «Ahora nos toca participar» conformó un consejo Adolescente para que expresara cómo querían que fuera el proceso constituyente, bajo el supuesto de que el camino institucional era legítimo para promover los cambios que demandaban los manifestantes en el estallido. Sin embargo, en los barrios y territorios los jóvenes eran más radicales, pues el proceso constituyente era visto más como una traición y una trampa que como una realidad política legítima (Entrevista a dirigente de ONG).

⁴⁸ Dato entregado por Gonzalo Delamaza (Comunicación personal, 2024).

to en temas como el aborto o la plurinacionalidad. La campaña incluyó, además, un ataque directo al desempeño de los convencionales independientes por su incapacidad para asumir la tarea y por los escándalos que rodearon el trabajo de algunos de ellos, así como una estigmatización de la izquierda calificándola de aliada del castrochavismo.⁴⁹ Por otra parte, el voto en el plebiscito de salida fue obligatorio, lo que llevó a que participaran un poco más de cuatro millones de votantes adicionales, que fueron influenciados en su gran mayoría por la estrategia de desinformación y las falsas noticias que desplegó la derecha y que votaron el «No» en masa.⁵⁰ En realidad, hubo una reacción conservadora a dos años de movilización que ese sector de la sociedad chilena calificó como tiempo de desorden, de violencia y de pérdidas materiales, económicas y sociales para el país.⁵¹

El plebiscito de entrada fue en todo caso un mandato de cambio constitucional que no podía ser incumplido. Por eso, el presidente Boric, una vez conocido el rechazo al texto producido por la Convención constitucional, se comprometió a hacer un nuevo esfuerzo para cumplir ese mandato. Pero, las condiciones eran muy diferentes desde el punto de vista social y político,⁵² lo que obligó al Gobierno a cambiar de estrategia para lograr un acuerdo político sobre el diseño del nuevo proceso. Dicho acuerdo implicaba un mayor control sobre el proceso a través de la definición de unas bases constitucionales que delimitaban el alcance

⁴⁹ Con esa campaña, la derecha logró tocar fibras sensibles de la gente. En cambio, la izquierda tenía un relato difícil de transmitir, pues eran muchos los cambios que incluía la nueva Constitución y nunca llegaron a priorizar mensajes que llegaran a la gente con una voz de esperanza de cara al futuro: «Nuestra campaña fue muy tardía y mala. Nos faltó plata. No había estrategia» (Entrevista a convencional de la lista del Pueblo).

⁵⁰ No es menor el dato según el cual el rechazo ganó en las zonas más pobres del país. Según un estudio de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo de Chile, en el quintil de ingresos más bajos, la opción «Apruebo» registró una votación de 24,9 %, mientras que la opción «Rechazo» marcó 75,1 %, alcanzando una diferencia de más de 50 puntos entre ambas opciones (<https://www.lamania.uy/internacional/chile-los-sectores-mas-pobres-expresaron-su-contundente-rechazo-a-la-nueva-constitucion/>).

⁵¹ El movimiento feminista, que logró que sus propuestas fueran incluidas en el nuevo texto constitucional, fue también el sector más impactado por el resultado del plebiscito de salida. Fue un duro golpe, difícil de asimilar.

⁵² «No hay movilización, no hay Constitución y tenemos un gobierno de minorías débil» (Entrevista a profesor universitario).

del nuevo texto,⁵³ la instalación de una comisión de once expertos juristas que garantizarían que el nuevo acuerdo quedase «bien escrito», y la creación de un consejo paritario que quedó dominado por el Partido Republicano, organización de derecha de reciente creación.

Este acuerdo afirmó la desconfianza entre las organizaciones y los movimientos sociales, los cuales mostraban un bajo estado de ánimo y una alta dosis de incertidumbre luego del rechazo a la primera propuesta de reforma. Dichos movimientos consideraron que el producto de ese diseño sería una Constitución de élite controlada por los partidos políticos.⁵⁴ Para ellos, el ideal democrático quedaba frustrado, pues el Gobierno estaba resignado a pactar con la derecha.

El nuevo texto se produjo y, de nuevo, fue rechazado por el electorado. La izquierda no compartía el nuevo texto y algunos sectores de la derecha, como el Partido Republicano, no querían cambiar la Constitución. Además, la ciudadanía, en especial la que estuvo vinculada al estallido, mostró bajo interés en este nuevo proceso, pues lo veía distante de sus intereses y ajeno a sus pretensiones. El rechazo al nuevo texto demostró una vez más, y quizás con mayor contundencia, la desconfianza ciudadana en las instituciones y en la dirigencia política, y creó una situación de vacío político y de incertidumbre,⁵⁵ pues, aunque es claro que se requiere una nueva Constitución para el país, no parecen existir las condiciones sociales y políticas mínimas necesarias para emprender un nuevo intento. Como lo señaló una dirigente barrial entrevistada para este estudio, a propósito del rechazo a la primera propuesta, «tantos costos para nada, para que ganara el rechazo».

Hemos detallado el proceso chileno en torno a la redacción de la nueva Constitución porque expresa, por un lado, la importancia del

⁵³ Por ejemplo, se aceptaba la figura del Estado social de derecho, incluido por la Convención constitucional, pero respetando el equilibrio fiscal.

⁵⁴ «La élite decidiendo por nosotros» (Entrevista a profesor universitario).

⁵⁵ Como sugiere Delamaza, la noción de «sociedad líquida» puede ser útil para interpretar el momento chileno: «La noción de sociedad líquida (Baumann) sirve para capturar el hecho de que las sociedades contemporáneas ya no se articulan internamente del mismo modo que antaño. Las fuentes de inestabilidad son mayores (internas y externas), los comportamientos son variables, las tendencias cambiantes y los actores sociales mucho más débiles en su capacidad de 'producir la sociedad' (Touraine). Esto significa que resulta difícil interpretar y, sobre todo, predecir el rumbo de la sociedad (incluida la política democrática)» (Comunicación personal, 2023).

acuerdo como hecho político que resultó de una movilización social; y, por otro, la complejidad del proceso mismo de redacción de un nuevo texto constitucional que, a la postre, terminó abriendo un panorama de incertidumbre que los propios chilenos no logran descifrar. Esta doble dimensión puede ser útil para ponderar el efecto político de las movilizaciones en Colombia, en particular los cambios en el panorama electoral del país.

La pregunta de fondo es si las movilizaciones en Colombia tuvieron que ver con el cambio en la composición del Congreso de la República en 2022 y con la elección de Gustavo Petro como nuevo presidente de Colombia para el período agosto de 2022-agosto de 2026. Es una pregunta compleja que amerita una respuesta compleja. Las opiniones no necesariamente coinciden: una de las personas entrevistadas para este estudio afirmó a propósito del triunfo de Gustavo Petro en las elecciones presidenciales: «Petro no llega al poder por la movilización, pero, sin ella, probablemente no habría llegado. Sin el estallido, Petro no es presidente».⁵⁶ Otro de los entrevistados, por el contrario, fue más afirmativo en su opinión: «El triunfo de Petro fue uno de los resultados de la movilización. En el corto plazo, ganó Duque al no ceder a las peticiones de los movilizados, pero eso le costó el poder a la derecha».⁵⁷

Resulta difícil establecer una línea de causalidad directa o de relación biunívoca entre las movilizaciones de 2019 y 2021, por un lado, y los resultados electorales de 2022, por otro. Estos últimos obedecieron a una gran cantidad de factores distintos a las protestas, relacionados principalmente con cambios en el comportamiento social y político-electoral que se venían registrando en los últimos años en Colombia. En efecto, a la par que los sectores excluidos de la sociedad colombiana y algunos segmentos de las capas medias venían ganando protagonismo en el escenario público a través de su participación en movimientos de protesta desde el segundo mandato de Álvaro Uribe (2006-2010) y, sobre todo, desde que Juan Manuel Santos asumió su

⁵⁶ Entrevista a dirigente político.

⁵⁷ Entrevista a profesor universitario.

primer gobierno en 2010,⁵⁸ comenzó a notarse un cambio gradual en el comportamiento electoral de las y los colombianos, producto entre otras cosas del surgimiento de una oferta política alternativa en cabeza de partidos y movimientos de izquierda y de centro que poco a poco se fueron consolidando en el país y que comenzaron a competir por el favor de los electores, principalmente a nivel nacional, restando fuerza e influencia electoral al bloque partidista tradicional. Las estadísticas electorales así lo indican.

La Tabla 7.1 muestra los resultados de la elección de los miembros del Senado de la República (circunscripción nacional) en los años 2014, 2018 y 2022. Se tomó como base el voto efectivo, es decir, aquel que logró elegir senadores en cada una de las elecciones.⁵⁹ Se ha denominado «bloque tradicional» al bloque de los partidos Liberal, Conservador, Cambio Radical, Centro Democrático y Partido de la U, que representan a la élite política tradicional que ha controlado los hilos del poder del Estado desde mediados del siglo XIX. Por su parte, el bloque alternativo reúne a las organizaciones y movimientos políticos de izquierda y de centro en sus diversas denominaciones (Polo Democrático Alternativo, Partido Comunista, MAIS, AICO, Pacto Histórico, Movimiento Colombia Humana, Partido Verde, Decentes, Compromiso Ciudadano, Unión Patriótica, Alianza Verde Esperanza, ASI, entre otros) que surgieron en las últimas décadas como alternativa al bloque tradicional.⁶⁰ La categoría «Otros» corresponde a movimientos y organizaciones políticas que no caben en las dos categorías anteriores. Incluyen una amplia gama de propuestas políticas, entre las cuales se destacan el MIRA y Colombia Justa Libres, organizaciones políticas de las Iglesias

⁵⁸ Véase el capítulo 3 de este estudio.

⁵⁹ Quedan, por tanto, excluidos del cálculo los votos válidos que fueron depositados por partidos o movimientos políticos que no lograron elegir senadores, así como los votos no marcados y los votos nulos.

⁶⁰ Son bloques heterogéneos internamente, con perspectivas ideológicas no necesariamente consonantes, aunque sí afines, sobre todo en el caso del bloque tradicional. De todos modos, actúan con base en orientaciones estratégicas compartidas: el bloque tradicional defiende el *establishment*, mientras que el bloque alternativo propone cambios, aunque sus integrantes representan proyectos políticos de cambio distintos. Por eso, los integrantes del bloque alternativo no necesariamente convergen en candidaturas, como sí suele ocurrir a menudo en el bloque tradicional e, incluso, terminan compitiendo por los mismos segmentos del electorado.

cristianas, y el Movimiento Opción Ciudadana, todos ellos de creación reciente. En general, son iniciativas —algunas de ellas efímeras— que tienden a coincidir ideológicamente más con el bloque tradicional que con el alternativo, siempre buscando un espacio de identidad propia en el espectro político. Algunos de ellos, por ejemplo el MIRA, han logrado mantenerse en el escenario político, aunque siempre muy cercanos al umbral exigido por la ley para ser reconocidos como actores políticos *de iure*.

Tabla 7.1. Votos efectivos para el Senado de la República en Colombia 2014, 2018 y 2022

Bloques	2014			2018			2022		
	Total votos	%	Curules	Total votos	%	Curules	Total votos	%	Curules
Tradicional	9.091.649	74,9	83	10.342.156	67,5	77	9.416.851	54,5	63
Alternativo	1.218.200	10,0	12	2.613.584	17,1	25	4.991.195	28,9	40
Otros	861.193	7,1	7	960.022	6,3	6	584.806	3,4	5
Votos no efectivos	70.083	0,6	-	554.727	3,6	-	1.146.478	6,6	-
Votos en blanco	895.341	7,4	-	842.286	5,5	-	1.144.379	6,6	-
Votos válidos	12.136.466	100,0	-	15.312.775	100,0	-	17.283.709	100,0	-
Participación (%)	44,03 %			48,83 %			48,01 %		

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los escrutinios de la Registraduría Nacional del Estado Civil contenidos en los informes de la Misión de Observación electoral y de Wikipedia.

Las cifras sugieren que el bloque tradicional mantuvo en el período su caudal electoral, con un incremento importante en 2018. Sin embargo, en términos relativos, ese bloque perdió peso en el conjunto de la votación, al pasar del 75 % de los votos válidos en 2014 al 54,5 % ocho años después. No obstante, siguió siendo mayoría en el Senado, con más de la mitad de los escaños.

En contraste, el bloque alternativo creció en ese mismo período, tanto en términos absolutos como relativos: multiplicó por cuatro el número de votantes, lo que le permitió representar casi el 30 % de los votos efectivos en 2022, cuando en 2014 solamente había logrado el

10 % de la votación. Sin embargo, no ha podido convertirse en mayoría en el Senado. Por su parte, los «Otros» perdieron electores, especialmente en 2022, tanto en términos absolutos como relativos. Esa misma tendencia se refleja en el número de curules ganadas por los dos bloques en las tres elecciones: el bloque tradicional perdió 20 escaños en el Senado, mientras que el bloque alternativo ganó 28⁶¹ y multiplicó por 3,5 su número de senadores en el Congreso.

Un resultado similar puede observarse en la Cámara de Representantes (circunscripción Regional) (Tabla 7.2). En 2014, el bloque tradicional ganó el 83,7 % de las curules, proporción que descendió en 2022 al 59,4 %. En total, perdió 28 escaños entre las dos elecciones. Por su parte, el bloque alternativo pasó de tener 12 escaños en 2014 a 51 en 2022, ganando veinte puntos porcentuales en la distribución de curules en ese cuerpo legislativo.

Tabla 7.2. Curules en Cámara de Representantes 2014, 2018 y 2022

Bloques	2014		2018		2022	
	Curules	%	Curules	%	Curules	%
Tradicional	139	82,7	143	83,6	111	59,4
Alternativo	12	7,1	24	14,0	51	27,3
Otros	17	10,2	4	2,4	25	13,4
Total*	168	100,0	171	100,0	187	100,0

*El cambio en el total de escaños en cada elección obedece a reformas electorales y, en el caso de 2022, a la elección de representantes de las 16 circunscripciones territoriales de paz, pactadas con las FARC en el acuerdo de paz.

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los escrutinios de la Registraduría Nacional del Estado Civil contenidos en los informes de la Misión de Observación electoral y de Wikipedia.

En suma, el bloque alternativo ganó peso electoral en estos ocho años, aunque no ha logrado convertirse en mayoría. Pero su presencia creciente en ambas corporaciones (Senado y Cámara) lo ha convertido

⁶¹ En 2018, el Senado pasó transitoriamente a tener 108 sillal (en 2014 tenía solo 102), debido a la reforma que hubo en el 2015, la cual otorgó un escaño al perdedor de las elecciones presidenciales en segunda vuelta, y al acuerdo de paz con las FARC, que entregó a este movimiento cinco curules de manera transitoria.

en una fuerza política con voz y con influencia cada vez mayor en la deliberación política y en la aprobación de los proyectos legislativos que estudia el Congreso. Eso no significa que el bloque actúe como tal. La denominación es más analítica que real. Aunque en contados casos sus integrantes han pactado alianzas para sacar adelante algunas iniciativas políticas, esta fuerza alternativa no actúa en general al unísono, sino al tenor de las circunstancias y características de cada proyecto, así como de las conveniencias que cada organización identifica en el desarrollo de la tarea legislativa y en su proyección hacia la opinión pública.

Lo que sí es cierto es que el avance electoral de este bloque y la correspondiente pérdida de peso del bloque tradicional cambió parcialmente la correlación de fuerzas políticas en el seno del Legislativo, transformó la oferta política al electorado y, sobre todo, motivó el interés de nuevos sectores ciudadanos en proyectos alternativos de cambio. Desde el punto de vista de la dinámica social, las movilizaciones de 2019 y 2021 no solo hacen parte de esa nueva realidad política, sino que además aceleraron la tendencia y contribuyeron al cambio del mapa político del país en 2022. En las elecciones de 2018 ya se vislumbraba ese cambio, aunque de modo muy incipiente aún, luego de que las organizaciones del bloque alternativo avanzaran numéricamente en la distribución de curules. No obstante, los partidos del bloque tradicional mantuvieron una fuerte mayoría, especialmente en la Cámara de Representantes, lo que mostró su fuerza política a nivel nacional y su control en las regiones, donde cuentan con maquinarias muy bien aceitadas para la captura de votos. En 2022, el cambio fue más nítido; especialmente en la elección de senadores. Se confirmó una tendencia de cambio a la que seguramente contribuyeron las protestas de 2019 y 2021, no solo como rechazo a los partidos del bloque tradicional, sino también en apoyo a las organizaciones alternativas.

En cuanto a la elección presidencial, lo primero que hay que señalar es que hubo afinidades ente las reivindicaciones de los movilizados, tanto en 2019 como en 2021, y el programa político de Petro. Este incluyó en su propuesta electoral temas que eran sensibles a diferentes

sectores que participaron en las protestas: el cambio del modelo de desarrollo extractivista, la protección del medio ambiente, la transición energética y el cambio climático, la prohibición del *fracking*, la redistribución de la riqueza, el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores, la eliminación de la brecha salarial entre hombres y mujeres, la renta básica, el acceso a la educación, a la salud y a la vivienda en condiciones de dignidad, el enfoque diferencial en las políticas públicas, la implementación del acuerdo de paz con las FARC, la reforma de la Policía y las garantías del derecho a la participación y a la protesta pacífica, entre otros temas. Tal afinidad pudo motivar a diferentes sectores juveniles y a otros grupos sociales a acudir a las urnas con su voto a favor de Petro y de los candidatos del Pacto Histórico y de otras corrientes alternativas al Congreso de la República.

Electoralmente hablando, las Tablas 7.3 y 7.4 muestran los resultados de la primera y la segunda vuelta en las elecciones presidenciales de 2010, 2014, 2018 y 2022. Fue escogido un período más amplio con el fin de realizar un análisis más consistente del comportamiento de los diferentes bloques. La tendencia es muy parecida a la del Congreso, aunque el avance del bloque alternativo no es tan continuo y constante como en el caso del Legislativo. En una elección presidencial inciden muchas otras variables, relacionadas con la imagen de los candidatos, la dinámica de las organizaciones políticas, sus estrategias, las alianzas posibles, el comportamiento de los competidores y la interpretación de lo que quiere el electorado, amén de los desafíos que plantean los diferentes sectores de la opinión pública a los partidos y movimientos en la contienda electoral.

Tabla 7.3. Votación en elecciones presidenciales primera vuelta 2010, 2014, 2018 y 2022

Bloque	2010		2014		2018		2022	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Tradicional	9.807.791	67,3	10.142.507	78,8	9.065.387	46,8	5.129.676	24,2
Alternativo	4.465.489	30,7	1.958.518	15,2	9.854.106	50,9	9.441.472	44,6
Otros	75.336	0,5	-	-	65.767	3,4	6.236.917	29,5
Voto en blanco	223.977	1,5	770.543	6,0	368.709	1,9	365.777	1,7
Votos válidos	14.572.593	100,0	12.871.568	100,0	19.353.969	100,0	21.173.842	100,0
Participación	49,3 %		40,1 %		53,4 %		55,0 %	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los escrutinios de la Registraduría Nacional del Estado Civil contenidos en los informes de la Misión de Observación electoral y de Wikipedia.

En las primeras vueltas, el bloque tradicional mantuvo cuantitativamente su electorado en 2010, 2014 y 2018. En 2022, ese caudal de electores se redujo sensiblemente por dos razones fundamentales: en primer lugar, el principal candidato de ese bloque, Federico Gutiérrez, exalcalde de Medellín, el elegido de Álvaro Uribe, no logró consolidar una imagen que lo proyectara como líder nacional. Siempre se le consideró un dirigente regional que no había alcanzado —y no alcanzó en las elecciones de ese año— talla nacional. Además, el uribismo había perdido sintonía con el país y su líder había perdido imagen y favorabilidad, como lo venían detectando las encuestas.⁶²

En segundo lugar, Gutiérrez no pudo disputar la segunda vuelta, pues la segunda votación en la primera ronda correspondió a Rodolfo Hernández, exalcalde de Bucaramanga, inscrito por un movimiento de

⁶² Según la nota del diario *El Espectador* (7 de enero de 2022), «en diciembre de 2021 Uribe registró un índice de favorabilidad de apenas 19 %, seis puntos porcentuales menos frente a octubre pasado, cuando tenía una aceptación del 25 % [...] desde 1996 —cuando Invamer comenzó a registrar su favorabilidad— Uribe no registraba una favorabilidad tan baja [...] el sondeo indica que el 67 % de los encuestados tiene una imagen negativa del expresidente, un punto porcentual menos frente a octubre, cuando registraba 68 %. En este caso, se trata de un indicador bajo frente al 73 % de desfavorabilidad que cargaba el líder del Centro Democrático en mayo pasado, cuando alcanzó su pico histórico. La baja favorabilidad de Uribe contrasta con el 85 % que gozaba en julio de 2008, después de la Operación Jaque. Además, dista del 75 % con el que cerró sus dos administraciones, sin duda uno de los picos históricos más altos para un mandatario en Colombia» (<https://www.elespectador.com/politica/alvaro-uribe-registra-su-tasa-de-favorabilidad-mas-baja-en-25-anos/>).

firmas ciudadanas que respaldó su candidatura. Hernández centró su campaña en la lucha contra la corrupción, tema que caló hondo en la ciudadanía.⁶³ Además, el estilouelto y el lenguaje franco y directo del candidato le reportaron simpatías por parte de un sector del electorado que lo miró como un personaje novedoso, diferente a los candidatos de los bloques tradicional y alternativo. Esto le significó recibir el apoyo de casi seis millones de votos que, sumados a los demás candidatos de la categoría «Otros», representaron un poco menos del 30 % de los votos válidos; mientras que la votación por los candidatos del bloque tradicional se redujo significativamente al 24 %, después de que en 2010 había logrado dos terceras partes de los votos válidos y, en 2014, las tres cuartas partes, en ambas ocasiones en cabeza de Juan Manuel Santos.

Por su parte, el bloque alternativo creció en el período, con la excepción del año 2014, cuando la candidata de la izquierda, Clara López Obregón, alcanzó cerca de dos millones de votos, menos de la mitad de los que habían alcanzado los candidatos de ese bloque en 2010, en cabeza de su principal líder, el exalcalde de Bogotá, Antanas Mockus. Luego, en 2018 y 2022, el candidato Gustavo Petro recuperó el electorado y participó en la segunda vuelta de ambas elecciones. El bloque pasó de tener la cuarta parte de la votación en 2010 a conseguir casi el 45 % de los votos en 2022.

No sobra señalar que la primera vuelta de las elecciones de 2022 fue atípica con respecto a las anteriores, pues ningún candidato del bloque tradicional pasó a segunda vuelta y la presidencia fue disputada al final por un candidato del bloque alternativo, que a la postre ganó la presidencia, y un *outsider* que nunca había tenido una figuración nacional en la arena política. Este hecho tiene un enorme significado en tanto ruptura de la hegemonía del bloque tradicional que en esta ocasión se vio obligado a respaldar a Rodolfo Hernández en segunda vuelta, no tanto por compartir su proyecto político, sino como una forma de intentar evitar el triunfo de Gustavo Petro.

La segunda vuelta de las cuatro elecciones presidenciales analizadas tiene un comportamiento particular, pues se trata de la competen-

⁶³ Su movimiento se llamó «Liga Colombiana contra la Corrupción».

cia entre los dos candidatos que obtuvieron la mayor votación en las respectivas primeras vueltas (Tabla 7.4). En 2010 y 2018, la competencia fue entre el candidato del bloque tradicional y el del bloque alternativo. En 2014 compitieron dos candidatos del bloque tradicional (Juan Manuel Santos y Óscar Iván Zuluaga). En esa ocasión, buena parte de los electores del bloque alternativo apoyaron a Santos, con la idea de salvar el proceso de paz con las FARC y de evitar el triunfo del uribista Zuluaga. A la postre, Santos fue el ganador. En 2022, como ya se señaló, hubo también una situación fuera de lo normal, pues no hubo candidato del bloque tradicional, ya que la presidencia fue disputada por Gustavo Petro, del bloque alternativo, y Rodolfo Hernández, clasificado como «Otros». No obstante estas circunstancias, la tendencia de pérdida del electorado del bloque tradicional se mantuvo (96 % en 2014, 54 % en 2018 y ningún voto en 2022⁶⁴). Por su parte, el voto por el bloque alternativo, luego de la caída en 2014, se incrementó significativamente en las dos últimas elecciones: 41,8 % en 2018, 50,4 % en 2022, contra un 27,5 % en 2010).

Tabla 7.4. Votación en elecciones presidenciales segunda vuelta 2010, 2014, 2018 y 2022

Bloque	2010		2014		2018		2022	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Tradicional	9.028.943	69,1	14.756.343	96,0	10.398.689	54,0	-	-
Alternativo	3.587.975	27,5	-	-	8.040.449	41,8	11.291.986	50,4
Otros	-	-	-	-	-	-	10.604.337	47,3
Voto en blanco	444.274	3,4	618.759	4,0	807.924	4,2	500.043	2,3
Votos válidos	13.061.192	100,0	15.375.102	100,0	19.247.062	100,0	22.396.366	100,0
Participación	44,35 %		48,0 %		53,92 %		58,17 %	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los escrutinios de la Registraduría Nacional del Estado Civil contenidos en los informes de la Misión de Observación electoral y de Wikipedia.

⁶⁴ No significa que los electores uribistas no hayan votado en segunda vuelta. Lo hicieron en una buena proporción por Rodolfo Hernández, lo que le permitió a este último disputar la presidencia cabeza a cabeza con Petro, mientras otros votaron en blanco, como lo sugieren las cifras de la Tabla 7.4.

Así, pues, la elección presidencial muestra más nítidamente el descenso electoral del bloque tradicional y el ascenso del bloque alternativo y de los «Otros». Un cambio relevante en la lógica electoral del país. Sin duda, la figura de Gustavo Petro, destacado como senador de la República y batallador como candidato presidencial, tuvo mucho que ver con este incremento de la votación por el bloque alternativo. Los datos de la Tabla 7.5 muestran su historial electoral como candidato a la presidencia. En doce años, Petro logró acumular diez millones de votos adicionales para lograr en 2022 el mandato presidencial. Petro no participó en las elecciones de 2014, en las que Clara Obregón obtuvo una baja votación. En los cuatro años siguientes, Petro multiplicó por 2,4 la votación de López, obteniendo en la primera vuelta la cuarta parte de la votación y, en la segunda, el 41,77 %. Luego, incrementó su caudal electoral en un 6 % en la primera vuelta de la elección de 2022, al mismo ritmo del crecimiento del censo electoral, y para la segunda vuelta sumó 2 750 000 electores más.

Tabla 7.5. Votación por Gustavo Petro en elecciones presidenciales

Elección	Votación	% del total de votos	Incremento (%)	Censo electoral	Incremento del censo (%)
2010, 1ª vuelta	1.331.267	9,13	-	29.983.279	-
2018, 1ª vuelta	4.855.069	25,09	264,7	36.783.940	22,7
2018, 2ª vuelta	8.040.449	41,77	65,6	36.783.940	-
2022, 1ª vuelta	8.542.020	40,34	6,23	39.002.239	6,0
2022, 2ª vuelta	11.291.986	50,44	32,19	39.002.239	-

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los escrutinios de la Registraduría Nacional del Estado Civil contenidos en los informes de la Misión de Observación Electoral y de Wikipedia.

Luego de la primera vuelta presidencial en 2022, la prensa y varios expertos señalaron que Petro había llegado a su techo electoral (ocho y medio millones de votos), lo que prácticamente le impediría ganar en segunda vuelta, pues su contrincante Rodolfo Hernández no solo había conseguido seis millones de votos en primera vuelta, sino que la mayor parte de los candidatos del bloque tradicional que salieron derrotados en primera vuelta adhirieron a su candidatura. El primer

pronóstico de los analistas fue el probable triunfo de Hernández sobre Petro, a partir de un sencillo ejercicio de sumas y restas. Lo que no atinaron a entender dichos analistas es que en política sumar y restar no significa lo mismo que en aritmética y que por eso no podría descartarse el triunfo de Petro en segunda vuelta, como en realidad ocurrió.

No es este el espacio para examinar en detalle las causas del triunfo de Petro —o de la derrota de Hernández—. Basta señalar que el primero manejó su campaña con argumentos que convencieron al electorado que anhelaba el cambio —parte del cual seguramente participó en las movilizaciones de 2019 y 2021—. Realizó además un buen mercadeo político y logró unificar a la mayor parte de las organizaciones de izquierda y a algunas —no todas— del centro del espectro político del país. Además, la figura de su vicepresidenta Francia Márquez fue clave para recibir el apoyo de las comunidades afro y del electorado de la región pacífica, así como de las mujeres y de las organizaciones feministas. Por su parte, Hernández creyó que tenía todo ganado, se confió de las redes sociales y entre la primera y la segunda vuelta cometió varios errores: criticó a sus aliados del Centro Democrático y de los partidos del bloque tradicional, se desmarcó de varias de las propuestas programáticas de estos últimos, dio declaraciones agresivas e irrespetuosas e hizo afirmaciones sobre las mujeres que le valieron el rótulo de misógino y sexista.⁶⁵

Otros analistas atribuyeron el triunfo de Petro al electorado que emergió de las movilizaciones de 2019 y 2021, y, específicamente, a los jóvenes que supuestamente habrían decidido apoyar al candidato del Pacto Histórico⁶⁶ y aportaron buena parte de los casi tres millones de votos que consiguió añadir Petro en segunda vuelta. ¿Qué tan cierto fue que los jóvenes fueron determinantes en el triunfo de Petro, espe-

⁶⁵ <https://legislacionyprospectiva.co/2023/04/analisis-de-resultados-electorales-en-elecciones-presidenciales-en-colombia-2022/>

⁶⁶ «Encontramos que la edad es la variable más importante para predecir la preferencia de voto por Gustavo Petro. Ser joven contribuye ampliamente a la probabilidad de apoyar al entonces candidato, al tiempo que observamos que esta preferencia disminuye rápidamente a medida que aumenta la edad. Sin embargo, esta es la única variable sociodemográfica que explica contundentemente la preferencia por este candidato, incluso más que el nivel de ingresos o de estudios de la persona» (Bitar, Tolosa y Tolosa, 2023, p. 106).

cialmente en el aumento de la votación en segunda vuelta? La Tabla 7.6 recoge la trayectoria electoral de la población joven (18 a 30 años) en Colombia entre 2018 y 2022.⁶⁷

Tabla 7.6. Participación de los jóvenes (18 a 30 años) en las elecciones de 2018 a 2022

Año	Tipo de votación	N° de votos	% de votación total	Incremento votos jóvenes (%)	Incremento votación total	Tasa de participación total (%)
2018	Elección senado	4.618.945	25,73	-	-	48,8
2018	Elección presidente 1.ª vuelta	5.528.219	27,87	19,7	10,5	53,4
2018	Elección presidente 2.ª vuelta	4.974.814	25,55	-10,0	-18,5	53,9
2019	Elecciones municipales y departamentales	5.618.360	25,67	12,9	12,4	60,6*
2022	Elección senado	4.772.847	25,57	-15,0	-14,8	48,0
2022	Elección presidente 1.ª vuelta	5.283.509	24,97	10,7	13,4	55,0
2022	Elección presidente 2.ª vuelta	5.706.185	25,47	7,8	5,8	58,2

*Tasa de participación en la elección de alcaldes.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Los jóvenes tuvieron una participación que se movió entre los 4,6 y los 5,7 millones de votos en las siete elecciones para las cuales se obtuvo información. La participación varió en términos absolutos entre elección y elección, destacándose la votación en los comicios municipales y departamentales de 2019 —celebradas un mes antes de que se iniciara la movilización—, en la primera vuelta de la elección presidencial de 2018, cuando Gustavo Petro asomaba como un candidato fuerte

⁶⁷ La Registraduría Nacional del Estado Civil no publica datos desagregados por edad y sexo, lo que impidió realizar un análisis sobre un período más amplio. La información que sustenta el análisis que sigue fue el producto de un derecho de petición hecho a la Registraduría por Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central. Se agradece al equipo de Foro por el procesamiento y la entrega de esta información.

que podía disputar la presidencia al candidato designado por Uribe, y en la segunda vuelta de la elección de 2022, cuando Petro fue elegido presidente. Las elecciones que captaron menor atención de esta cohorte de población fueron las del Senado de la República.

Sin embargo, si se mira el peso relativo del voto de los jóvenes, su participación se mantuvo alrededor del 25 % del total de votos en las diferentes elecciones, salvo en la primera vuelta de la elección presidencial en 2018. Y llama la atención que en la elección presidencial de 2022 su participación fue inferior a la de otras elecciones. Eso pone de presente que aunque los jóvenes votaron en mayor cantidad,⁶⁸ y seguramente muchos de ellos lo hicieron por el candidato del Pacto Histórico, no necesariamente fueron determinantes en la elección de este último, aunque pudieron contribuir al triunfo de Petro. Este último pudo incrementar su caudal electoral gracias a que diferentes sectores —no solo los jóvenes— decidieron ir a las urnas a depositar su voto por el candidato ganador. Así, los casi tres millones de votos adicionales que obtuvo Petro en la segunda vuelta provinieron de varios sectores sociales y de diferentes grupos de edad. La candidata a la vicepresidencia hizo sin duda una contribución importante a ese incremento, así como los apoyos que recibió de votantes de otros partidos, incluidos algunos seguidores de los partidos del bloque tradicional.

En síntesis, volviendo a la pregunta inicial sobre el rol jugado por las movilizaciones en el cambio del mapa político del país y el triunfo de Gustavo Petro, lo que la información deja entrever es que se produjo efectivamente ese cambio como consecuencia de la pérdida de fuerza electoral de los partidos del bloque tradicional y el avance de los partidos y movimientos del bloque alternativo, especialmente de la izquierda liderada por Gustavo Petro. Dicho cambio ha modificado la correlación de fuerzas políticas, pues el bloque alternativo ha ganado un espacio que no poseía y comienza a poner en entredicho la hegemonía histórica de los partidos de bloque tradicional, sin llegar aún a ser mayoría en los cuer-

⁶⁸ Nótese que el incremento de la proporción de votantes jóvenes fue apenas levemente superior al aumento de la votación total en la segunda vuelta, en 2022, y estuvo a tono con el incremento de la tasa de participación.

pos de representación política, donde el bloque tradicional mantiene su dominio.

Este cambio en la configuración político-electoral del país hace parte de lo que podría llamarse un «giro en favor del cambio» (algunos lo denominan «giro progresista» y otros «giro a la izquierda») que ha tenido como protagonistas, por un lado, a las nuevas organizaciones y movimientos políticos de centro e izquierda, que han propuesto reformas de diferente calado y han tratado de organizarse para acceder a espacios de poder (alcaldías, gobernaciones, Congreso de la República, presidencia, etc.), contribuyendo además a alimentar la agenda y el debate público con apuestas diferentes a las de los partidos del *establishment*; y, por otro, a una gama variopinta de sectores organizados y no organizados de la sociedad colombiana, generalmente excluidos de las esferas de poder, a segmentos de los estratos medios de la población, a sectores académicos y de las ONG, a artistas e intelectuales y a medios de comunicación alternativos que ganaron un protagonismo en el escenario público, especialmente a través de las movilizaciones, muchas de ellas de protesta, en los últimos quince años. Estos sectores han encontrado en algunas de las propuestas de los partidos y movimientos del bloque alternativo soluciones posibles a los problemas socioeconómicos y políticos que no han sido aún resueltos en Colombia y han entendido, además, que el acceso al poder del Estado es uno de los requisitos *sine qua non* para llevar adelante las fórmulas de cambio, basadas en principios y criterios de prosperidad, justicia social, participación ciudadana, paz y convivencia.

Las movilizaciones de 2019 y 2021 forman parte, como se dijo, de este giro en favor del cambio y contribuyeron sin duda a acelerar el cambio en el panorama político del país. Desde la perspectiva de la dinámica social, dieron continuidad a las movilizaciones que se intensificaron al final del segundo mandato de Álvaro Uribe y que se sucedieron en los años siguientes, casi que sin tregua, hasta la protesta estudiantil de 2018 en favor del financiamiento estatal de la universidad pública. Desde la perspectiva político-electoral, el giro en favor del cambio comenzó a ser evidente con el apoyo brindado a Juan Manuel Santos en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2014, no

tanto por la figura de Santos, considerado uno de los adalides de la política tradicional, sino como forma de salvar el proceso de paz que el presidente-candidato adelantaba con las FARC, cuyo éxito peligraba si se elegía a su opositor, el uribista Óscar Iván Zuluaga. El avance de la fórmula de cambio sufrió un duro golpe en el plebiscito para ratificar el acuerdo de paz,⁶⁹ pero volvió a ganar ritmo en el referendo antirrupción, en 2018, liderado precisamente por dirigentes del bloque alternativo.⁷⁰ Luego, las elecciones sucesivas fueron ratificando el avance del bloque alternativo, como se mostró en páginas anteriores, hasta las de Congreso en 2022, que hicieron más visible la transformación del mapa político del país y la que permitió el triunfo de Gustavo Petro, un candidato que fue poco a poco ganando el favor del electorado y que logró su cometido en junio de 2022.

Así, en términos de los efectos políticos, hay que reconocer que las movilizaciones de 2019-2021, que formaron parte de este giro en favor del cambio, hicieron una notable contribución al cambio político, así no se les pueda considerar la principal causa de dicho fenómeno, pues este expresaba una dinámica social y política que venía de antes. Muy seguramente, las protestas lo ayudaron a consolidar. De igual forma, los jóvenes, protagonistas de esas movilizaciones, especialmente en 2021, sin duda aportaron al triunfo de Petro en mayo-junio de 2022, pero no fueron determinantes en ese resultado. Muchos otros actores, que probablemente participaron en las movilizaciones, contribuyeron a ese cambio, algunos de los cuales por primera vez hacían uso de su derecho al voto.

Lo que sí resulta novedoso en las movilizaciones analizadas en este estudio es el cambio en la relación entre movilización social y comportamiento político-electoral. En Colombia, quienes organizaban o par-

⁶⁹ Recuérdese que el «Sí» perdió por cerca de sesenta mil votos, una diferencia mínima que, de todos modos, fortaleció políticamente a los opositores del acuerdo de paz, los partidos de la extrema derecha, que en 2018 ganaron la presidencia con Iván Duque.

⁷⁰ Aunque no logró el umbral exigido por la ley para que los resultados de la votación fueran vinculantes, el referendo puede ser considerado una iniciativa exitosa en la medida en que movilizó a más de once millones de colombianos para que votaran una serie de propuestas de combate a un fenómeno muy sensible para la sociedad colombiana.

ticipaban en movilizaciones de protesta y acciones similares eran en general abstencionistas. Su desconfianza en el Estado y en sus agentes, la importancia que otorgaban a la confrontación directa como forma de presionar decisiones de gobierno, la constatación de que quienes eran elegidos terminaban trabajando por sus intereses y no por los del conjunto de la sociedad, entre otras razones, los llevaban a considerar las coyuntura electorales como formalismos engañosos del sistema democrático que poco o nada aportaban a la solución de los problemas del país. De la misma manera, una proporción importante —quizás mayoritaria— de quienes acudían a las urnas porque lo consideraban un deber ciudadano o porque hacían parte de redes de clientela y de compra de votos, o por cualquier otro tipo de razones, eran generalmente reacios a participar en acciones de protesta callejera, pues consideraban que estas implicaban enfrentamientos, conflicto y violencia. Había pues una brecha enorme entre protesta y participación electoral. Era un patrón de conducta que se repetía con frecuencia, por supuesto con excepciones que confirman la regla.

Ese patrón de comportamiento comenzó a cambiar a mediados de la década pasada, precisamente como parte y consecuencia de lo que hemos llamado «el giro a favor del cambio». La ruptura entre protesta y voto comenzó a perder fuerza, tanto entre los protestantes como entre los votantes. Las movilizaciones de 2019 y 2021 fueron para un segmento importante de los participantes la oportunidad para comprender que, si bien la protesta es legítima y útil para presionar a las autoridades públicas, debe conducir a negociaciones que se reflejen en el diseño y la adopción de políticas públicas que resuelvan los problemas que dieron lugar a la acción colectiva. Y ello puede lograrse por una de dos vías: la incidencia y la construcción de acuerdos de política con las autoridades públicas o el acceso a las instancias de decisión a través de los canales electorales para convertirse en tomador/a de decisiones. En otras palabras, la movilización tuvo una función de socialización política, tal y como se sugirió en este capítulo, no solamente en el sentido de generar conciencia política sobre derechos y deberes ciudadanos, sino de sensibilizar a muchas personas distantes de la acción política sobre

la importancia de usar las herramientas de las que dispone el sistema democrático para acceder a las instancias institucionales de decisión.

Pero también del otro lado se produjeron cambios. Quienes entendieron siempre que los canales electorales eran los más adecuados —probablemente los únicos legítimos— para resolver los problemas del país se fueron sumando a la protesta callejera porque percibieron que era una acción legítima que ponía de presente la gravedad de los problemas del país y buscaba presionar a los Gobiernos a actuar en función del bien colectivo. Las manifestaciones callejeras dejaron de ser vistas por este sector como un factor de desorden, conflicto y violencia y aparecieron a sus ojos como un escenario válido para formular reivindicaciones sentidas o para solidarizarse con quienes no tenían otra vía para hacerse escuchar por las autoridades públicas.

La movilización tuvo así un efecto político estratégico, quizás su impacto más relevante: romper la brecha entre protesta y voto; permitir a los partidarios de la democracia callejera —por lo menos a un importante segmento de ese universo— entender que la democracia de las instituciones no solo es válida, sino necesaria para coronar objetivos de negociación de intereses para la solución de los problemas del país; y persuadir a los tradicionales votantes de la validez de la protesta pacífica, de la democracia callejera, como medio para poner de presente las insatisfacciones de la ciudadanía y presionar al Gobierno para que realice cambios institucionales y de política que atiendan las demandas ciudadanas.⁷¹ En ese sentido, las movilizaciones de 2019 y 2021 propiciaron la emergencia de nuevos sujetos y nuevas subjetividades políticas que comenzaron a integrar en su imaginario y en el comportamiento colectivo las lógicas de movilización e institucionalización como formas complementarias —antes que excluyentes— de participa-

⁷¹ Por supuesto, hubo sectores movilizadados que siguieron creyendo en la confrontación como principio orientador de su acción colectiva, bajo el supuesto de que las lógicas institucionales no son proclives al cambio. De igual forma, es posible que un número importante de colombianas y colombianos haya fortalecido su lectura de las movilizaciones de protesta como hechos que perturban la tranquilidad ciudadana. Ello no niega el hecho palpable de que la movilización contribuyó —como lo destacan varios hechos y un buen número de testimonios incluidos en este estudio—.

ción ciudadana para transformar las estructuras sociales y políticas del país. Es una realidad que apenas comienza a asomarse y que tendrá en el futuro que ser corroborada. Pero no por ello deja de ser un logro de gran calado que cuenta con un alto potencial en la apuesta de profundización de la democracia en Colombia.

Conclusiones

Orden conservador, déficit democrático y movilización social

Las movilizaciones sociales responden siempre a coyunturas específicas. En Chile, fue la decisión del Gobierno de incrementar el valor del pasaje del metro la que llevó a los estudiantes de secundaria a saltarse los torniquetes y llamar a las y los chilenos a seguir su ejemplo y manifestarse en las calles contra esa medida. En Colombia, la convocatoria al paro del 21 de noviembre de 2019 fue la respuesta de varios sectores organizados de la sociedad al «paquetazo» de Duque. Por su parte, el paro del 28 de abril de 2021 fue motivado por los proyectos de reforma tributaria y de la salud que el Gobierno presentó al Congreso de la República para su aprobación. Sin embargo, como se ha intentado mostrar en este estudio, estas protestas fueron la expresión de procesos más profundos que alimentaron la decisión de cientos de miles de personas de salir a la calle a manifestar su inconformidad. Se trata de factores histórico-estructurales que ayudan a entender por qué ocurrió lo que ocurrió, tal y como ocurrió.¹

La interpretación de dichos factores ha sido construida en este estudio mediante el análisis de tres ciclos temporales cuya imbricación ayuda a comprender la complejidad y el significado de la protesta: en primer lugar, un ciclo de larga duración que se inicia con la aprobación de la Constitución de 1886 y recorre el siglo XX hasta la aprobación de la Constitución de 1991. Este ciclo abarca la formación y consolidación del orden conservador, clientelista y autoritario que dominó el panorama político del país en cabeza de las élites liberales y conservadoras, las cuales tuvieron la capacidad de mantener a raya a la sociedad, de manera que esta no tuviera otro rol que el de legitimar el orden vigente. Este último convivió además con altas dosis de violencia, como se analizó en el capítulo 1 de este estudio. Orden y violencia (Pécaut, 1987)

¹ Compartimos la idea de González y Monsalve (2022) según la cual «el descontento tiene sus raíces en una serie de problemas sociales estructurales e históricos y representan un malestar y reclamo por un sucesivo incumplimiento de promesas y compromisos de parte del Estado» (p. 57).

constituyeron los ejes principales de la trama a través de la cual se conformó el Estado nación en Colombia y se fraguó la estructura de relaciones sociales y políticas del país, una estructura caracterizada por la creciente distancia entre el «país político» y el «país nacional», que llevó a que amplias capas de la sociedad fueran excluidas de los beneficios del crecimiento económico (pobreza y desigualdad) y de las instancias de toma de decisiones públicas (subordinación política).

En esa perspectiva, las movilizaciones de 2019 a 2021 fueron entendidas como la expresión de fatiga y, a la vez, de rebeldía contra el orden conservador, como la reacción de amplios sectores de la ciudadanía, conscientes de sus derechos y activos en el escenario público, a un régimen autoritario, violento y excluyente, cada vez más insoportable e insostenible. Las reformas de Duque que produjeron la movilización —las que preparaba en 2019 y las que presentó al Congreso en 2021— eran una nítida expresión de ese orden que durante casi siglo y medio creó privilegios para unos pocos y un porvenir incierto para la mayoría de las y los colombianos. Quienes participaron en las protestas clamaban por la sustitución de ese orden por uno social y políticamente incluyente, respetuoso de los derechos, abundante en oportunidades económicas y sociales para todas y todos, y garante de la paz y la convivencia.

El pacto bipartidista del Frente Nacional (1958-1974) abrió un segundo ciclo, de mediana duración, que tuvo una doble cara: por un lado, mostró el desgaste del orden conservador que comenzó a mostrar fisuras, sobre todo por la intensificación del conflicto armado, la exacerbación del autoritarismo del régimen y la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones democráticas y en sus agentes. Por otro, condujo a un proceso de apertura política que se concretó en la redacción de una nueva Constitución en 1991. Este ciclo de crisis y apertura política se vio interrumpido por el triunfo de Álvaro Uribe en las elecciones presidenciales de 2002.

Ambas caras ofrecen pistas que ayudan a entender las movilizaciones de 2019-2021: el desgaste del Frente Nacional estimuló la movilización ciudadana, especialmente de los sectores más organizados de la

sociedad civil, que aumentaron su presencia en los escenarios públicos, especialmente a través de acciones de protesta contra las políticas de los sucesivos Gobiernos y su talante fuertemente represivo. Por su parte, la firma de la Constitución en 1991 despertó múltiples expectativas, en particular en torno a la figura del Estado social de derecho y al fortalecimiento de la descentralización y la participación ciudadana, lo que motivó aún más la presencia ciudadana en escenarios públicos, a través de los nuevos canales institucionales de participación o de la movilización y la protesta, y permitió a diferentes sectores sociales hacer públicas sus demandas ante el Estado en la mira de producir el cambio hacia una Colombia incluyente, justa y en paz.

El triunfo de Álvaro Uribe en las elecciones presidenciales de 2002 dio inicio a un nuevo ciclo en la historia política del país, caracterizado por un autoritarismo que denominamos «autoritarismo 2.0». Hasta la expedición de la Constitución en 1991, el carácter autoritario del régimen se traducía en la aplicación permanente de medidas represivas contra cualquier intento de rebeldía ciudadana y de modificación del orden vigente. La figura del estado de sitio fue la principal herramienta —no la única— para contener el ímpetu creciente de la sociedad. Para decirlo de manera breve, era el Estado contra los sectores de la sociedad organizada que rechazaban el régimen y reclamaban reformas de fondo para superar sus limitaciones.

La apuesta de Uribe se inspiraba en los mismos principios, pero se apoyaba en una retórica diferente: la de la seguridad democrática y la cohesión social como condiciones para el despliegue del nuevo modelo de desarrollo extractivista. El discurso no era del Estado *contra* la sociedad, sino del Estado *con* la mayoría de la sociedad. La seguridad democrática apuntaba a exterminar a la guerrilla y sus aliados (las ONG, los intelectuales de izquierda y los sectores progresistas opuestos al proyecto uribista). La cohesión social buscaba, por su parte, la total adscripción de la ciudadanía al proyecto autoritario, para lo cual el contacto directo entre el mandatario y el pueblo fue una de las herramientas más importantes de construcción de consenso alrededor del proyecto político, sin intermediación institucional, bajo el supuesto

de que el presidente encarnaba el interés del conjunto de la nación. En ese modelo populista, la relación del Gobierno con la sociedad era totalmente vertical. El Gobierno definía qué era bueno y qué no para la sociedad, y esta estrechaba sus lazos de dependencia con respecto a la voluntad gubernamental. Este era el núcleo de la noción de Estado comunitario que promovió Uribe, alternativa al Estado social de derecho, pieza básica de la Constitución del 91, una Constitución poco bienvenida por Uribe y sus huestes.

Este modelo fue el marco en el que se desarrollaron las movilizaciones de 2019-2021 bajo el gobierno de Iván Duque, continuador del proyecto uribista. Como lo señalamos en el capítulo 3, dicho modelo ahondó las desigualdades y restringió al máximo los canales de participación ciudadana en los asuntos públicos. Varios sectores de la sociedad, conscientes de sus derechos, cada vez más activos en favor del cambio y desencantados con la ineficacia de los dispositivos institucionales de participación, tomaron las calles a lo largo de esas dos décadas para reclamar mejores condiciones de vida y la apertura de canales de diálogo con las autoridades públicas y la construcción de una paz estable y duradera en el país. Las movilizaciones de 2019-2021, antecedidas por esas dos décadas de acción colectiva, respondieron en primera instancia a las políticas del gobierno de Duque, pero fueron también una voz en contra del proyecto autoritario y de los déficits del sistema democrático que afectaban negativamente la existencia de las y los colombianos.

Dos factores convergieron en el origen de las movilizaciones: el primero de ellos fue la toma de conciencia de varios sectores de la población sobre la injusticia social que representaban los niveles de pobreza y desigualdad reinantes en el país, agudizados de forma dramática por la pandemia del coronavirus en 2020-2021. Esa injusticia había sido una constante en Colombia y se tradujo en la acumulación de una deuda histórica con las poblaciones más pobres, fruto de decisiones que buscaban beneficiar al sector privado, en particular a la gran empresa, antes que a la población vulnerable. Esta última nunca fue objeto de políticas redistributivas que le permitieran superar sus carencias.² Fue

² Véase a ese respecto Garay y Espitia (2019).

la progresiva percepción de este acumulado de injusticias —y la consecuente indignación— la que llevó a un vasto sector de la ciudadanía a salir a las calles en noviembre de 2019 para oponerse al «paquetazo» de Duque y, en abril de 2021, para impedir la aprobación de las reformas tributaria y de la salud. Ellos sentían que las reformas de Duque se sumaban a una larga historia de políticas inspiradas en el credo neoliberal, cuyo propósito era privatizar los servicios públicos para volverlos negocios rentables, otorgar incentivos y privilegios al sector productivo y esperar a que los beneficios de la acción empresarial llegaran a la población por efecto derrame.

Pero la gente salió a protestar por una segunda razón: porque el gobierno de Duque y los que le precedieron en las últimas dos décadas estuvieron —cada uno a su manera— poco o nada dispuestos a escuchar el clamor ciudadano por una solución efectiva a sus problemas de empleo, vivienda, seguridad, hambre y violencia.³ A pesar de que la Constitución de 1991 había consagrado la participación ciudadana como un derecho fundamental, las élites políticas, nacidas y cultivadas en el seno del orden conservador, fueron siempre reacias a abrir canales de participación que permitieran a la ciudadanía incidir en las decisiones finales. Además, la efectividad de esos canales fue muy baja por su limitado alcance y porque, en general, las autoridades trataron siempre de evitar que se convirtieran en un contrapeso social⁴ a sus decisiones y a los acuerdos pactados con otros actores políticos.

La toma de las calles ofrecía mejores garantías a los participantes: ganar visibilidad en el espacio público para ser escuchados; expresar el rechazo a las decisiones gubernamentales y dar a conocer sus inquietudes y demandas; y presionar al Gobierno para negociar acuerdos de política pública. La sociedad rebelde y movilizaba sabía que salir a la

³ Los dos períodos del gobierno de Santos fueron una excepción parcial a esa tendencia. Hubo en esos ocho años una cierta apertura a la participación ciudadana y, sobre todo, se firmó el acuerdo de paz que dio un impulso importante a la movilización social.

⁴ Hablamos de contrapeso social en la acepción propuesta por Fung y Wright (2003). Este concepto «describe las formas en que los actores poderosos que gozan de un acceso privilegiado a los foros de toma de decisiones pueden ser desafiados, e incluso derrotados, de vez en cuando, por los más débiles y menos organizados» (p. 431).

calle era una forma distinta y efectiva de relacionarse con el Estado y sus agentes, que no pasaba por los partidos políticos, ni por las instituciones representativas, ni siquiera por los canales institucionales de participación existentes, todos ellos objeto de un alto nivel de desconfianza por parte de la mayoría de los manifestantes. Por esa razón, fue permanente la demanda de negociación directa con el presidente de la República y, luego, con los alcaldes, cuando el movimiento cobró vida propia en las ciudades y los municipios. Las movilizaciones dejaron un claro mensaje: que en adelante los derechos ganados no serían una dádiva del Estado, sino una conquista social que correría por caminos que la propia sociedad sabría definir.

Así, las acciones de protesta, miradas a través de la lente de estos tres ciclos, pueden ser interpretadas en su real alcance: no fueron únicamente una reacción intempestiva a las políticas de un Gobierno en particular, sino la demostración del hartazgo ciudadano con el orden conservador y un intento de ruptura con ese orden por parte de una sociedad decidida a utilizar la calle para demostrar su irritación y exigir una Colombia diferente. Una sociedad inconforme que sumó más y más adeptos con el paso de los años y que era consciente de que tenía poco que perder —como lo decían los jóvenes en los puntos de resistencia— y mucho que soñar, en particular con una Colombia incluyente, democrática y en paz. En ese sentido, la movilización no fue solamente un acto de protesta contra el establecimiento; fue también la oportunidad de imaginar y reivindicar un orden nuevo, pues el vigente no representaba a los participantes (González, 2022).

Afirmamos en el capítulo 1 que un referente para la interpretación de las movilizaciones de 2019-2021 es la crisis de la democracia en Colombia, en su doble dimensión representativa y participativa. El análisis realizado confirma, a nuestro juicio, esa tesis. La inconformidad de los múltiples actores que participaron en dichas movilizaciones estaba directamente relacionada con el enorme déficit democrático que produjo la implantación del orden conservador en el país. Dicho déficit impedía garantizar los derechos civiles, políticos y sociales de una parte mayoritaria de la población (democracia iliberal), así como

ofrecer los canales de representación y participación adecuados para que dichos sectores expresaran sus demandas y fueran escuchados por los encargados de tomar las decisiones públicas (régimen autoritario). La conjunción de autoritarismo, crisis de las instituciones representativas, ineficacia de los canales institucionales de participación y sesgo prominatorias de las políticas públicas creó el caldo de cultivo para las movilizaciones que se sucedieron desde finales de la primera década de este siglo y tuvieron su expresión masiva en los paros de 2019 y 2021.⁵

Continuidad/discontinuidad

¿Hubo continuidad entre las movilizaciones de 2019 y 2021 o, más bien, se trató de dos procesos diferentes que se encadenaron en el tiempo, pero que presentaron dinámicas propias? Sin duda, hubo hilos de continuidad en los veinte meses de movilización, que pueden ser observados a través de varios factores: en primer lugar, el liderazgo del Comité Nacional de Paro (CNP). En efecto, los dos paros (2019 y 2021) fueron convocados por el CNP, en circunstancias diferentes (prepandemia y pospandemia, para simplificar los contextos), pero con una motivación común: la confrontación con un Gobierno que en ambos momentos demostró su desconexión con el país, en particular con los excluidos de siempre. Un Gobierno que solo tenía ojos para el sector privado, al que consideraba como panacea para resolver los problemas de empleo, pobreza, desigualdad y falta de oportunidades que motivaron, entre otros, las dos movilizaciones. Además, el CNP promovió las marchas que tuvieron lugar hasta mediados de 2021, generó un pliego de reivindicaciones, presionó al Gobierno para negociarlo, se mantuvo activo durante el confinamiento obligado por la pandemia, reaccionó ante la muerte de Javier Ordóñez, en septiembre de 2020, convocó nuevas marchas a finales de ese año y lideró las movilizaciones del 28 de abril de 2021 y las que tuvieron lugar en las semanas posteriores.

⁵ En la última sección de estas conclusiones volveremos sobre este tema.

Un segundo factor de continuidad fue la propia ciudadanía. Las convocatorias del CNP tuvieron una amplia respuesta por parte de diferentes sectores sociales que entendieron que se trataba de una protesta pacífica, justa en sus pretensiones y necesaria para expresar su malestar con el Gobierno y con una situación social y política del país que se revelaba insostenible para todos ellos. A las marchas se fueron sumando más y más personas y grupos; como se mostró en el estudio, los protagonistas fueron cambiando, pero en ambas coyunturas buena parte de la sociedad colombiana, harta de injusticias, salió a protestar masivamente dejando el testimonio de inconformidad e indignación, como se analizó en las páginas anteriores. Esa fue precisamente una de las características del proceso: la amplia respuesta ciudadana, la participación de sectores sociales organizados y no organizados que fueron uniendo sus voces para decir: «no más de lo mismo»; «queremos el cambio». No sobra señalar, además, que la movilización de 2019 fue para algunos actores una especie de laboratorio de experimentación de lo que serían algunos repertorios de acción en 2021; por ejemplo, los bloqueos y los puntos de resistencia. Como lo señaló una de las personas entrevistadas para este estudio, en 2019 hubo en Cali un intento de varios activistas de crear y consolidar puntos de resistencia en varios sitios de la ciudad. El experimento sin embargo no cuajó, pero sin duda quienes lo intentaron derivaron lecciones que luego aplicaron en el paro de 2021.

Un tercer factor —no menos importante— de continuidad de las movilizaciones fue la respuesta del Gobierno a la toma de las calles por los manifestantes. Como se mostró en el capítulo 4, el Gobierno articuló una triple estrategia de cara a la movilización, que no cambió en los veinte meses: de prevención, de represión y de distracción/concesión. El elemento común a esa triple respuesta fue la negativa del presidente Duque a dialogar y negociar con los promotores de las protestas. Hubo intentos de acercamiento con el CNP que pueden ser interpretados más como una estrategia para ganar tiempo y esperar que la movilización se agotara que como un interés sincero de sentarse a negociar el pliego de reivindicaciones. Mientras tanto, Duque puso en marcha la «conversación nacional» como instrumento para crear una base social

propia, diferente a la de los manifestantes, y un debate público paralelo al que estaban planteando los promotores del paro.

Un último elemento que marcó continuidades entre las dos fases de la movilización (conflicto y estallido) fue el de las narrativas. Como afirmamos en el capítulo 6, las movilizaciones también fueron un campo de lucha simbólica. En esos veinte meses circularon discursos y narrativas que reflejaron la interpretación que los distintos actores fueron construyendo sobre la protesta, así como su esfuerzo por imponer verdades y tener poder de influencia comunicativa y política sobre la opinión pública. Mostramos cómo el gobierno del presidente Duque mantuvo un mismo lenguaje a lo largo de los veinte meses de movilización, basado en un discurso acerca de las bondades del orden conservador y del régimen de libre mercado. En ese marco, la protesta fue calificada como una alteración del orden público y una amenaza a las instituciones democráticas. Dicha narrativa dividía al país entre malos y buenos: por un lado, los manifestantes, financiados por agentes extranjeros, los «vándalos», los «violentos», los «desadaptados», sobre quienes debería caer todo el peso de la ley; por otro, el resto de la población, perjudicados por el paro, la «gente de bien».

Frente a esos relatos, los manifestantes construyeron contranarrativas que proponían una interpretación diferente de la movilización. Dos ejes cruzaban los relatos que nacieron en el seno de la movilización: por una parte, la percepción de que el país que les tocó vivir no ofrecía las condiciones para una vida digna, situación que se veía agravada por la orientación de las políticas públicas, siempre en favor de minorías privilegiadas y en desmedro de la mayoría de las y los colombianos. Esto producía un sentimiento de desesperanza y de futuro incierto, alimentado permanentemente por la percepción de un país excluyente, una democracia cada vez más débil y un mañana sin muchas alternativas.

Pero un segundo eje de las contranarrativas dejaba ver una cierta luz de optimismo sobre la posibilidad de un cambio que llevara a una Colombia diferente. Para algunos de los participantes, la esperanza de cambio se derivaba de la propia experiencia de solidaridad, compromiso y cooperación que mostró la movilización y que hacía pensar que

«otra Colombia es posible». Es probable que los detalles del proyecto de cambio no estuvieran claros en la mente de sus promotores, pero la posibilidad de construir un nuevo país estaba seriamente contemplada por varios de ellos, tanto en 2019 como en 2021. Lo relevante es que estas contranarrativas poseían, a diferencia del discurso gubernamental y de las élites políticas y económicas, la lectura de un futuro posible. Colombia no podía quedarse en el presente y, mucho menos, retornar al pasado. Era posible y necesario imaginar un futuro que permitiera superar los déficits democráticos del momento y asegurar su inclusión como miembros de la misma comunidad política.

No puede negarse, sin embargo, que hubo rasgos particulares en las movilizaciones de 2019 y 2021 que las diferenciaron en su carácter, su desarrollo y sus impactos, y que permiten hablar también de puntos de discontinuidad entre ambos momentos. Hemos utilizado la distinción sugerida por Nadia Urbinati entre conflicto y estallido para caracterizar cada uno de esos dos momentos. El primero se enmarca dentro de los parámetros y las reglas de juego del sistema democrático, en el que los gobernados («los muchos», como los denomina Urbinati) confrontan a los gobernantes («los pocos») para dar a conocer sus desacuerdos y sus propuestas de reforma, en la mira de negociar acuerdos que permitan una mejor convivencia entre ellos. El conflicto supone la coexistencia entre diferentes y la aceptación por las partes de las reglas de juego utilizadas para su procesamiento y para la construcción de acuerdos. El estallido, por el contrario, es un proceso de carácter expresivo, difuso en términos de actores y de propósitos, que pone de presente la indignación y la ira social de los «muchos». La negociación no es el objetivo, sino la confrontación. El estallido representa, a diferencia del conflicto, un riesgo de ruptura del vínculo que asegura la pertenencia de los pocos y los muchos a una misma comunidad política.

Afirmamos que, mientras en Chile la movilización fue un típico estallido, en Colombia se inició como un conflicto y terminó como un estallido. Mostramos cómo ese tránsito puede ser analizado a través del cambio de los actores, de los repertorios y las demandas. La fase de conflicto fue liderada por actores organizados, reunidos en el seno del

CNP, que dieron vida y contenido a las marchas y demás repertorios de acción. Abundaron las iniciativas artísticas, culturales, los cacero-lazos, los toques de bocina y otras formas de expresión de apoyo a la movilización que le dieron un tono lúdico y una vitalidad que atrajo a un sinnúmero de personas y grupos que probablemente nunca habían participado en este tipo de demostraciones.

El control del CNP sobre la movilización se fue debilitando, como lo mostramos en el capítulo 4. Nuevos sectores como amas de casa, trabajadores informales, niños y adolescentes, y especialmente los jóvenes y los habitantes de barriadas populares en ciudades intermedias y pequeños municipios, así como en los barrios y las localidades de las grandes urbes, fueron asumiendo el protagonismo del movimiento y dieron vida a un nuevo actor: las primeras líneas, a semejanza de lo ocurrido en Chile y en otras partes del mundo. El sentir de todos ellos era que el CNP no los representaba y que ellos mismos serían los encargados de conducir las acciones a fin de expresar sus consignas y desarrollar sus propias formas de protesta. Esto modificó el perfil de los manifestantes. Si bien los actores organizados siguieron participando en las distintas convocatorias, otras personas y grupos no organizados salieron a la calle y produjeron otra fotografía de la movilización, más difusa en sus liderazgos, sus propósitos y sus consignas. Algo parecido a lo que ocurrió en Chile, donde las organizaciones tradicionales nunca pudieron conducir el movimiento, a pesar de que lo intentaron.

Los nuevos actores de la movilización, procediendo más en clave local que nacional, sin abandonar esta última perspectiva, comenzaron a definir el rumbo de la acción, al tenor de sus propias lógicas y en respuesta a las acciones del Gobierno y del manejo de la situación por parte de las fuerzas del orden. La homogeneidad de la movilización que funcionó en 2019 en términos de consignas, reivindicaciones, repertorios, etc., fue transformándose en diversidad de iniciativas y lógicas de acción. Las directrices desde arriba (CNP) fueron sustituidas por decisiones desde abajo (los propios manifestantes).

No está de más destacar la acción de los sectores sociales que se opusieron a las movilizaciones. Es un sector heterogéneo que inclu-

ye a algunos segmentos empresariales preocupados por el impacto de la movilización en su negocio; a un aglomerado social difuso, reacio a participar y a consentir todo lo que tenga sabor a protesta y conflicto; y a lo que en el estudio llamamos «la gente de bien», esa minoría de la población que se siente aún dueña del país o de su ciudad porque tiene dinero y, en algunos casos, armas para defender sus intereses y los de la propiedad privada. Destacamos en su momento a estos últimos porque quisieron «manejar» las movilizaciones a su manera, expresándose en contra, realizando manifestaciones alternas a las convocadas por los promotores de los paros y de los puntos de resistencia y, en algunos casos, disparando contra los integrantes de las marchas, como ocurrió en Cali y, probablemente, en otras ciudades del país.

El paso del conflicto al estallido también pudo ser visto en el cambio de repertorios de los manifestantes. De las formas más tradicionales que dominaron la escena en 2019 y en parte en los inicios de la movilización de 2021 —las marchas callejeras hacia sitios de alto contenido simbólico, los plantones, las velaciones, los cacerolazos, los eventos artísticos y culturales— se pasó, por obra y gracia de los nuevos protagonistas, a otro tipo de formas de expresión y acción colectiva: los bloqueos de calles y carreteras, los puntos de resistencia, el derribo de monumentos, la asignación de nuevos nombres a sitios icónicos, las ollas comunitarias, las brigadas de apoyo a los manifestantes y a las primeras líneas, las asambleas populares. El ingrediente básico fue la creatividad, basada principalmente en lógicas de solidaridad y cooperación.

Las demandas de los manifestantes también denotan el paso del conflicto al estallido. El CNP consensuó en 2019 un pliego de reivindicaciones y lo presentó al Gobierno como base para la negociación. Sabemos cuál fue la respuesta de Duque a los varios intentos de diálogo liderados por el Comité. El pliego contenía temas que tradicionalmente habían sido reivindicados por el movimiento sindical, el movimiento estudiantil y por otras organizaciones sociales en sus respectivas acciones de protesta: erradicación de la pobreza, reducción de las desigualdades, mejores condiciones laborales, creación de oportunidades económicas, financiación de la universidad pública, lucha contra la corrupción, etc.

Lo interesante es que, sin dejar de lado esos asuntos, los manifestantes pusieron sobre la mesa otras demandas relacionadas con el cambio climático, la paz, la diversidad, el pleno ejercicio de los derechos humanos, el derecho a la protesta y las garantías para esta, el respeto a la vida y a la naturaleza, la protección de líderes y lideresas defensores de derechos humanos, el modelo de desarrollo, el cumplimiento de acuerdos previos, entre otros. La agenda fue entonces más amplia y compleja, más conectada con la sociedad y su diversidad, e incluía temas de fondo que sugerían algo más que reformas de corto plazo y alcance.

En la fase del estallido, la apuesta por la negociación de un pliego de reivindicaciones se fue desdibujando —aunque nunca se perdió, en cabeza del CNP— y comenzó a ser sustituida por un discurso que combinaba las demandas propias de cada microterritorio con la necesidad de un cambio profundo de las estructuras económicas y políticas. En efecto, en 2021, las movilizaciones en cada lugar comenzaron a incorporar exigencias estrechamente ligadas a las carencias de los respectivos territorios, que no necesariamente encajaban en el pliego formulado por el CNP. Nació una agenda distinta, diferenciada, de nuevas demandas concretas, pero también el reclamo por un cambio radical en el país. Dicho reclamo no era una cuestión menor. Estuvo de modo permanente en el centro de las narrativas de los actores del paro. Lo llamativo es que esa apuesta por un cambio de fondo no era ajena a las reivindicaciones concretas, sino que les daba sentido y alcance. Para los manifestantes y los diferentes actores en los puntos de resistencia, tener oportunidades en el mercado laboral, acceder a servicios dignos, tener con qué comer tres veces al día implicaba no solo acordar con las autoridades locales un conjunto de programas en esa dirección, sino también cambiar las estructuras económicas y políticas vigentes; es decir, construir otro país. Esa fue la originalidad de ese discurso y, a la vez, su contundencia.

Ese cambio no podría hacerse sin una participación de las y los colombianos. La participación ciudadana adquirió así un significado novedoso. Ya no sería solamente una vía para mejorar la gestión pública o una forma de demandar al Estado bienes y servicios públicos, aunque podría seguir cumpliendo esas funciones, sino una herramienta poten-

te para presionar desde abajo un cambio del orden social y político. La movilización fue, en ese sentido, un medio poderoso para democratizar la democracia, tanto en el sentido de la garantía de derechos como de participación en las decisiones de interés colectivo.

Hubo, en síntesis, continuidades y discontinuidades en los veinte meses de movilización ciudadana. Fue un solo proceso con dos caras diferentes, fruto del devenir mismo de la confrontación. Dicho devenir tuvo que ver con la respuesta represiva del Gobierno y su negativa a dialogar y negociar. Lo que hizo Duque permanentemente fue echar gasolina al fuego y desatar sentimientos de indignación, de ira social y de rebeldía que probablemente habrían tenido menor intensidad si desde un comienzo el Gobierno hubiese aceptado el diálogo con los manifestantes y sus organizadores. La enorme dificultad del presidente para entender lo que estaba ocurriendo en el país —esa terminó siendo una constante en sus cuatro años de mandato— fue un factor que sumó adeptos a la movilización y acrecentó el tono y la beligerancia de la acción colectiva.

También tuvo un peso importante en la transformación de la movilización el encierro motivado por la pandemia del coronavirus y sus efectos psicológicos, económicos y sociales. El confinamiento representó un duro golpe para los sectores más vulnerables del país, incluso para algunos sectores medios que perdieron su empleo o sus fuentes de ingresos y se encontraron de la noche a la mañana al otro lado de la línea de pobreza, compartiendo su situación con los pobres tradicionales y los pobres extremos. En ese proceso también tuvo que ver el manejo que el Gobierno dio a la pandemia. Su interés por salvar, antes que nada, los intereses del gran capital y diferir la atención a los más necesitados terminó por incrementar los índices de pobreza y de desigualdad, como se mostró en el capítulo 3 de este estudio. El hambre llevó a la calle a muchos manifestantes, indignados por sentirse olvidados por un Gobierno insensible a su deteriorada condición.

Los efectos sociales y políticos

La movilización tuvo efectos sociales y políticos. Desde el punto de vista social, señalamos los efectos individuales y colectivos. Los primeros se refieren a los cambios que sufrieron las personas como fruto de su participación en el proceso. Las emociones, tanto positivas como negativas, jugaron un papel importante como alicientes para sumarse a la acción colectiva, y como resultado de la experiencia: las ideas de solidaridad, compromiso, cercanía con otros conocidos y desconocidos fueron importantes para mantener la vigencia de la protesta y su fuerza frente a los adversarios, así como para transformar actitudes y posturas frente a las vicisitudes colectivas.

Además, la movilización fue un vehículo muy importante de socialización política y de reconocimiento de lo público como una dimensión de la vida individual y colectiva. Es decir, contribuyó a afianzar las bases de la cultura democrática. Nuevas lecturas de la política emergieron como consecuencia de la experiencia vivida y de la participación en los espacios de deliberación que fueron naciendo al calor de los acontecimientos, gracias a lo cual muchos actores reconocieron la importancia del vínculo con la actividad política y del compromiso colectivo que debe asumir toda persona en su calidad de ciudadana/o.

También hubo efectos sociales colectivos. Varias de las experiencias individuales fueron vividas en el seno de grupos, organizaciones, comunidades y entornos de cercanía, aunque también en los eventos masivos que fortalecieron los sentidos de pertenencia al movimiento y de compromiso con este. En ese sentido, la movilización tuvo dos efectos que se alimentaron mutuamente: la conformación de tejido social donde no lo había, o su fortalecimiento donde ya existía, y el incremento de la densidad social de la acción a través de la articulación de intereses entre actores diferentes. Dicha articulación facilitó la construcción de agendas conjuntas y el reconocimiento de afinidades o distancias en términos de intereses particulares y de los propósitos de la movilización. Todo ello fue posible gracias al aumento de escenarios de deliberación colectiva, en los que hombres y mujeres de todas las

edades y procedencias discutieron sobre los problemas de su territorio, analizaron soluciones y propusieron fórmulas para un mejor vivir.

Además, se vio en muchos de esos espacios la necesidad de tener iniciativa frente a las autoridades públicas con el fin de participar e incidir en las decisiones que afectan sus vidas. La idea de incidencia política se expandió rápidamente, así no todas las personas y grupos estuvieran de acuerdo sobre cómo debería llevarse a cabo, si a través de las instituciones (representativas y participativas) creadas para ello o mediante la confrontación directa con el Estado y los gobernantes, como lo creyeron los sectores más radicales de la movilización. En cualquier caso, la movilización fue clave para la emergencia de nuevos sujetos políticos y nuevas subjetividades políticas.

La movilización también mostró al país tal cual es. Un país dividido, con distancias sociales que se han ido agrandando y con diferencias políticas e ideológicas que crean muros antes que puentes de reconciliación y convivencia. Los sectores beligerantes que rechazaron el paro y lo atacaron con improperios y con armas muestran que las divergencias sociales están lejos de reducirse y que no son pocos los sectores que se resisten a vivir en un país diferente al que fraguó el orden conservador en los últimos ciento cuarenta años.

Los efectos sociales de la movilización, en particular aquellos relacionados con nuevas miradas sobre la política y sobre el compromiso individual y colectivo con los asuntos públicos, fueron la base para la producción de impactos propiamente políticos. Los hubo de corto plazo, como la caída de las reformas tributarias y de la salud, la renuncia del ministro de Hacienda del presidente Duque y el freno a las políticas que el Gobierno estaba diseñando como parte de lo que los promotores del paro llamaron el «paquetazo de Duque». Ello implicó movimientos internos en el Gobierno para enfrentar la situación, para organizar y llevar a cabo la conversación nacional e, incluso, para atender los acercamientos a los promotores del paro de 2019 que, como se ha reiterado, fracasaron por completo. La protesta también interpeló a las autoridades municipales y departamentales. En dos ciudades, los alcaldes decretaron el toque de queda por unos días y, en otras, las administra-

ciones municipales, en tiempos y con respuestas diferentes, tuvieron que apersonarse de la situación, no solo desde la perspectiva del orden público, sino desde la atención a las demandas de los manifestantes.

La movilización tuvo sin duda que ver con el cambio en el mapa político-electoral en el país. No quiere decir ello que las protestas en esos veinte meses fueron las únicas responsables de los resultados de las elecciones en 2022 (Congreso y presidente), pero sin duda tuvieron algo que ver. En el capítulo 7 analizamos cómo, de manera paralela a la presencia creciente de la sociedad civil en la escena pública en la última década anterior a las movilizaciones, hubo un «giro a favor del cambio» en el comportamiento político-electoral de los colombianos. Dicho giro permitió que lo que denominamos el bloque alternativo de partidos y movimientos políticos (de centro e izquierda) ganara un espacio importante en varios eventos electorales que culminaron en la elección del Congreso en 2022. En esas elecciones, el avance de dicho bloque fue notorio, aunque no logró quebrar la mayoría de los partidos agrupados bajo el bloque tradicional. Mostramos entonces que ese giro electoral abrió un escenario político nuevo en el que los partidos que durante décadas mantuvieron la hegemonía y el control del Estado tuvieron que aceptar la emergencia de nuevos actores políticos y, en consecuencia, transformar sus estrategias de actuación.

Esta tendencia de cambio se vio reafirmada por el triunfo de Gustavo Petro en la elección presidencial de 2022. Mucho se dijo sobre la «responsabilidad» de la movilización en la elección del dirigente del Pacto Histórico. Defendimos en el capítulo la tesis de que es probable que la movilización haya contribuido de alguna manera al triunfo de Petro, pero no fue la responsable directa del resultado electoral y probablemente no el factor más importante. El ascenso electoral de Petro debe buscarse en otras causas relacionadas con las características de su liderazgo y con la dinámica política del país; sin embargo, como lo dijo una de las personas entrevistadas para este estudio, la movilización no eligió a Petro, pero, sin ella, Petro no hubiera llegado a la presidencia. El triunfo de Petro debe ser visto como parte de ese giro en favor del cambio que se fue expresando electoralmente en Colombia desde 2014,

el cual otorgó mayor peso electoral a los partidos y movimientos de centro y de izquierda, amén de factores de coyuntura (la vicepresidencia de Francia Márquez, los errores cometidos por el contrincante de Petro en segunda vuelta, entre otros) que mucho tuvieron que ver con el resultado electoral en junio de 2022.

También examinamos la hipótesis de que en el éxito del candidato Petro jugó un papel importante el voto juvenil y de quienes votaban por primera vez. Las estadísticas electorales mostraron que es probable que los jóvenes, especialmente los primivotantes, hayan hecho una contribución al éxito electoral del nuevo presidente, pero lo que queda claro es que no fueron el factor principal. La votación de los jóvenes se mantuvo en niveles similares a los de otras elecciones, por lo que resulta difícil sustentar la tesis de que ellos fueron los grandes responsables del triunfo del Pacto Histórico.

Lo que sí es cierto es que la movilización removió conciencias, puso de presente la inconformidad social, dejó ver con claridad la respuesta del régimen a la movilización ciudadana y reflejó esa voluntad de cambio en amplios sectores del país que probablemente fueron a las urnas y lograron expresarse electoralmente en la elección de un candidato que no hace parte del bloque tradicional hegemónico. No sobra señalar, como lo mostramos en este estudio, las afinidades del programa de Petro con el pliego de reivindicaciones del CNP y con las demandas formuladas por los diferentes sectores movilizados en 2021. Tales convergencias permiten afirmar lo dicho sobre una relación, no determinante pero real, entre la movilización social y el resultado de las elecciones presidenciales.

Chile y Colombia

Hemos hecho referencia al estallido chileno para comprender mejor las movilizaciones de 2019-2021 en Colombia. La intención, como se precisó en la Introducción de este estudio, no era comparar los dos procesos. Las referencias se hicieron para ubicar similitudes y contrastes que ayudaran a valorar la dimensión y el alcance de los aconteci-

mientos en nuestro país. Ahora podemos recoger algunos elementos de las dos experiencias, tomando como base la caracterización del caso chileno que propone Pleyers (2023), basada en ocho rasgos:

Escalas y espacios de acción. Tanto en Chile como en Colombia, las movilizaciones tuvieron un alcance nacional. En su organización y convocatoria jugaron un papel central las redes digitales que contribuyeron a la difusión de los diferentes eventos de protesta, facilitaron la expresión de demandas, articularon voluntades en torno a sentimientos y propósitos compartidos y dieron a conocer la información alternativa y las contranarrativas que surgieron a lo largo de la protesta.⁶ Dichas redes, que por definición son «deslocalizadas», se combinaron con la «territorialización» del movimiento mediante la ocupación de espacios públicos y la extensión de la protesta a territorios locales. De esa forma, se reforzó el tejido social y se multiplicaron los espacios de participación. La diferencia es que, mientras en Chile la movilización en ciudades y territorios diferentes a la capital del país siguió el patrón de la capital, en términos de repertorios y demandas, en Colombia los actores que, en el paro de 2021, lideraron la protesta en cada ciudad y en cada municipio levantaron sus propias demandas, desarrollaron sus propios repertorios y reivindicaron su autonomía con respecto al CNP. En Chile, la movilización se desconcentró. En Colombia, se descentralizó, especialmente en 2021.

Nuevas formas de organización y de activismo. En Chile, las organizaciones y las militancias tradicionales —dice Pleyers— no ocuparon un

⁶ Este aspecto no fue examinado en este estudio, lo que no significa que sea un factor secundario. Por el contrario, jugó un papel relevante en Chile como en Colombia. Como dice Martínez, «La integración on-line/off-line [destaca] dos elementos complementarios, no solo en el origen de las movilizaciones, sino también en la construcción de mensajes y los procesos organizativos [...] que luego son puestos en escena mediante la acción presencial, llegando a determinar incluso los formas de comunicar en el terreno. Diversos grupos y ciudadanos han acudido a las redes sociales para integrar a la protesta a sectores que inicialmente no estaban convocados. Las redes también sirven como un escenario de pedagogía y de rendición de cuentas. En Facebook, Twitter y plataformas virtuales, diariamente circulan videos, comunicados y mensajes explicando las implicaciones del recorte en el presupuesto público o la seguridad social, aumentando con ello el apoyo social. En estos medios también se informa el resultado de las discusiones realizadas entre los representantes de la movilización y los emisarios de los gobiernos. La ciudadanía se entera del paso a paso, las posiciones y el resultado final. En estricto sentido, es un informe en vivo y en directo que genera en la mayoría de los casos el acompañamiento masivo de la sociedad» (Comunicación personal, 2024).

rol central en el nacimiento y la organización de la protesta. La gente salió espontáneamente a la calle movida por su indignación, no por la convocatoria de alguna organización (sindicatos o partidos políticos). La ciudadanía no organizada logró organizarse siguiendo otras lógicas: redes fluidas, grupos de afinidades y redes «adhocráticas».⁷

Sobre ese respecto hay diferencias y semejanzas entre los dos casos. La diferencia más relevante es que en Colombia las movilizaciones sí fueron convocadas y lideradas por una plataforma de organizaciones y movimientos —el CNP—. Este mantuvo el control del proceso durante largo tiempo, mediante la convocatoria de marchas, la construcción de un pliego reivindicativo y la propuesta de negociación de dicho pliego con el Gobierno. Posteriormente, cuando la descentralización de la protesta fue tomando fuerza, el CNP dejó de tener el liderazgo mostrado en un principio y se vio superado por la dinámica de las movilizaciones en diferentes territorios del país. Fue en ese momento (2021) cuando el proceso colombiano —*mutatis mutandis*— se pareció más al chileno. La transformación del conflicto en estallido fue lo que hizo que el caso colombiano se asemejara al chileno e, incluso, que la protesta en Chile se convirtiera en un modelo y un referente para el desarrollo de repertorios y *performances* de los manifestantes en Colombia.

Esto plantea una reflexión de fondo sobre las diferencias entre los dos países en términos de los actores. En Chile, hasta el estallido en 2019, las organizaciones (sindicales, ambientalistas, de estudiantes, feministas, de derechos humanos) fueron actores de peso para presionar al Gobierno en torno a reivindicaciones sectoriales y, en algunos casos, más estructurales. Parte de esa fuerza estuvo afincada en su vínculo con las organizaciones políticas de distintas vertientes ideológicas. Sin embargo, la implementación del modelo chileno produjo una «neoliberalización» de las relaciones sociales, acentuando fuertemente el

⁷ Las redes adhocráticas son estructuras organizativas fluidas en las cuales los miembros que las componen en un primer momento adoptan roles *ad hoc* para cumplir con un propósito personal, con base en proyectos de vida individuales que luego se interpretan como objetivos colectivos» (Pleyers, 2023, p. 329).

rol del individuo como único responsable de su propio progreso.⁸ Ello coincidió con la desconexión cada vez más evidente de los partidos políticos con la dinámica de la sociedad, de esa sociedad individualizada, lo que de alguna forma debilitó a las organizaciones y los movimientos para liderar acciones colectivas de envergadura. El estallido chileno fue entonces el escenario de encuentro entre intereses particulares, algunos de los cuales tenían un soporte organizativo («No más AFP», movimiento feminista, movimiento ambientalista, movimiento estudiantil, etc.), aunque dicho soporte no fue relevante en todos los casos para respaldar a quienes se volcaron a las calles a expresar su indignación y su rebeldía en contra del sistema. El espacio público fue así un lugar de encuentro entre privados que agregaron demandas y, por momentos, actuaron y deliberaron juntos (cabildos autoconvocados, asambleas populares, etc.).⁹

En Colombia, a diferencia de Chile, las movilizaciones en 2019 y 2021 tuvieron como protagonistas a actores colectivos que, en 2019, juntaron sus demandas en el pliego del CNP y, en 2021, unieron vo-

⁸ En su libro *Modernidad líquida*, Zigmunt Baumann (2004) incluye algunos apuntes que sirven para caracterizar algunos rasgos del comportamiento de los chilenos, en particular sobre el individualismo: «Ya no hay grandes líderes que te digan qué hacer, liberándote así de la responsabilidad de las consecuencias de tus actos; en el mundo de los individuos, solo hay otros individuos de quienes puedes tomar el ejemplo de cómo moverte en los asuntos de tu vida, cargando con toda la responsabilidad de haber confiado en ese ejemplo y no en otro [...] La sociedad moderna existe por su incesante acción 'individualizadora'; así como la acción de los individuos consiste en reformar y renegociar diariamente la red de lazos mutuos que llamamos 'sociedad' [...] la 'individualización' consiste en transformar la 'identidad' humana de algo 'dado' en una 'tarea', y en hacer responsables a los actores de la realización de esta tarea y de las consecuencias (así como de los efectos colaterales) de su desempeño» (2004, pp. 35, 36, 37).

⁹ De nuevo, algunas notas de Baumann: «El problema, sin embargo, es que esa convergencia y esa condensación de preocupaciones individuales en forma de intereses comunes y luego en forma de acción conjunta son una tarea titánica, ya que los problemas más comunes de los individuos-por-destino no son aditivos. No se dejan sumar en una "causa común". Se pueden juntar, pero no cuajarán [...] La única ventaja que puede ofrecer la compañía de otros que padecen lo mismo es reconfirmar a cada uno que los demás también luchan diariamente a solas con sus dificultades [...] Resumiendo: la otra cara de la individualización parece ser la corrosión y la lenta desintegración del concepto de ciudadanía [...] Lo 'público' se encuentra colonizado por lo 'privado'. El interés público se limita a la curiosidad por la vida privada de las figuras públicas, y el arte de la vida pública queda reducido a la exhibición pública de asuntos privados [...] Lo que los anima a aventurarse dentro de la escena pública no es tanto la búsqueda de causas comunes ni de los modos de negociar el significado del bien común y los principios de la vida en común, sino más bien una desesperada necesidad de 'interconectarse'» (2004, pp. 40, 41, 42).

luntades para derrotar las reformas tributaria y del sistema de salud propuestas por el gobierno de Duque. Solo cuando los jóvenes y los habitantes de las barriadas populares asumieron la orientación de la protesta a través de las marchas y, sobre todo, de los puntos de resistencia, se observó una cierta similitud con lo ocurrido en Chile: surgimiento de las primeras líneas, revueltas antisistémicas, una fuerte crítica al modelo de desarrollo (neoliberal) y la exigencia de cambios en las estructuras económicas y en el régimen político, a fin de lograr reconocimiento y condiciones para vivir dignamente. Pero, en contraste con la dinámica chilena, el acento individualista no fue nota característica de las expresiones populares en 2021. Por el contrario, destacamos, en el análisis de los actores, sus repertorios y demandas, el peso de la solidaridad, la cooperación y la necesidad de articular intereses y esfuerzos para plantarse ante el Gobierno y exigir su reconocimiento y la satisfacción de sus demandas. Hubo, en suma, dos dinámicas diferentes: en Chile, el dominio progresivo de lógicas individuales y particulares sobre las colectivas en la constitución del espacio público; en Colombia, la emergencia de actores colectivos cada vez más visibles y más articulados —incluidos los no organizados— para reivindicar públicamente sus derechos.

Dignidad, democracia y justicia social. En ambos países, la dignidad estuvo en el centro del estallido. Esto quedó claro en las consignas de los manifestantes («hasta que la dignidad se vuelva costumbre»), así como en la asignación de nuevos nombres a lugares emblemáticos (la Plaza Baquedano, en Santiago, convertida en Plaza Dignidad; la Loma de la Cruz rebautizada en Cali como la Loma de la Dignidad). Para Pleyers, la dignidad significa reconocimiento, así como la satisfacción de demandas económicas y culturales (2023, p. 330). Tales demandas no apuntaban a un cuestionamiento del capitalismo como sustrato básico de la vida colectiva, sino a una denuncia de las desigualdades y la injusticia social y, en particular, a un fuerte reclamo de inclusión social y política. El estallido no fue un movimiento revolucionario orientado a implantar un nuevo sistema económico y social (el socialismo del siglo XXI, por ejemplo). Lo que reclamaban los manifestantes era romper con el mode-

lo neoliberal y construir unas formas de organización de la economía, la sociedad y la política, en el marco de un sistema democrático que habría que fortalecer, que los tomaran en cuenta y les brindasen las condiciones mínimas para ejercer una ciudadanía *de facto*, no solo *de iure*.

Dicho reclamo terminó dando un protagonismo singular a los jóvenes, tanto en Chile como en Colombia, especialmente en las movilizaciones de 2021. En Chile, eran los hijos de la generación de la dictadura que privilegiaron las demandas por una democracia real y efectiva, y por unas políticas públicas inspiradas en principios de justicia y dignidad. En Colombia, el reclamo por igualdad y justicia social y por una democracia que fuera más allá de los mecanismos formales de representación y participación estuvo en boca de los promotores y los participantes en las movilizaciones de 2019 y 2021, pero fue más contundente y su urgencia fue más evidente cuando provino de los jóvenes y habitantes de las barriadas populares, en 2021, precisamente porque ellos han sido los «olvidados», los «nadie» en el país. Por ello, su reclamo fue tan sonoro, en una sociedad poco acostumbrada a este tipo de comportamientos de rebeldía extrema y de indignación colectiva.

Componentes subjetivos. Según Pleyers, los movimientos sociales son espacios de experiencia para la autoproducción de sí mismo como persona. Es una vivencia probablemente efímera, pero significativa en la vida de los individuos. La acción colectiva puede producir cuestionamientos personales y abrir los ojos a quienes no habían tomado conciencia de su condición como ciudadanas/os y de los procesos colectivos que ocurren en su entorno. Esta es una dimensión que hace un par de décadas no era tenida en cuenta en los análisis sociológicos de las protestas y, en general, de los movimientos sociales, a pesar de que, como lo planteamos en el capítulo 7, constituye un dispositivo fundamental para su nacimiento y desarrollo. Las vivencias personales, las emociones y las posturas subjetivas juegan como factores relevantes en el comportamiento colectivo, no solo por las razones que originan la movilización sino también por su carácter contencioso.

Los testimonios obtenidos en Chile y Colombia, la documentación de procesos como la conformación y el desarrollo de las primeras lí-

neas y los estudios sobre las miradas, actitudes y conductas que vincularon a muchas personas a las diferentes actividades que tuvieron lugar durante las movilizaciones indican que esta no es una dimensión marginal. La protesta combina elementos racionales y emocionales/afectivos, tanto en su origen (rabia, indignación, solidaridad, anhelo de cambio) como en su despliegue cotidiano. Qué más dicente que el testimonio de la lideresa chilena a quien el estallido le produjo una sensación de felicidad; o el del líder social de una ciudad intermedia en Colombia, a quien la movilización le dejó una marca imborrable en su vida, fue un acontecimiento histórico imposible de olvidar. Además, las acciones desarrolladas en el marco de la protesta produjeron efectos visibles sobre las personas, más allá de las emociones; por ejemplo, el contacto con otros individuos y grupos; el conocimiento de las causas del proceso; la conciencia sobre lo que ocurría en su entorno; el reconocimiento de lo público como un referente importante de la vida de las personas; la comprensión del valor de la política como actividad humana; entre otros. Este último aspecto, el de la socialización política, puede ser calificado como un resultado de enorme importancia de la movilización, pues rompió una tradición, afincada especialmente entre los jóvenes y los ciudadanos de a pie, según la cual la política es despreciable por ser el universo de desempeño de los políticos, los corruptos, los que compran votos, los que prometen y no cumplen, los que obtienen beneficios personales del usufructo del Estado.

Dimensiones expresivas y artísticas. Como destacamos en el capítulo 5, la movilización tuvo una arista artística y cultural que le dio un tono lúdico y, a la vez, atractivo para quienes normalmente no solían sumarse a los eventos de protesta callejera. En Chile fueron compuestas varias canciones dedicadas a la movilización, lo que algunos llamaron el «estallido sonoro» (Pleyers, 2023, p. 334). A ello se sumó la producción de poemas, pinturas, murales y grafitis. Lo mismo ocurrió en Colombia: el «cacerolazo sinfónico», los conciertos en el Parque de los Híppies y en otras zonas de Bogotá y de las principales ciudades. Así, «las plazas se transformaron en espacios relacionales, lugares de encuentro, interacción y cooperación, así como en espacio de defensa

y enfrentamiento contra la violencia policial» (Parada, 2021, citado por Pleyers, 2023, p. 335).

Este último aspecto es relevante: las expresiones artísticas y culturales en ambos países no tenían solamente un significado lúdico-cultural, sino político, como forma de enfrentar la agresión policial y la respuesta represiva del Estado. Era una forma de expresar el carácter pacífico de la protesta y de invitar al transeúnte, al ciudadano indiferente, incluso al contradictor, a sumarse a una causa que no pretendía únicamente confrontar a las autoridades, sino que buscaba la solidaridad y la unión para coronar metas inspiradas en principios de justicia y dignidad.

Encuentros entre ciudadanos de diferentes categorías. Las jornadas del estallido en Chile, en particular las marchas convocadas para los días viernes, la mayoría de ellas multitudinarias, permitieron tejer relaciones densas y profundas, como las llama Pleyers (2023, p. 336). Los actores vivieron la experiencia según sus propios principios, pero tuvieron también la oportunidad de crear y/o fortalecer lazos de sociabilidad que rompieron la desconfianza característica de la sociedad chilena, rasgo muy ligado al individualismo que invadió en las últimas décadas el comportamiento social en ese país. Lo novedoso de ese proceso fue el encuentro entre sectores sociales de categorías que nunca o casi nunca se juntaban, ni se mezclaban. Así, en las marchas fue posible ver juntas las banderas de equipos de fútbol rivales, o constatar la colaboración de barras bravas de esos equipos para apoyar a las primeras líneas.

Esto mismo ocurrió en Colombia. En las movilizaciones de 2019, las marchas congregaron a personas y organizaciones que se conocían entre sí por haber participado en iniciativas similares, pero también a nuevos actores que se sumaron a la convocatoria y asumieron como propias las consignas diseñadas por el CNP. Los eventos artísticos, las velatonas, los puntos de encuentro fueron la ocasión para que nuevos grupos sociales se asomaran de día y de noche a ver lo que estaba ocurriendo y a compartir la experiencia de los manifestantes. Mostramos cómo la articulación con cercanos y extraños enriqueció las consignas, permitió sumar fuerzas y, sobre todo, creó nuevos significados para la

acción de los participantes, pues ya no se trataba de defender un interés sectorial, sino de luchar por intereses ajenos, hasta ese instante lejano a los propósitos de un grupo en particular. Se configuró así, especialmente en los puntos de encuentro y de resistencia, un protopoder constituyente espontáneo que rechazó las lógicas de representación y optó por una participación directa, horizontal y, por tanto, incluyente.

Esa densidad social se intensificó en los puntos de resistencia en 2021. Más allá de la solidaridad, fue emergiendo un sentimiento de «gran familia» entre hombres y mujeres de todas las edades, alrededor de las actividades de resistencia a la agresión policial, de deliberación en las asambleas populares, de alimentación y pedagogía alrededor de las ollas comunitarias, de preparación de las acciones del día siguiente, de información y comunicación sobre el desarrollo de la movilización. Los lazos de cooperación y solidaridad lograron superar las tensiones y los conflictos propios de todo proceso de construcción de redes de sociabilidad. Ese ambiente fue un factor decisivo para despertar en los individuos emociones y actitudes promovilización que, a la postre, fueron fundamentales para sostener en el tiempo la protesta y evitar su pronto desgaste.

Dimensiones interseccionales. El encuentro entre diversos fue una de las notas características en las movilizaciones en ambos países. La relación cotidiana entre habitantes urbanos «no racializados» y actores populares y etnias (Pleyers, 2023, p. 228) contribuyó a complejizar la densidad social producto de la acción colectiva. Esto implicó un cambio radical en la perspectiva de todos los actores, especialmente de los jóvenes, pues el intercambio de opiniones y apuestas incorporó nuevos elementos de socialización política: la recuperación de la relación con la naturaleza; la conceptualización de la democracia, la necesidad de una lectura multiétnica y pluricultural de cada país. Las movilizaciones en ambos países mostraron que la pluralidad política, que es fuente vital de la democracia, opera también por fuera de los partidos, se vive en el entramado de relaciones sociales, no exenta por supuesto de tensiones y conflictos.

Mención aparte debe hacerse al rol jugado por el movimiento feminista en Chile. Las mujeres organizadas e inspiradas en diferentes vertientes ideológicas, cuya influencia venía creciendo a pasos agigan-

tados desde unos meses antes del estallido, jugaron un papel relevante en el desarrollo de la movilización, superando tensiones internas y logrando acuerdos sobre un programa de trabajo del movimiento feminista. Pusieron de presente sus reivindicaciones de género, permearon las demandas de diferentes sectores, viralizaron el mensaje transmitido a través de la *performance* del grupo Las Tesis, reproducida en varios lugares del mundo, y lograron posteriormente tener una importante influencia en la Convención constitucional. Como dice Pleyers (2023), «la dimensión feminista fue crucial en el estallido chileno» (p. 337).

No fue así en Colombia. Aunque las mujeres, organizadas y no organizadas, siempre estuvieron presentes en la movilización y jugaron, como se analizó en el capítulo 5, un rol fundamental en la sostenibilidad y defensa del movimiento y, en particular, de las primeras líneas en varias ciudades del país, no tuvieron el mismo peso que el movimiento feminista en Chile. La razón puede residir en la desarticulación de las diferentes organizaciones de mujeres y la dificultad para incorporar la perspectiva de género en las narrativas construidas durante la protesta.¹⁰ Algunas organizaciones hicieron parte del CNP, varios colectivos participaron en todos los eventos, hubo múltiples iniciativas sobre varios temas, nacidas en diferentes regiones del país,¹¹ pero el movimiento de mujeres no llegó a tener la influencia que tuvo el movimiento feminista en el estallido chileno.

Relación con la política institucional. Según Pleyers, «si reducir los movimientos sociales a sus impactos en la política institucional es un error, ignorar su relación con esta arena y sus actores también lo es» (2023, p. 340). Sin duda, tanto en Chile como en Colombia hubo una conexión entre el movimiento social y la política institucional. A primera vista, dicha relación resulta paradójica, pues en general los actores de las movilizaciones en ambos países mostraron un alto grado de desconfianza con respecto a los partidos y los movimientos políticos y con respecto

¹⁰ Esta es, por supuesto, una hipótesis que merece un tratamiento más detallado, lo que está fuera del alcance de este estudio.

¹¹ Véase <https://www.elsaltodiario.com/america-latina/luchamos-derechos-todos-grito-feminista-revuelta-colombiana>.

a las instituciones democráticas, tanto representativas como de participación ciudadana. Sin embargo, una parte de los actores movilizados terminaron reconociendo la necesidad de articular el movimiento social con la política electoral y partidaria, mientras otra mantuvo su posición de desconfianza radical y prefirió mantener una actitud antiinstitucional. Este último segmento fue importante en Chile, si se advierte, por ejemplo, que los votos nulos y el voto en blanco en la elección de los convencionales representaron el 21 % (Pleyers, 2023, p. 343).

No se puede desconocer, sin embargo, que el estallido en Chile tuvo efectos político-institucionales: por un lado, la elección de Gabriel Boric como presidente, en 2021, apoyado por varias de las organizaciones que participaron en la protesta en 2019; y, por otro, la convocatoria a la Convención constitucional hecha por los partidos políticos como resultado del acuerdo firmado en la madrugada del 15 de noviembre de 2019. Cabe destacar el triunfo de los independientes en esas elecciones, por encima de las organizaciones partidistas.

En el capítulo 7 de este estudio mostramos los impactos políticos de las movilizaciones de 2019 y 2021 en Colombia, en particular la consolidación del avance del que llamamos el «bloque alternativo» en las elecciones del último lustro antes del inicio de la movilización, fruto de la cual se registró en 2022 un cambio significativo en el mapa político del país, así como el triunfo del candidato de la izquierda, Gustavo Petro, en las elecciones presidenciales. Señalamos que no era una relación directa o unicausal, pero que existían vínculos evidentes (programáticos, sociales y electorales) entre ambos fenómenos. Afirmamos por ello que ese avance del bloque alternativo corría paralelo al «giro en favor del cambio» que experimentó la sociedad civil desde comienzos de la década anterior. Ello demuestra, en uno y otro caso, el sentido político de la movilización, su rol en la socialización política de los participantes y la conexión (indirecta) entre la movilización y la política institucional. Las movilizaciones no son revoluciones, pero sí revolucionan la vida política (Bringel, 2021).

Como dice Pleyers, esos vínculos no son sencillos, pues el primer propósito de las movilizaciones sociales no es cambiar la política ins-

titucional, aunque sí cambiar la sociedad (2023, p. 344). Pero ellas son muestra del cuestionamiento de la centralidad de la política institucional en los procesos de cambio social: «La democracia no solo radica en las instituciones y en las elecciones. Se trata de vivir la democracia como una experiencia, en las prácticas cotidianas, y como una ética personal» (Pleyers, 2023, p. 345).

Las movilizaciones y la democracia

Según Bringel (2021), las movilizaciones recientes en América Latina pueden ser vistas como gritos de impugnación del *statu quo*, como termómetro de la sociedad, como desborde de expectativas en cuanto a la participación de la ciudadanía y como apertura societaria a nuevas agendas y a sujetos emergentes. Las movilizaciones de protesta en Colombia en 2019-2021 encajan en esa caracterización, tanto en su fase de conflicto como en la de estallido. Fueron, en efecto, un fenómeno masivo que tocó las bases profundas de la sociedad y marcaron un antes y un después. Fue una demostración de inconformidad social de amplias capas de la población con los poderes instituidos. Tanto en 2019 como en 2021, los repertorios de la movilización lograron interpelar a personas, organizaciones y comunidades que tradicionalmente no se sumaban a ese tipo de prácticas, pero que compartían con sus promotores y participantes un sentimiento de fatiga e indignación con la forma como las élites políticas manejaban los asuntos públicos en defensa de un modelo de desarrollo y de un régimen político —en últimas, de unas formas democráticas excluyentes— que beneficiaba únicamente a minorías privilegiadas.

Por otra parte, las movilizaciones permitieron sacar a flote un malestar que tenía no pocos antecedentes, que se venía manifestando en años anteriores a través de acciones de varios sectores (estudiantes, campesinos, pequeños mineros, ambientalistas, pueblos y comunidades étnicas, etc.), y que explotó colectivamente a raíz de las medidas del gobierno del presidente Duque. Fue la oportunidad para que los sectores movilizados expresaran sus demandas materiales, de reconocimiento, de cumplimiento de acuerdos incumplidos, de democra-

tización del régimen y de construcción de un entorno de paz y convivencia. El pliego de reivindicaciones del CNP recogió muchas de esas demandas; luego, en la fase de estallido, surgieron otras que fueron construyendo los jóvenes y las poblaciones de los barrios populares en los puntos de resistencia.

La protesta superó con creces las movilizaciones anteriores en términos de actores, escenarios y repertorios de acción. Su magnitud e intensidad rebosó los límites conocidos de las movilizaciones en Colombia. Por eso fue inédita y marcó de manera indeleble la memoria del país, no sin dejar un margen de incertidumbre sobre los logros a futuro. Implicó la reconfiguración de actores y de relaciones entre ellos y creó un escenario complejo, de algún modo impredecible, en el que el día a día dictaba la agenda de modo que la planificación y el control del movimiento por organizaciones de cualquier naturaleza resultaron cada vez más impracticables. El desarrollo de la movilización desbordó las expectativas de sus organizadores, en especial del CNP, el cual a la postre fue incapaz de controlarla, pues se multiplicó en cientos de lugares del país, cada uno con su propia dinámica de actores, repertorios y demandas. En otras palabras, la protesta marcó una tensión entre las expectativas de los organizadores y la masificación —descentralizada en 2021— de las diferentes manifestaciones. Terminaron primando formas organizativas más abiertas, horizontales y de articulación plural, con liderazgos informales y compartidos, diferentes al modelo de organización vertical y de control centralizado que implantó en un comienzo el CNP.

Por último, la cantidad y diversidad de demandas, no solo las que contenía el pliego de reivindicaciones del CNP, sino también las que afloraron en 2021 cuando la movilización se convirtió en estallido, permitieron a la sociedad tomar conciencia de la deuda histórica del país con los sectores excluidos, así como de la diversidad y magnitud de estos últimos. Esa fue probablemente la razón por la cual las élites políticas y económicas vieron en la protesta una amenaza y reaccionaron de manera violenta —en el caso del Gobierno nacional—,¹² o con una peligrosa

¹² «Cuando se ejerce la fuerza para hacerse obedecer, cesa la autoridad y solo queda el autoritarismo» (Arendt, citada por Tovar, 2022, p. 135).

mezcla de miedo¹³ y soberbia —como fue el caso de segmentos del sector empresarial y de los que hemos llamado la «gente de bien»— y, excepcionalmente, mediante el llamado de algunos actores a un diálogo para evitar los altos costos económicos y sociales que podrían estar implicados en el proceso. Fue allí donde se vio con claridad la «batalla de posiciones y sentidos» (Bringel, 2021, p. 27): dos orillas que se enfrentaron política y simbólicamente, y terceros actores tratando de mediar para conseguir acercamientos y diálogos que solo parcialmente lograron su cometido.

Estos cuatro rasgos dejan entrever que, en últimas, lo que expresaron las movilizaciones en Colombia fue una desazón profunda respecto a las instituciones democráticas, tal y como lo afirmamos en la primera sección de estas conclusiones. En el capítulo 1 de este estudio describimos los factores más relevantes de dicha crisis en las democracias de Occidente, destacando dos dimensiones del proceso: el deterioro de las instituciones democráticas, estudiado por Levitsky y Ziblatt, y la crisis de legitimidad de dichas instituciones a ojos de la ciudadanía, analizada por Castells. La primera alude al manejo autocrático de las instituciones y a su consecuente alejamiento de los intereses ciudadanos. Líderes carismáticos de estirpe autoritaria que accedieron a las instancias de manejo del Estado mostraron un débil compromiso con las reglas democráticas con la intención de erosionar los cimientos del sistema. Para ello, utilizaron varias estrategias: la cooptación de los órganos que vigilan el cumplimiento de la ley; el castigo y la demonización de los opositores y la protección a toda costa de los aliados políticos; y el cambio de las reglas de juego para mantenerse en el poder y perjudicar al adversario político.

Castells, por su parte, analiza el proceso de deterioro de la democracia desde la óptica ciudadana. En su opinión, la crisis tiene su principal raíz en el hecho de que la ciudadanía percibe que las instituciones ya no representan sus intereses. Hay una ruptura del vínculo subjetivo que ha conducido a una crisis de legitimidad política que se expresa en

¹³ «La fuerza disruptiva de la cantidad de insurgentes genera miedo y sugiere a quienes gobiernan, y no forman parte de los 'muchos', el uso de la fuerza» (Urbiniati, 2023, p. 40).

la profunda desconfianza en dichas instituciones. En otras palabras, se ha producido un proceso de autonomización de la política que amplía la brecha entre el sistema político y la ciudadanía. De allí el rechazo ciudadano a la política tal y como se practica, cada vez más alejada del ideal democrático.

Ese análisis —*mutatis mutandis*— concuerda con lo ocurrido en Colombia. La consolidación del orden conservador produjo un déficit democrático de grandes proporciones que motivó la movilización social, especialmente en la coyuntura de desgaste de dicho régimen durante el Frente Nacional, y posteriormente con la implantación de un régimen autoritario de nuevo tipo en cabeza del presidente Álvaro Uribe. Este introdujo en la Constitución la figura de la reelección presidencial inmediata, la cual generó un desequilibrio institucional que rompió el sistema de pesos y contrapesos, pues la elección de los órganos de control (Procuraduría, Contraloría, Fiscalía, Defensoría del Pueblo) que en el texto original de la Carta Política tenía lugar durante el mandato anterior al del presidente en funciones quedó dependiendo de la voluntad y la influencia del mandatario de turno. De esta manera, cambiaron por completo las reglas de juego relacionadas con la designación de las cabezas de los órganos de control, amén del intento de reformar aspectos cruciales de la Constitución a través del referendo que convocó Uribe a comienzos de su primer mandato y que no logró el consenso ciudadano. Uribe quiso modificar una vez más la Constitución proponiendo una segunda reelección inmediata para ejercer un tercer mandato, pero la Corte Constitucional le negó esa posibilidad.

Por otra parte, Uribe no escatimó esfuerzos para estigmatizar a la oposición política y a los organismos de la sociedad civil dedicados a la defensa de las libertades, los derechos humanos y la democratización de las decisiones públicas, calificándolos como aliados de la guerrilla y, por tanto, enemigos de la patria y del Estado. Ese mismo talante se observó durante el gobierno de Iván Duque, el cual calcó en muchos aspectos lo realizado por su mentor, el expresidente Uribe.

Los partidos políticos, por su lado, especialmente los que conforman lo que hemos denominado el «bloque tradicional», mantuvieron

su carácter de organizaciones electorales, que solo acudían a la ciudadanía para conseguir votos en épocas de elección, incluso incurriendo en delitos electorales, para aceitar las maquinarias clientelistas y asegurar por todos los medios los cargos del Estado que les permitirían mantener sus privilegios y, en algunos casos, ceder a las tentaciones de corrupción en el manejo de los recursos públicos. En esa lógica, las políticas públicas, instrumentos claves para la satisfacción de demandas y derechos ciudadanos, se alejaron cada vez más de los intereses del ciudadano común, especialmente de los sectores más vulnerables, y apuntaron más a la consolidación del modelo de desarrollo extractivista y, en el plano social, a la entrega de subsidios a los más pobres, sin ningún propósito redistributivo.¹⁴

Los partidos del bloque alternativo, aunque se pretendían más cercanos a los sectores excluidos, terminaron operando con la misma lógica electoral y de autorreferenciación de sus intereses. Además, en razón de fundamentalismos ideológicos y/o de apetitos personales, en lugar de agruparse para ganar fuerza y posiciones de poder, prefirieron la búsqueda de opciones propias en el manejo del Estado o se dividieron permanentemente, formando un universo de pequeñas agrupaciones, cada una con liderazgos personalistas e influencias electorales escasas y de corto alcance.¹⁵

A lo anterior hay que agregar la baja eficacia de las instituciones electorales para garantizar plenamente el ejercicio del derecho al voto (Valiente es Dialogar, 2022), así como de aquellas creadas para facilitar la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, tanto a nivel nacional como territorial. Mostramos en el capítulo 2 los fac-

¹⁴ «La distancia que separa a los dos grupos —los ‘muchos’ y los ‘pocos’— es demasiado grande para permitir a los segundos hablar en nombre de los primeros, y ni siquiera la imaginación creativa de la que es capaz la política (la ideología, por ejemplo) puede salvarla. Esa distancia mide la falta de confianza en la representación a través de los partidos, y por tanto también en la política como reflexión, la construcción de alternativas de futuro, la mediación, el compromiso y la negociación, que han sido las condiciones del conflicto político tradicional» (Urbinati, 2023, p. 34).

¹⁵ Solo en los cinco años antes de las movilizaciones, el bloque alternativo, como se registró en el capítulo 7, logró ganar posiciones de poder y equilibrar mínimamente el mapa político, especialmente en las elecciones de 2022.

tores que incidieron en ese resultado, que opacó el inicial entusiasmo generado por su creación: factores ligados a su diseño, al manejo dado a esos dispositivos por las autoridades públicas, al comportamiento de los sectores que lograron asiento en ellos y a factores de contexto que incidieron fuertemente en la reducción del espacio cívico, incluida la violencia política. Así, la ciudadanía no tenía canales que le permitieran expresar sus demandas y lograr que estas llegaran a oídos de las autoridades públicas y pudieran orientar el diseño de las políticas públicas.

Así, desde la óptica de las instituciones, tanto las de representación¹⁶ como las de participación ciudadana, la democracia en Colombia mostraba a fines de la década pasada protuberantes déficits que apuntaban más a un deterioro del sistema que a su avance y consolidación. Esa es la razón fundamental por la cual un amplio sector de la ciudadanía miraba con malos ojos dichas instituciones y había perdido su confianza en ellas. Las sentía lejanas y, sobre todo, ajenas a sus intereses. Incluimos en el capítulo 3 los datos de las encuestas de Invamer/Gallup sobre la percepción social acerca de la situación del país y la confianza en las instituciones. Dichos resultados mostraron dos cosas: que, en opinión de las y los colombianos, el país iba de mal en peor porque las políticas gubernamentales no estaban orientadas a garantizar los derechos ciudadanos, y que la gente tenía una pésima imagen de los entes públicos, los partidos políticos y, en general, de las instituciones estatales, así como una baja confianza en ellos.

A estos fallos institucionales se sumaba un déficit de ciudadanía, reflejado en la fragmentación social y en las débiles bases de una cultura democrática que valorara lo público en su real dimensión y estimula a hombres y mujeres de todas las condiciones a intervenir en los escenarios públicos en defensa de sus derechos y en favor de un sistema democrático enfocado en la garantía del bien común. Dicho déficit se

¹⁶ «Las debilidades de las instituciones de representación política reflejan un problema de fondo: la desconexión entre la sociedad civil y los escenarios de representación y de toma de decisiones. Esa brecha se ha venido ampliando y constituye la principal causa de una crisis de confianza en las instituciones electorales y, en general, de las instituciones políticas» (Valiente es Dialogar, 2022, p. 16).

veía también reflejado en la ausencia de un proyecto político de cambio inspirado en principios y valores democráticos, vacío riesgoso, pues permitió la vigencia de esquemas populistas de corte autoritario, como el que vivió el país a comienzos del siglo XXI. No obstante, como señalamos en el capítulo 7, en los años que precedieron a las movilizaciones de 2019-2021 ocurrieron procesos sociales y políticos que caracterizamos como un «giro en favor del cambio», el cual dejó en evidencia el inicio de una dinámica movilización de la sociedad civil en reacción a una situación social y política considerada como insostenible, que culminó con las protestas analizadas en las páginas anteriores.

Así, si bien las movilizaciones respondieron coyunturalmente a una serie de propuestas de reforma del gobierno de Duque, estaban en el fondo cuestionando un régimen político autoritario y un sistema democrático iliberal que conservaba —no sin problemas— los procedimientos y las instituciones representativas y de participación ciudadana, pero no garantizaba los derechos (ciudadanía sustantiva) ni ofrecía canales de comunicación entre la sociedad y el Estado para la expresión de las demandas de diferentes sectores de la población y la construcción conjunta de decisiones públicas (ciudadanía activa). Señalamos en el capítulo 1, haciendo referencia al trabajo de Schuster (2005), que esas dos dimensiones de la ciudadanía se articulan de manera problemática en el mundo actual. Aunque fue esa una tesis formulada hace dos décadas, es aplicable en su totalidad a lo que ocurría en Colombia en 2019. Lo que ha intentado mostrar este estudio es que efectivamente las movilizaciones expresaron el malestar de amplias capas de ciudadanas/os con una democracia que no ofrecía garantías sustantivas ni procedimentales para la mayoría de las y los colombianos.¹⁷

Los manifestantes, especialmente en la fase del estallido, se rebelaron contra la ruptura —producida desde años atrás— del pacto social que

¹⁷ Coincidimos con la conclusión del Grupo de diálogo sobre democracia y ciudadanía activa, de Valiente es Dialogar: «Las razones que han llevado a la protesta en Colombia apuntan [...] a fenómenos más complejos, como la crisis de la democracia liberal, la ampliación de la ciudadanía, la persistencia y profundización de las desigualdades sociales, la desconfianza en las instituciones democráticas, la criminalización de los sujetos políticos nuevos y la ineficacia de las instancias de participación ciudadana» (2022, p. 19).

aseguraría la convivencia entre los colombianos. Por eso el reclamo, por parte de los manifestantes, de políticas públicas que garantizaran derechos, como quedó plasmado en el pliego del CNP y en las consignas que surgieron en los muchos lugares en que se llevó a cabo la movilización en 2021, pero también la reivindicación de la protesta pacífica como derecho y la exigencia de garantías para su ejercicio, así como la demanda en favor de una democracia incluyente que reconociera a quienes no eran reconocidos como interlocutores del Estado y los considerara parte de la comunidad nacional a través de mecanismos de participación efectiva.

Urbinati (2023) propone una lectura de la crisis de las democracias actuales a partir de su distinción entre conflicto y estallido. El conflicto —dice ella— hace parte de la vida misma de los sistemas democráticos, pues no solo no rompe, sino que puede fortalecer, el «nosotros político» que mantiene la unidad del sistema. En efecto, el conflicto pone en evidencia que la democracia opera entre diferentes que son capaces de reconocerse mutuamente y tienen voluntad y poder de negociación cuando se presentan discrepancias. La separación entre «muchos» y «pocos» es una separación funcional, de gobierno, es decir, política (pp. 109-110). No es una separación irreconciliable entre castas. Todos juegan el mismo juego y respetan las reglas establecidas. A los gobernados corresponde asegurarse de que el comportamiento de los gobernantes (sus representantes) no esté dirigido únicamente a conseguir su propio beneficio, sino el de todos. Por eso los primeros deben mantener una actitud crítica y de vigilancia sobre los segundos. La confianza que depositan en ellos nunca es plena ni ciega. Pero esa confianza se mantiene, pues todos aceptan la misma gramática (p. 114), la de la convivencia entre personas y grupos que juegan roles sociales y políticos diferentes. En democracia, dice Urbinati, el *demos* no es un cuerpo social que se opone a otro. Las elecciones establecen la diferencia entre los muchos (los electores) y los pocos (los elegidos), «pero los muchos somos todos» (p. 120). Hay un pacto social que se respeta y que sirve de marco para el procesamiento del conflicto por la vía de la negociación de acuerdos sobre reformas para mejorar el sistema. Las relaciones entre los pocos y los muchos pueden ser tensas, pero nunca producen ruptura.

El estallido significa, en contraste, la ruptura del pacto social y, por tanto, del «nosotros político». El *demos* se fragmenta conformando dos pueblos con autorrepresentaciones distintas: «uno casado con el neoliberalismo [...]; y otro casado con la ayuda pública, el de la ‘nación amplia’, general y genérica, y más pobre» (p. 71). Los estallidos se producen porque surgen fronteras internas infranqueables para los gobernados, quienes cultivan emociones de envidia,¹⁸ resentimiento y rabia que detonan la revuelta. En ella no hay mediación posible. No hay negociación. Ya no opera el modelo de democracia en el que las partes son capaces de reconocerse mutuamente y negociar acuerdos.¹⁹ El pueblo dividido no se reconoce entre sí. La confianza desaparece por completo. No hay interacción. Esa condición constituye caldo de cultivo para el avance del populismo de izquierda o de derecha, un régimen en el que domina la figura del líder que dice representar el interés del pueblo. Es la imposición de la estructura personalista de la política que riñe abiertamente con la democracia. Pero no solo los líderes populistas buscan encarnar la voluntad de los «muchos», sino que estos también buscan un líder carismático que los represente, en vista de que los partidos no cumplen su función. El resultado es un debilitamiento de las instituciones democráticas.

La aparición de estallidos y revueltas constituye para Urbinati un indicador de la crisis de la democracia, precisamente porque rompe el sentido de unidad diferenciada que caracteriza a las democracias modernas. Para superar esa situación, la salida consiste en buscar la renovación del pacto social, de modo que sea posible reconfigurar el «nosotros político» y recuperar las reglas que permitan la convivencia entre diferentes y el acuerdo entre gobernantes y gobernados, bajo los supuestos de la igualdad de todos ante la ley y de circulación del poder, principios que impiden la formación de oligarquías.

La hipótesis de Urbinati parte de una lectura clásica de la democracia representativa como única forma válida de funcionamiento del

¹⁸ «La envidia no funciona como una pasión movilizadora, sino como una pasión que genera resentimiento y es destructiva» (Urbinati, 2023, p. 81).

¹⁹ «Ya no interesa la naturaleza estructural del conflicto, sino la manifestación visual de los dos bandos enfrentados» (Urbinati, 2023, p. 56).

sistema democrático, en la que los «muchos» —para utilizar su terminología— tienen como única función elegir a los «pocos» y ejercer control social sobre ellos, de modo que cuando haya discrepancias que llevan al conflicto, haya mecanismos aceptados por todos para su procesamiento y el trámite de acuerdos. Señala, además, Urbinati que en la democracia la igualdad es solo política, no económica. En otras palabras, la igualdad no es sustantiva sino procedimental, aunque acepta que es imprescindible ocuparse de las condiciones sociales de la igualdad política, justamente para evitar rupturas y estallidos.

Este enfoque tiene la virtud de reconocer la heterogeneidad económica y sociocultural de las sociedades actuales y de entender la democracia como gramática para la convivencia entre diferentes. Sin embargo, su énfasis exclusivo en la representación como único mecanismo de funcionamiento de los sistemas democráticos impide examinar otras formas de ejercicio de la ciudadanía; por ejemplo, la participación ciudadana en sus distintas formas (institucional o de movilización), diferentes a la elección de representantes para que gobiernen y decidan. Reconocer esas formas complementarias de ejercicio de la ciudadanía permite entender que los estallidos y las revueltas, como modalidad de participación, no son síntoma de crisis sino, por el contrario, de vitalidad de los sistemas democráticos, pues reflejan el interés de distintos sectores sociales de actuar en el escenario público y tener iniciativas de reforma o de cambio profundo de las estructuras económicas y políticas cuando estas no operan en función del bien común, como ocurrió en Colombia. Los estallidos surgen porque hay circunstancias que los producen (déficits democráticos, vulneración de derechos, soluciones por mucho tiempo postergadas, desigualdades sociales insostenibles, etc.). Son tales circunstancias las que constituyen los factores reales de la crisis, no la movilización ciudadana. Es cierto que la protesta es disruptiva y, como lo señala Urbinati, sus promotores pueden no tener en un principio ningún interés en la negociación, porque prima la desconfianza mutua entre los interlocutores, como sucedió en Chile y en Colombia. Sin embargo, como revela la experiencia, tanto los conflictos como los estallidos, si no tienen una salida institucional, se agotan y se diluyen.

La aparición cada vez más frecuente de estallidos en América Latina y en otras latitudes demuestra que existen problemas de fondo no resueltos en esas sociedades y que, en ese sentido, hay déficits relacionados con la capacidad de los sistemas democráticos para garantizar tanto la igualdad procedimental como la sustantiva. Esta última no debe ser una cuestión adjetiva para la democracia, pues su ausencia es precisamente la causa de muchos de los factores que dan lugar a los conflictos y a los estallidos. Ambos son parte de la naturaleza de las sociedades demodiversas y, en consecuencia, ambos interpelan a los sistemas democráticos para procesarlos y resolverlos. El rol de la participación ciudadana es precisamente expresar y canalizar el ímpetu social, nacido de la percepción de injusticias sociales y políticas, y definir un escenario para su solución. Lo que pretendían los manifestantes en Chile y en Colombia no era sustituir el sistema democrático por otro (socialista, comunista, por ejemplo), sino perfeccionar la democracia imperfecta a fin de que brinde las garantías para la participación de todas y todos, sin excepción, en el manejo de los asuntos colectivos y cree las condiciones necesarias y los medios adecuados para el buen vivir.

Los retos

Si los conflictos y los estallidos son parte de la vida de los sistemas democráticos, la pregunta es si las movilizaciones de 2019 a 2021 en Colombia dejaron algún resultado que permita mejorar la democracia en el país y avanzar en materia de ciudadanía, tanto procedimental como sustantiva. En el capítulo 7 examinamos los logros de corto y mediano plazo, tanto sociales como políticos, de esas movilizaciones. Tales logros hay que registrarlos, sin duda, como legado de la protesta durante esos veinte meses. Sin embargo, ¿hubo algún efecto estructural más allá de las manifestaciones de inconformidad e indignación y del reclamo por un pliego de reivindicaciones y por una Colombia diferente? ¿Hubo algún cambio producido por la participación de nuevos actores sociales y la construcción de contranarrativas que hicieron contrapeso al discurso ya conocido del Gobierno y de algunos sectores afines al proyecto autoritario sobre la protesta social como perturbación del orden público?

En Chile, el resultado más visible y de enorme trascendencia fue el acuerdo político en torno a la convocatoria de una Convención constitucional para redactar una nueva Carta Política. Aunque, como lo dijimos, fue un acuerdo entre los partidos políticos, no consultado con quienes participaban en el estallido, reorientó la agenda pública y canalizó hacia un nuevo horizonte la energía social y política del país. Incluso los sectores que en un principio adoptaron una postura de distancia —incluso de desconfianza— con respecto al acuerdo decidieron posteriormente preparar propuestas para la Convención e, incluso, nominar candidatos para participar directamente en ella. Es sabido que después de dos intentos de aprobación plebiscitaria de un nuevo texto constitucional, Chile no tiene hoy una nueva Constitución¹ y se

¹ «La vía institucional ensayada —una Convención Constitucional con algunos límites— resultó extremadamente contradictoria: no suspendió el funcionamiento de las instituciones del viejo orden, incluido el gobierno, ni contemplaba la disolución del Congreso; no incluyó entre sus prioridades al cincuenta por ciento de la población adulta que no votaba (que probablemente no se había movilizado, ni había votado en el plebiscito, tampoco por los convencionales). Más importante aún, no podía dar respuesta a las necesidades urgentes que gatillaron el estallido social de octubre 19 y que venían planteándose con fuerza desde casi una década. El tiempo para el proceso y la naturaleza de la solución propuesta diferían de lo demandado, aunque de buena fe y de una manera muy ‘chilena, se quisiera resolver el asunto ‘por arriba’. Por último,

enfrenta a un panorama incierto; pero, también es indiscutible que durante tres años largos la agenda política chilena y la expectativa latinoamericana giró alrededor de esta iniciativa, la cual fue un producto indirecto —pero real— del estallido de octubre-noviembre de 2019.

En Colombia, las movilizaciones no obtuvieron un resultado de esa envergadura. La movilización en noviembre de 2019 llevó a las calles a una gran cantidad de colombianas/os inconformes con el Gobierno y con el país en que vivían, y el estallido en 2021 paralizó al país y tuvo un alto impacto político y de opinión nacional e internacional por las razones ya expuestas en las páginas anteriores. Sin embargo, la movilización se fue diluyendo con el tiempo, los puntos de resistencia se fueron desactivando y los protagonistas de ese momento, especialmente jóvenes y primeras líneas, optaron por rutas distintas: algunos negociaron con las autoridades municipales programas en su beneficio (de empleo, educación, emprendimiento, culturales, etc.) y se acogieron a ellos; otros terminaron en el exilio, en particular integrantes de las primeras líneas que se vieron obligadas/os a salir del país ante la persecución iniciada contra ellos por el gobierno de Duque y su fiscal Barbosa; otros volvieron a su condición de antes del paro, sin posibilidades de estudio y de trabajo, mientras unos pocos militantes de las primeras líneas quisieron construir una organización para seguir trabajando por la Colombia diferente que soñaban, pero no lo lograron. En pocas palabras, la movilización causó un gran ruido, pero no terminó en nada concreto en materia de grandes reformas al sistema económico y al régimen político. Razón tuvo una de las personas entrevistadas para este estudio cuando afirmó que Duque había ganado el pulso en el corto plazo, aunque con un fuerte costo en el mediano plazo: la pérdida del gobierno para la derecha.

Dos factores parecen haber jugado en ese flaco resultado: por un lado, la incapacidad de los manifestantes, especialmente los protagonistas del paro en 2021, de dar una salida institucional a sus demandas

requería para su puesta en marcha de un plebiscito ratificatorio, que resultó masivamente adverso, probablemente por las razones anotadas» (Delamaza, comunicación personal, 2023).

a través de algún mecanismo de negociación que llevara al diseño e implementación de reformas estructurales.² Por otro, la ausencia de un proyecto político que concretara las demandas generales y abstractas por un nuevo país en propuestas específicas que pudieran ser consensuadas en espacios institucionales.

El CNP intentó dar salida institucional al paro de 2019 llamando al Gobierno en varias oportunidades a negociar el pliego de reivindicaciones, tanto el de diciembre de 2019 como el de junio de 2020 (pliego de emergencia). Duque, refractario al diálogo, negó esa posibilidad y, aunque abrió las puertas a un posible diálogo en varias ocasiones, quiso imponer condiciones que el CNP rechazó de entrada, lo que demuestra la nula voluntad del Gobierno de conversar con los representantes del CNP para llegar a acuerdos. No hubo, pues, una salida institucional a las reclamaciones del CNP. Este intentó otra vía a través de la presentación de varios proyectos de ley al Congreso, luego de que se convenciera de que la negociación con el gobierno de Duque sería imposible. Esa estrategia tampoco funcionó.

En 2021, la situación fue diferente: luego de que la movilización, bajo la conducción del CNP, obligara al Gobierno a retirar las reformas tributaria y de la salud y a aceptar la renuncia del ministro de Hacienda, el protagonismo pasó a manos de los jóvenes y los sectores populares. Ellos no tenían interés en negociar, pues, por un lado, no poseían ningún pliego reivindicativo —por lo menos en un principio—; y, por otro, desconfiaban totalmente de las autoridades públicas, por lo que pensar en una negociación era prácticamente imposible. En esa lógica, las soluciones institucionales no tenían cabida. El propósito de esos actores era defender su territorio, expresar su indignación y abogar

² Según Niño (2022), «la desinstitucionalización de la democracia para poner en su lugar una democracia callejera que actúa de manera inmediata puede llegar a desconocer aspectos importantes de una vida democrática entre los que se encuentra la institucionalización de las demandas para producir decisiones vinculantes» (p. 129). «El objetivo —dice Mouffe (2015)— no es ‘vaciar’ el Estado o la multiplicidad de instituciones en las que el pluralismo se manifiesta. Lo que necesitamos es más bien combinar esfuerzos parlamentarios y extra-parlamentarios para transformar profundamente esas instituciones, convirtiéndolas en un vehículo para lograr una articulación de múltiples demandas democráticas que extenderían el principio de igualdad a la mayor cantidad posible de relaciones sociales» (p. 22).

por una Colombia diferente y unas instituciones que los reconocieran como sujetos de derecho y les aseguraran oportunidades de futuro. Al final, gracias a la mediación de terceros actores (universidades, Iglesias, cooperación internacional), algunos sectores de los jóvenes y las primeras líneas se sentaron a conversar con las autoridades locales y, en algunos casos, lograron acuerdos sobre peticiones que podrían ser resueltas en el corto plazo. Sin embargo, nunca hubo una agenda de discusión sobre los asuntos de fondo, que, por lo demás, debería tener como interlocutor principal al Gobierno nacional. La movilización se fue diluyendo y a finales de julio de 2021 prácticamente desapareció.

La ausencia de un proyecto político de los manifestantes que sustentara la agenda sobre los temas de fondo es un segundo factor que explica que la movilización se hubiese extinguido sin resultados. En Chile lo planteó una de las integrantes de las primeras líneas entrevistada para este estudio: en su opinión, el drama de la movilización era que la gente estaba saliendo a las calles masivamente, pero no había un norte político que guiara la protesta. Era una movilización expresiva que ponía de presente los problemas del país y las insatisfacciones de diferentes personas y grupos, pero no las soluciones y, mucho menos, el camino para ponerlas en marcha. Sin embargo, los partidos se encargaron de dar una salida institucional y lanzar un salvavidas a la movilización. La dirigencia política entrevió el riesgo de una protesta sin rumbo que estaba teniendo fuertes componentes de violencia, por lo que decidió fabricar el acuerdo al que llegaron en la madrugada del 15 de noviembre.

En Colombia, al igual que en Chile, la agenda política sobre los temas de fondo no existía. Más aún, los protagonistas del estallido en las diferentes ciudades ni siquiera tenían esa preocupación, pues su movilización apuntaba más a la denuncia y a la exigencia de cambios que a la idea de proponer una ruta de transformación del país y de radicalización de la democracia. Se insistía en el qué, pero no había interés por pensar el cómo. Solo cuando algunos actores se acercaron a ellos, como las universidades, las ONG, la cooperación internacional y otros, varios líderes entendieron la importancia de imaginar un norte político. Pero ya era tarde. Las posturas radicales se imponían. El *antiestablishment* era

la actitud dominante. Lo único posible fue aceptar sentarse a conversar con las autoridades locales para negociar programas de beneficio en el corto plazo. Además, a diferencia de lo acontecido en Chile, en Colombia los partidos no intervinieron para reorientar la dinámica social y darle una salida institucional. Como se mostró en el capítulo 4, ellos fueron los grandes ausentes de la movilización en Colombia. Fue así porque temían el rechazo de la gente y, dado que estaban preparando su participación en las elecciones de 2022, sabían que su injerencia en la protesta podría perjudicar su imagen y afectar su caudal electoral.

Los dos factores analizados (ausencia de salidas institucionales y de una agenda de cambio) son relevantes de cara al futuro. El primero deja una lección, especialmente para los nuevos actores que se sumaron a la protesta y que en 2021 terminaron liderando la movilización (los jóvenes, las primeras líneas, los sectores populares, etc.): la movilización es un medio, no un fin, y no puede extenderse *ad infinitum* a riesgo de agotarse, perder fuerza y capacidad de logro de los objetivos que la motivan. Es preciso pensar en salidas institucionales, como lo prefiguró el CNP, que permitan obtener logros y dibujar futuros avances. Sin duda, las innovaciones democráticas introducidas por los manifestantes, especialmente en 2021 (participación directa, relaciones horizontales, no jerárquicas, entre los movilizados, ausencia de vocerías únicas, fuerte crítica a los dispositivos de representación, pedagogía democrática, asambleas populares, etc.) cuestionaron las formas tradicionales de participación y mostraron el potencial del ejercicio democrático «desde abajo». Habría que preguntarse, sin embargo, por la eficacia de tales prácticas y su potencial para generar formas alternativas de organización de la sociedad y del Estado que logren eliminar las desigualdades sociales. Las innovaciones son sin duda válidas como formas alternativas de ejercicio de la ciudadanía, pero la espontaneidad y la alta dosis de creatividad que mostró la protesta en Colombia debieron ser canalizadas hacia procesos de negociación con las autoridades públicas y/o de acción política para ejercer directamente el poder del Estado.

El segundo factor plantea retos de enorme envergadura para quienes desean una Colombia diferente a la que les tocó vivir, pues queda

claro que no bastan los «qué», sino que es necesario inventar los «cómo» para avivar las dinámicas de cambio social y político. ¿Qué elementos mínimos puede contener esa agenda de cambio hacia una democracia radicalizada y una ciudadanía con garantía de derechos y con canales de participación efectiva para incidir en los asuntos públicos? Existen desafíos en por lo menos tres campos de acción, constitutivos de cualquier sistema democrático: la transformación institucional y de las políticas públicas, la consolidación de una cultura democrática y el fortalecimiento de la agencia ciudadanía para el acceso y la defensa de sus derechos.

Tres premisas deben servir de telón de fondo para enfrentar tales retos. La primera es que la democracia en un país como Colombia debe entenderse ante todo como una herramienta para la convivencia ciudadana. Como señalaron en su momento Santos y Avritzer (2002), la democracia es una gramática para la convivencia entre diferentes. Somos países diversos desde todos los puntos de vista: de género, generacional, territorial, étnico, sociocultural, ideológico y político. Reconocer esa diversidad, como lo hace la Constitución de 1991, es pieza clave para reconstruir el tejido de relaciones sociales y políticas en el país. La organización del Estado y las reglas de juego (régimen político) deben inspirarse en ese supuesto, no en el de un país homogéneo de ciudadanos en abstracto, formalmente iguales ante la ley. Si algo dejó en claro la movilización de 2019-2021 fue precisamente que somos un país diverso y que el tratamiento que se ha dado a los diferentes sectores sociales es desigual, lo que ha producido distancias y tensiones sociales y políticas. Una democracia radical y consolidada en Colombia debe enfrentar el reto de asegurar esa convivencia y reducir los márgenes de polarización.

La segunda premisa es que es necesario superar el concepto tradicional de democracia (la democracia como sistema exclusivamente representativo) en por lo menos tres aspectos (Ortiz, 2013): la reducción del ejercicio del poder político al ejercicio del Estado; la restricción del rol político de la ciudadanía a su participación electoral; y la creencia de que las únicas organizaciones políticas son los partidos. La sociedad civil también ejerce poder político a través de la vigilancia a la gestión pública y de la participación en las decisiones que afectan la vida colectiva. Di-

cha participación no se restringe al voto en las urnas, sino que opera en la vida cotidiana a través de los dispositivos institucionales de participación o a través de la movilización y la protesta. Por último, los partidos han perdido la centralidad política que tuvieron durante mucho tiempo en los sistemas representativos. La democracia participativa otorga un poder político a la ciudadanía y sus organizaciones, que ejercen a través de la deliberación pública y de su incidencia en la toma de decisiones.

La tercera premisa es que cualquier esfuerzo orientado a fortalecer la democracia en el país debe partir de una recuperación del valor de la política como una dimensión relevante y dignificante de la vida individual y colectiva. Esto implica un cambio de narrativas y unas prácticas diferentes a las que dominan hoy en el país. El relato dominante ha hecho una lectura de la política como el campo de la corrupción, del engaño, del incumplimiento de promesas y de obtención de prerrogativas por parte de la dirigencia partidista y de las autoridades y funcionarios públicos. Es el escenario de reproducción de una élite privilegiada que se aprovecha de los bienes públicos para su bienestar particular y para el mantenimiento de su caudal electoral vía redes de clientela y corrupción. Esa mirada produjo altos niveles de desconfianza ciudadana en los partidos y en las instituciones del Estado y llevó a muchos a preferir alejarse de ese mundo y moverse exclusivamente en el ámbito privado. La política, sin embargo, es una actividad que define la esencia del ser humano como ser social. Es el sentido del término *zoon politikon*, acuñado por Aristóteles. Somos animales políticos y el hecho de que la política haya sido convertida en lo que hoy es no es de la naturaleza de la política, sino el resultado del manejo que le ha dado la dirigencia tradicional. La política es el instrumento ideal para contribuir a los objetivos de bienestar que cualquier sociedad se propone. Por tanto, es una tarea que compromete a todas las personas, sin excepción.

Con base en esas tres premisas, es posible pensar los retos³ en cada uno de los tres campos señalados. En materia de reingeniería institu-

³ Para la definición de los retos, he tomado como base el documento que expone los resultados de la discusión del Grupo de Diálogo sobre Democracia y Ciudadanía, promovido por Valiente es Dialogar (2022), discusión que el autor de este estudio tuvo el privilegio de conducir.

cional, son varios los desafíos: en primer lugar, eliminar la distancia hoy existente entre las instituciones de representación política y la ciudadanía, una brecha que es producto y, a la vez, factor de desconfianza ciudadana. En lugar de reducirse, esa brecha crece día a día y produce un vacío que puede ser llenado por proyectos populistas o por formas de participación con alto riesgo de violencia.⁴ En segundo lugar, superar el divorcio entre participación político-electoral y participación ciudadana. Es una tensión que afecta el corazón de la democracia participativa, pues se supone que esta opera con base en la complementariedad entre representación política y participación ciudadana. El divorcio entre estas dos funciones surgió en Colombia desde el momento en que fueron instituidos algunos mecanismos de participación en la gestión pública. Estos fueron concebidos como alternativa a los mecanismos tradicionales de representación, debido a que estos no atendían ni resolvían las demandas ciudadanas. Desde entonces, son más los roces que las líneas de complementariedad, lo que da lugar a una competencia inútil que desgasta ambos procesos (Velásquez et al., 2020).

Un tercer desafío tiene que ver con el rediseño de las instituciones creadas para facilitar la participación electoral y ciudadana en los asuntos públicos a fin de superar los factores de ineficacia de dichas instituciones (factores relacionados con su diseño, con el manejo de esos dispositivos por parte de las autoridades públicas y con las prácticas de quienes fueron delegados para intervenir en dichos espacios). Se trata de que esos dispositivos sean más incluyentes y más efectivos, y que se articulen entre ellos para actuar orgánicamente y ganar eficacia en la solución de las demandas sociales.

Otro reto es transformar el manejo que las autoridades públicas han dado a las instituciones participativas, orientado hasta ahora más hacia la limitación de su alcance que a su promoción. Como lo señala la Constitución, la participación ciudadana es un derecho y, por tanto, el

⁴ «Si los antagonismos —dice Mouffe (2015)— no pueden expresarse de modo agonístico, termina descargándose a través de la violencia» (p. 27).

Estado debe crear todas las condiciones propicias (marco normativo, programas de apoyo, recursos económicos, personal idóneo, creación de un clima favorable para la participación, etc.) para su pleno ejercicio, bien sea a través de las instituciones participativas o de la movilización colectiva y la protesta pacífica. Por último, es necesario diseñar dispositivos y procedimientos para el cumplimiento de los acuerdos surgidos de los procesos de participación. Como ha sido la experiencia en años recientes en Colombia, el incumplimiento de acuerdos ha sido una de las causas más recurrentes de la protesta social. Se negocia para calmar los ánimos de los protestantes, pero no para poner en marcha medidas que remedien los problemas que dieron lugar a la protesta. El remedio resulta entonces peor que la enfermedad.

Enfrentar estos retos requiere un acuerdo de los actores estatales y no estatales para sacar adelante reformas sin las cuales sería imposible dar inicio a un proceso de cambio real de las instituciones democráticas.⁵ En el terreno de las instituciones representativas, la Misión Electoral Especial (MEE), creada por el acuerdo de paz con las FARC, hizo un conjunto de recomendaciones que habría que mirar de nuevo para retomar varias de sus propuestas, entre ellas las relacionadas con la reforma de las instituciones electorales (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil) para que sean órganos transparentes e independientes; los cambios en la legislación electoral; el financiamiento público de las campañas políticas; las circunscripciones electorales; el voto preferente; la pedagogía electoral y la reforma de los partidos.⁶ Este último punto es crucial. Los intentos de reforma partidista no han logrado consenso en el Congreso, precisamente porque el bloque tradicional entiende que esas propuestas erosionan las bases de su poder y sus prácticas clientelistas. Se requiere un cambio hacia la democratización de los partidos, de modo que no dependan de la voluntad de dirigentes que imponen su voluntad a rajatabla sin consulta

⁵ No es este el lugar para detallar dichas reformas. Lo que se señala a continuación son enunciados generales de puntos que son neurálgicos y, en consecuencia, prioritarios.

⁶ El gobierno de Gustavo Petro hizo un primer intento de reforma electoral que no prosperó en el Congreso.

con su militancia. Además, hay que avanzar hacia una mayor representatividad del Congreso de la República, asegurando la presencia de representantes de todas las regiones del país, así como de los órganos de representación a nivel territorial (concejos y asambleas).

En lo que respecta a las instituciones participativas hay mucho por hacer. Infortunadamente, como lo señalan Velásquez et al. (2020), la participación ciudadana, a pesar de que ha ganado peso en el discurso y en algunas prácticas políticas, sigue siendo un tema marginal cuando de reformas institucionales se trata. Es necesario atacar las fuentes de ineficacia y desprestigio de los dispositivos institucionales de participación ciudadana. Para ese efecto, hay que repensar los diseños institucionales, de manera que los dispositivos cumplan la función para la cual fueron creados. Es urgente reducir el número de espacios existentes (más de ciento setenta creados por normas nacionales en las últimas cuatro décadas⁷) y definir como obligatorios cinco o seis de ellos que son claves para democratizar la gestión pública.⁸ Los demás pueden ser de creación voluntaria por parte de las autoridades, teniendo en cuenta las particularidades de cada lugar y las capacidades políticas y ciudadanas para garantizar su sostenibilidad.

Al mismo tiempo, es preciso incorporar en la institucionalidad participativa algunos mecanismos deliberativos⁹ abiertos a cualquier persona o grupo, que permitan la participación de ciudadanas/os no organizadas/os para que puedan exponer sus puntos de vista y sus fórmulas de solución a sus propios problemas en el territorio. Existe actualmente una cantidad de herramientas deliberativas ya ensayadas en otras partes del mundo (minipúblicos, asambleas ciudadanas, etc.) que podrían operar en Colombia de modo que la participación por vías institucionales tenga escenarios alternativos más incluyentes y no

⁷ Foro Región Central (2023a).

⁸ El Gobierno nacional, a través del DNP, ha hecho algunos estudios para racionalizar el número de espacios de participación ciudadana, pero hasta la fecha no se conocen los resultados de ese ejercicio.

⁹ «La complejidad creciente obliga a buscar en la comunicación deliberativa un modelo de democracia que promueva una mayor participación que redunde en la adopción de decisiones más democráticas y auténticas» (Lissidini, 2015, pp. 126-127).

únicamente dispositivos por delegación.¹⁰ La Ley Estatutaria de Participación Democrática (Ley 1757 de 2015) crea los sistemas de participación a nivel nacional y en algunos municipios y departamentos, los cuales pueden convertirse en un escenario ideal de deliberación sobre los asuntos del país y/o del territorio.¹¹

Otra medida prioritaria consiste en mejorar la oferta de información pública y eliminar las barreras institucionales, económicas, sociales y culturales que dificultan el acceso ciudadano a la información. A pesar de los avances en esta materia propiciados por la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aún existen brechas de información que impiden a una gran cantidad de personas y organizaciones acceder y hacer uso de información confiable, oportuna y pertinente para cualificar los procesos de participación ciudadana. Además, muchos de los sistemas actuales de información ofrecidos por el Estado son de carácter digital, algunos en formato de datos abiertos, pero no toda la población tiene los medios (conexión a internet, acceso a dispositivos, etc.) ni las capacidades para hacer uso adecuado y útil de dicha información. A la brecha informativa se añade una brecha digital que es necesario cerrar en el corto plazo.

Otra acción importante en el campo de las instituciones participativas es promover el uso de los mecanismos de participación directa (consultas populares, referendos, plebiscitos, revocatorias del mandato, iniciativas legislativas, etc.) como forma de incidir directamente en la toma de decisiones sobre asuntos de interés colectivo, tanto a nivel nacional como territorial. En esa dirección, dos parecen ser las medidas más urgentes: por un lado, flexibilizar los requisitos para el uso de dichos mecanismos, así como los umbrales para la participación y la decisión a través de ellos. Por otro, desarrollar de manera vigorosa campañas informativas, de sensibilización y de formación sobre el carácter, el alcance y la importancia de

¹⁰ Las instituciones participativas en Colombia operan por el mecanismo de delegados escogidos por organizaciones sociales representativas de diferentes sectores. Por definición, esas instituciones excluyen a la población no organizada.

¹¹ Es importante que los sistemas de participación ciudadana, en cabeza de los Consejos de Participación, puedan ser creados en todos los municipios y departamentos del país, no solamente en algunos de ellos, como señala la norma actual.

dichos mecanismos, así como las condiciones de uso y los procedimientos para emplearlos. No sobra señalar que varios de esos mecanismos son de iniciativa ciudadana, lo que requiere un trabajo pedagógico de alto calibre dirigido en especial a personas y organizaciones que desconocen su derecho a utilizarlos como medios para incidir en las decisiones públicas. En esta y en otras tareas, puede ser decisivo el liderazgo del Consejo Nacional y de los Consejos municipales y departamentales de participación.

Por último, es obligación del Estado crear entornos favorables para el ejercicio de la participación en cualquiera de sus formas y modalidades. Esto significa propiciar ambientes sociales y políticos en favor de la participación y brindar las garantías de todo tipo a los participantes. Esto es más urgente al constatar que en Colombia el espacio cívico se ha visto reducido (Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas, 2022) como consecuencia de la presencia de actores armados ilegales en varias regiones del país que han intensificado la violencia y reducido severamente el margen de acción de líderes y lideresas a lo largo y ancho del país. Así lo demuestran las cifras de dirigentes sociales asesinados en los últimos cinco años, al igual que de excombatientes de las FARC que firmaron el acuerdo de paz.¹²

Las acciones señaladas —y otras que puedan complementarlas— pueden implicar algunos cambios normativos y el diseño de políticas públicas. Seguramente, habrá que retocar la Ley de Participación Ciudadana, así como las normas de régimen municipal y departamental en lo que respecta a las obligaciones de las autoridades territoriales en materia de promoción de la participación, y la Ley Orgánica de Planeación, entre otras, para adecuarlas a los cambios señalados. También será necesario concretar las tareas relacionadas con la participación político-electoral y ciudadana que están contempladas en el punto 2 del acuerdo entre el Gobierno y las FARC. Ente ellas, la Ley de Garantías para la Participación de las Organizaciones y los Movimientos Sociales es una de las acciones que reclaman su aprobación a la mayor brevedad.¹³

¹² Véanse a ese respecto los informes de Indepaz.

¹³ En 2017, por solicitud de la Mesa de Negociación, la Fundación Foro Nacional por Colombia, el CINEP y la Corporación Viva la Ciudadanía llevaron a cabo una consulta nacional para

De igual forma, es urgente revisar la política nacional de participación ciudadana que expidió en sus últimos días de mandato el presidente Iván Duque (Decreto 1535 de 2022).¹⁴ Dicha política fue construida exclusivamente desde una racionalidad institucional (la participación como herramienta de la gestión pública), lo cual no deja de ser importante, pero no contempló las necesidades y exigencias de la ciudadanía en materia de participación. Es más una política para el desempeño del Estado y no tanto para promover y facilitar la participación de la ciudadanía en atención a su carácter de derecho fundamental. Tomar en cuenta esta segunda dimensión implica diseñar instrumentos de fortalecimiento de la sociedad civil organizada y no organizada (campanas, procesos formativos, multiplicación de experiencias, construcción de nuevas narrativas, introducción de innovaciones democráticas, etc.) para que cuente con herramientas adecuadas y con la sensibilidad suficiente para intervenir en la deliberación y la toma de decisiones sobre asuntos de interés público.

Por otra parte, la política elaborada por el gobierno de Iván Duque solo contempla las formas institucionales de participación, dejando por fuera todo lo relacionado con la participación por la vía de la movilización colectiva, incluida la protesta pacífica. Este es un déficit inadmissible, sobre todo después de que Colombia vivió las movilizaciones de 2019 a 2021, las cuales dejaron en claro que la democracia de la calle es una vía válida de relacionamiento de la sociedad con el Estado y, por tanto, debe ser reconocida como modalidad legítima de interacción con las autoridades públicas. De hecho, la Ley 1757 de 2015 incluye ese reconocimiento, así muchas autoridades no lo sepan o no lo acepten. La política de participación deberá incorporar el enfoque de la protesta pacífica como derecho y contemplar las reglas de manejo que las autoridades públicas deben dar a la protesta pacífica, al tenor de los parámetros establecidos en los informes internacionales al respecto.

definir los lineamientos de esa ley. El Gobierno preparó un proyecto, basado en esos lineamientos, que logró consenso con los representantes de los guerrilleros desmovilizados, pero nunca fue presentado al Congreso de la República.

¹⁴ El presidente Petro incluyó como una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo la revisión del Decreto 1535 de 2022 y la expedición de una nueva política nacional de participación ciudadana.

El tema de la protesta pacífica deberá ser parte de la Ley de Garantías para la Participación o, en su defecto, ser materia de un proyecto de Ley Estatutaria que regule el tema. No es una ley fácil de consensuar, pero será preciso hacerlo para definir las reglas de juego que las autoridades, la policía y la ciudadanía deberán acoger para que la protesta se desarrolle a la luz de criterios democráticos y de respeto a los derechos humanos. Dicha norma podrá implicar reformas de fondo a los protocolos de manejo de la protesta que existen a nivel nacional y municipal, así como una reforma de la policía enmarcada en el concepto de Estado social y democrático de derecho consagrado en la Constitución nacional.

La política de participación debe además incorporar enfoques diferenciales y de género, de manera que responda a la diversidad propia de la sociedad colombiana. La participación tiene expresiones diferentes según las culturas, los territorios y la identidad de los sujetos participantes. No contemplar esa diversidad como criterio de diseño y aplicación de la política sería un error de entrada de cualquier propuesta al respecto.

Los retos en materia de cambio de la cultura política son tan desafiantes, o más, que los relacionados con las instituciones de participación. Son principalmente dos. El primero es transformar la cultura política dominante hoy día, impregnada de trazos clientelistas y autoritarios, por otra inspirada en principios y valores democráticos. Se trata de recuperar los valores tradicionales de la democracia (la libertad, la solidaridad, la igualdad) junto a otros que se han ido incorporando a su lenguaje (el respeto a la diferencia, la dignidad, la integridad, la paz, la búsqueda de propósitos comunes, etc.). Esto supone socializar nuevas narrativas en las que sobresalgan la participación como derecho para la adquisición de otros derechos y como herramienta de calidad en la toma de decisiones; la coproducción de la acción pública; el valor de la política; los enfoques diferenciales y de derechos humanos, etc.

El segundo reto es diseminar la cultura del diálogo entre los actores, especialmente entre aquellos que piensan diferente, a fin de construir consensos de país y de territorio y llegar a acuerdos sobre acciones conjuntas para el logro de metas de bienestar. Existen actualmente en Colombia varias experiencias de diálogo (Valiente es Dialogar, el Grupo de

Diálogo sobre Minería en Colombia, Diálogos improbables, entre otros) que han mostrado resultados, en particular la creación de confianzas entre opuestos y la producción de consensos sobre temas específicos.

Estos retos obligan, en primer lugar, a multiplicar las estrategias y los programas de pedagogía ciudadana y de educación cívica desde la niñez para el cultivo temprano de valores democráticos. Esto puede hacerse a través de los canales de la educación formal o de la no formal. La idea es que hombres y mujeres entiendan desde temprana edad el valor de las instituciones democráticas, el sentido y los beneficios de la participación ciudadana y, en general, el alto potencial de la democracia participativa como sistema de convivencia entre diferentes. Estos programas de pedagogía pueden ir acompañados de campañas masivas de sensibilización sobre todos estos asuntos, que pueden realizarse a través de medios tradicionales o de plataformas digitales.

En segundo lugar, esos ejercicios pedagógicos deben ser enriquecidos con experiencias de participación, en las que niños y niñas, pero también jóvenes y adultos, experimenten los beneficios, así como las dificultades implicadas en la relación con otras personas para alcanzar propósitos comunes. La participación, la solidaridad y los valores democráticos no se aprenden solamente en las aulas o en talleres de formación. El mejor aprendizaje se deriva de la práctica misma, en la que cada quien se pone a prueba ante realidades concretas. Estas prácticas deben ser promovidas por el Estado, por los partidos políticos, por las instituciones educativas, por las organizaciones sociales, y apoyadas por los medios de comunicación, el sector empresarial, las Iglesias y la cooperación internacional.

Una tercera acción para enfrentar los retos en materia de cultura política es el diseño y la puesta en marcha de una política nacional y de políticas municipales y departamentales de diálogo multiactor para la paz y la convivencia. Dicha política debe definir las obligaciones del Estado en ese campo, los escenarios para la realización de diálogos, las condiciones mínimas (formación, recursos, logística) para llevarlos a cabo y los mecanismos a través de los cuales sus resultados pueden traducirse en políticas públicas y en decisiones de gobierno o de Estado.

Un tercer componente de cambio hacia una democracia consolidada es el fortalecimiento de la acción ciudadana para mejorar la calidad de su participación en las decisiones públicas. En este campo también hay varios retos por enfrentar: en primer lugar, mejorar las capacidades ciudadanas y de quienes tienen asiento en los espacios de participación para el diálogo, la deliberación y la construcción de acuerdos. Las movilizaciones de 2019-2021 fueron una escuela para muchas personas que por primera vez se acercaban a este tipo de escenarios. Allí aprendieron en el día a día lecciones de solidaridad, cooperación, gestión de conflictos, deliberación en las asambleas populares y articulación de esfuerzos para sostener la propuesta y conseguir algunos de los propósitos colectivos. Estas capacidades también tienen que ser mejoradas en el caso de las autoridades y los funcionarios públicos, de modo que logren mayor fluidez en la relación con sus contrapartes sociales.

Un segundo reto es incorporar los enfoques diferenciales en el desarrollo de las experiencias de participación en escenarios públicos. Esto también es válido tanto para las autoridades públicas como para la ciudadanía en general. Los procesos participativos no pueden ser homogéneos en su diseño y desarrollo. Deben responder a las particularidades territoriales, étnicas, culturales y de género y generación de los sujetos participantes. En este caso, la experiencia de las movilizaciones es igualmente aleccionadora. La descentralización de la movilización en 2021 mostró diferencias en actores, repertorios y demandas que correspondieron a especificidades territoriales y a otras variables de diferenciación del mundo social.

Un tercer y último reto es transformar los liderazgos sociales y políticos para que se inspiren en lógicas democráticas, en principios y valores de reconocimiento a los otros diferentes, y adopten un imaginario que tenga como uno de sus ejes la idea de que la participación en sus diversas modalidades es un derecho para adquirir otros derechos. Nos referimos a nuevos liderazgos sociales que introduzcan innovaciones en la conducción de procesos sociales, así como a liderazgos políticos que reconozcan, en su desempeño en cargos públicos, que la participación es hoy un componente sustantivo de los sistemas democráticos y que entiendan que la ciudadanía quiere ser escuchada y exige respuestas claras y pertinentes de sus autoridades.

Estos retos implican acciones de gran envergadura, muchas de las cuales pueden ser incorporadas a la política pública de participación ciudadana. Una de ellas es el desarrollo de campañas de sensibilización y de formación ciudadana sobre la importancia de la participación, las distintas modalidades, incluida la protesta social, los escenarios dispuestos para ello, los procedimientos para el diálogo y la producción de consensos y la incidencia en las decisiones finales. La política de diálogo multiactor, señalada en páginas anteriores, puede ser un complemento importante como campo de formación ciudadana. Tales procesos de sensibilización y formación son responsabilidad de las entidades estatales, de las instituciones educativas y de las organizaciones sociales y políticas. La idea, además, es renovar los liderazgos sociales y políticos para facilitar el recambio en la conducción de las dinámicas sociales mediante dirigentes inspirados en imaginarios democráticos.

Además de los procesos de formación, es deseable multiplicar las experiencias participativas para que diferentes sectores sociales, en particular aquellos más alejados de los asuntos públicos, desarrollen su propia curva de aprendizaje de lo que significa participar junto a otros, especialmente, a otros que piensan diferente y con los cuales no necesariamente hay afinidades ideológicas y/o políticas. Es muy importante que a través de esas experiencias se comprenda la relación entre la democracia institucional y la democracia de las calles, su complementariedad y el rol que puede jugar cada una de ellas.

También es necesario crear una cultura del uso de la información para la participación ciudadana. Más y mejor información incrementa la calidad de la participación y acceder a ella es, además, un derecho legalmente establecido. No basta con la opinión política o el referente ideológico para tomar decisiones, aunque esos elementos juegan cada uno su rol. La información puede ofrecer pistas para formular mejores propuestas y tomar mejores decisiones. En otras palabras, para mejorar la calidad de la participación.

Por último, es importante entender la protesta pacífica como una modalidad válida de participación ciudadana. Varios sectores sociales se resisten a aceptarla porque tienen la imagen de la protesta como

desorden y violencia. Es necesario cambiar ese imaginario. Las movilizaciones de 2019-2021 hicieron un aporte en esa dirección. La protesta, sin duda, puede generar ciertos temores entre quienes no están acostumbrados a participar en ella y, además, implica tener objetivos claros, articular voluntades, diseñar estrategias para confrontar a los adversarios, generar una cierta incomodidad para otros sectores sociales por su carácter disruptivo y tener planes y capacidades de negociación. Pero la protesta tiene la otra cara: la de la solidaridad, la de la acción colectiva, la de unión de esfuerzos para lograr metas, como lo demostraron las movilizaciones analizadas en este estudio.

Enfrentar los retos en esos tres campos no será tarea fácil. Implica tener claridad de propósitos, lograr acuerdos de voluntades para actuar conjuntamente y paciencia para avanzar, pues siempre habrá quienes se opongan a un cambio de esta envergadura, más aún si afecta intereses y privilegios, como ha ocurrido en la larga historia política del país. Las movilizaciones analizadas en este estudio demostraron que son muchas las personas y comunidades que anhelan dar el paso hacia una nueva Colombia y que, además, están dispuestas a poner su grano de arena en ese empeño. Pero el cambio no depende solamente de quienes lo desean, sino también de la «otra Colombia», de esos sectores que han sido afectos al orden conservador y que se resisten a salir de su zona de confort. Por ello, el diálogo entre oponentes, la deliberación pública y la creación de un ambiente favorable para la expresión de ideas sin riesgo de estigmatización son condiciones necesarias para avanzar en el logro de los cambios que permitan mejorar la arquitectura y el funcionamiento de la democracia en Colombia.

El Gobierno elegido en 2022 propuso un proyecto político de cambio, algunas de cuyas propuestas concuerdan con lo que se ha planteado en estas páginas. Sabemos, sin embargo, que ha tenido que enfren-
tar, por un lado, limitaciones internas (ideológicas, políticas y de estilos de gestión); y, por otro, la resistencia de sectores sociales y políticos que no quieren aceptar la transformación del orden conservador que ha pervivido en el país durante casi siglo y medio o que, estando de acuerdo con algunas reformas, no admiten los procedimientos sugeridos por el Gobierno para su aprobación.

Nadie puede decir si el cambio se logrará o no. En una época de aguda confrontación, en la que reina la incertidumbre y son poco o nada predecibles las conductas políticas, cualquier afirmación sobre la trayectoria y los resultados del cambio puede ser errónea. Resulta difícil aseverar si en el futuro inmediato Chile podrá contar o no con una nueva Constitución; y no es fácil predecir cuál será el resultado de las próximas elecciones presidenciales en ese país. Tampoco en Colombia está claro qué pasará en las elecciones de 2026, ni sabemos si habrá nuevas movilizaciones como las de 2019 a 2021. Lo único cierto es que la protesta permitió a una parte importante de las y los colombianos expresar, como nunca antes lo habían hecho, su ansia de cambio. Eso no puede quedar en el olvido, así el fragor de la movilización motivada por banderas sociales se haya desvanecido y hoy quede poco del aliento que mantuvo a la gente en la calle durante veinte meses.¹⁵

La toma de las calles continúa, pero agenciada por otros actores y con diferente propósito. El presidente ha convocado marchas para defender sus reformas. La oposición ha hecho lo mismo para atacarlas y mostrar el desacuerdo de una parte de la sociedad colombiana con las propuestas del presidente Petro. Son manifestaciones orquestadas por los partidos y organizaciones políticas, más que iniciativas de la propia sociedad. Esas movilizaciones hacen parte de una confrontación político-partidista que no necesariamente está relacionada con una agenda social de cambio democrático. Es una dinámica diferente que nace por motivos distintos a los de la movilización en 2019-2021, y sobre cuyo futuro tampoco puede decirse mucho. Lo positivo de ese nuevo fenómeno es que defensores y opositores del Gobierno han contado con las condiciones adecuadas para expresar su respectiva opinión, sin

¹⁵ Según el Equipo de Movimientos Sociales del CINEP (2023), «Las luchas sociales durante el primer año del cuatrienio Petro-Márquez son más numerosas que las acaecidas en años anteriores. En promedio, se han presentado tres protestas por día» (p. 54). Sin embargo, «Los jóvenes se han desdibujado como actores de la protesta, después de que, debido a su actuación durante el estallido de 2021, se les llegara a considerar como nuevos sujetos sociopolíticos. Sus luchas durante este año han exigido garantías para sus vidas, ante la oleada de asesinatos de jóvenes indígenas, afros y de barriadas populares, y han reivindicado la memoria de víctimas de ejecuciones extrajudiciales, masacres, homicidios y de la represión ejercida durante manifestaciones sociales. Las protestas de estudiantes universitarios bajaron» (p. 57).

represión y sin que ninguna de las voces sea acallada. Es, sin duda, un avance.

Estas nuevas movilizaciones dan testimonio de un debate social y político intenso hoy en Colombia en torno a las reformas propuestas por el Gobierno. Es un logro no despreciable, pues en el centro del debate están las propuestas de cambio en favor de una democracia sólida que incluya a los excluidos y allane el camino de la paz y la convivencia. La cuestión es si dicho debate está conduciendo a la construcción de acuerdos, o si está ampliando la brecha entre las diferentes orillas. Al respecto, las opiniones están divididas. Lo deseable es que el desacuerdo entre quienes quieren el cambio y aquellos que quieren mantener el orden vigente sea resuelto por canales democráticos de deliberación que conduzcan a la construcción de pactos de convivencia. Es el gran reto que tiene el país en este momento. De la manera como se enfrente y se resuelva dependerá un buen tramo de la historia futura del país.

Bibliografía

- Aguiar, F. (Comp.). (1991). *Intereses individuales y acción colectiva*. Ediciones Pablo Iglesias.
- Aguilar, I. (2021). Protestas en Bogotá: tomarse la ciudad por asalto. En Universidad de los Andes. *Las geografías del paro en Bogotá* (pp. 1-16). Universidad de los Andes.
- Aguilar-Forero, N. (2022). Memoria y juvenicidio en el estallido social de Colombia (2021). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 20(3), 1-27.
- Alba, N. (2022). Una política molecular por venir: a propósito del paro nacional en Colombia. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 172-178). CLACSO.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). *Balance distrito capital del paro nacional. Bogotá junio 10 de 2021*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Almeida, P. y Cordero, A. (Eds.). *Movimientos sociales en América Latina. Perspectivas, tendencias y casos*. CLACSO.
- Álvarez, A. (2021). El Paro nacional del 2021 en Colombia: estallido social entre dinámicas estructurales y de coyuntura. La relevancia de la acción política y del diálogo en su desarrollo y transformación. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (33), 1-12.
- Álvarez, L. (Coord.). (1997). *Participación y democracia en la Ciudad de México*. UNAM.
- Álvarez, L., San Juan, C. y Sánchez-Mejorada, C. (Coords.). (2006). *Democracia y exclusión: caminos encontrados en la Ciudad de México*. UNAM; UAM; INAH; Plaza y Valdés.
- Álvarez, S. y Navarrete, A. (2019). Cronología del movimiento feminista en Chile 2006-2016. *Revista Estudios Feministas*, 27(3).

- Arce, M. (2015). *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Archila, M. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. CINEP; ICANH.
- (2016). El paro cívico nacional del 14 de septiembre de 1977. Un ejercicio de memoria colectiva. *Revista de Economía Institucional*, 18(35), 313-318.
- Archila, M. et al. (2019). *Cuando la copa se rebosa. Luchas sociales en Colombia 1975-2015*. CINEP.
- Archila, M., García, M., Garcés, S. y Restrepo, A. (2020). 21N: el desborde de la movilización en Colombia. *Lasa Forum*, 51(4), 17-23.
- Arfuch, L. (2008). El espacio teórico de la narrativa: un desafío ético y político. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 13(42), 131-140.
- Arias, M. et al. (2014). *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿cómo construir un posconflicto sostenible?* Ediciones Uniandes.
- Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Universidad Veracruzana.
- (2014). *Los desafíos de la participación en América latina*. Prometeo.
- Bajtín, M. (1989). *Teoría y estética de la novela*. Taurus.
- (2002). *Estética de la creación verbal*. Siglo XXI Editores.
- Baumann, Z. (2004). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- Bejarano, J. (1986). *La economía colombiana en la década del 70*. 2.ª ed. CEREC.
- Bitar, S., Tolosa, S. y Tolosa, Y. (2023). Gustavo Petro y el triunfo de la izquierda en Colombia: análisis de las preferencias de voto en la primera vuelta presidencial de 2022. *Colombia Internacional*, 116, 103-132.
- Botero, F. (2021). *Paro Nacional en Colombia. Cuando la movilización social alimenta los intereses criminales*. Global Initiative against Transnational Crime.

- Bringel, B. (2021). Estallidos de indignación, levantamientos de esperanza. En B. Bringel, A. Martínez y F. Muggenthaler. *Desbordes. Estallidos, sujetos y porvenires en América Latina* (pp. 13-40). Fundación Rosa Luxemburg.
- Brunner, J. (1996). *Realidad mental y mundos posibles*. Gedisa.
- Buitrago, J. (2021, 16 de febrero). La crisis de las centrales obreras y el movimiento sindical. *Las dos orillas*. <https://www.las2orillas.co/la-tesis-de-las-centrales-obreras-y-el-movimiento-sindical/>
- Caputo, D. (2004). Presentación: El debate de una agenda ampliada. En PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate* (pp. 23-25). Aguilar; Altea; Alfaguara.
- Castells, M. (2010). *Comunicación y poder*. Alianza Editorial.
- (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Alianza Editorial.
- Castillo, A. (2018). De la revuelta feminista, la historia y Julieta Kirkwood. En F. Zerán (Ed.). *Mayo feminista. La rebelión contra el patriarcado* (pp. 35-48). Lom Ediciones.
- Castillo, J. (2022). La lucha por lo simbólico en Colombia. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 452-464). CLACSO.
- Castillo, L. (s.f.). Arde Cali, sucursal del cielo y capital mundial de la salsa. En CIDSE. *Pensar la resistencia: mayo del 2021 en Cali y Colombia*. Documentos especiales CIDSE n.º 6 (pp. 95-125). Universidad del Valle.
- Chaparro, A. (2022). Revolución molecular y estallido social en Colombia. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 160-171). CLACSO.
- CIDH. (2021). *Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia*.
- Comité Nacional de Paro (CNP). (2019, 13 de diciembre). Agenda del Comité Nacional de Paro para la negociación con el Gobierno nacional.
- (2020, 19 de junio). Carta al señor presidente de la República.

- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (CNPCFSC). (2017). *Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley N.º 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/archivo/1421809887266/informe-final-consejo-nacional-de-participaci%C3%B3n-ciudadana-ene-2017.pdf>
- Contraloría General de la República. (2018). Informe de la situación de las finanzas del Estado en 2017. *Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2017*.
- Contreras, R. (2007). *La dictature de Pinochet en perspective. Sociologie d'une révolution capitaliste et néoconservatrice*. L'Harmattan.
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021*.
- Corporación Viva la Ciudadanía. (2019). *Caja de herramientas*. Edición 660.
- Cortés, F. (2022). Los buenos somos más. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 240-245). CLACSO.
- Cruz, E. (2012). La MANE y el paro nacional universitario de 2011 en Colombia. *Ciencia Política*, 14, 140-193. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4781408.pdf>
- Cuadros, E. (2023a). Breve historia sobre movilizaciones sociales en Chile desde los 2000 (Comunicación personal).
- (2023b). Narrativas sobre el estallido social (Comunicación personal).
 - (2023c). Participación ciudadana en Chile (Comunicación personal).
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD.
- Dagnino, E. (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En E. Isunza y A. Olvera (Coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social* (pp. 223-244). Ciesas; Universidad Veracruzana.

- Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A. (Eds.). (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- DANE. (1972). *Boletín Mensual de Estadística*, n.º 250-251.
- (2016). Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016.
 - (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.
 - (2019). Encuesta de Cultura Política 2019.
 - (2021). Gran Encuesta Integrada de Hogares 2021.
 - (2022). Encuesta de Cultura Política 2021.
- De Melo Romão, W. (2015). Políticas públicas y democracia participativa: avances y límites de las conferencias nacionales en Brasil. En A. Minnaert y G. Endara (Eds.). *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos* (pp. 239-293). FES; ILDIS.
- De Zubiría, S. (2022). Colombia: protesta social, tensiones emergentes y subjetividades políticas. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 76-89). CLACSO.
- Delamaza, G. (2005). *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Lom Ediciones.
- (2013). Participación ciudadana y construcción democrática en Chile. Balance de un cuarto de siglo. En G. de la Fuente y D. Mlynarz (Eds.). «El Pueblo Unido...» Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile (pp. 20-35). Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
 - (2023). Comunicación personal.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2004). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un estado comunitario*.
- (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*.
 - (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*.
 - (2021). *Documento Conpes 4023*.
- Donoso, S. (2013). Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006 Pingüino Movement. *Journal of Latin American Studies*, 45(1), 1-29. <https://doi.org/10.1017/S0022216X12001228>.

- Duncan, G. (2015). *Los señores de la guerra*. Debate.
- Duque, J. (2005). El sindicalismo colombiano: actor social en medio de la guerra, y el temor a la libertad. En E. de la Garza (Comp.). *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina* (pp. 95-120). Colección Grupos de Trabajo. CLACSO.
- Elster, J. (1992). *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Gedisa.
- (1995). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Gedisa.
- Equipo de Movimientos Sociales del CINEP. (2023). Mientas haya movilización.... *Revista Foro*, 110-111, 54-67.
- Foro Nacional por Colombia. (2015). *El sector extractivo en Colombia 2014*. Informe del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia.
- (2019). *El sector extractivo en Colombia 2018*. Informe del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia.
 - (2020). *El sector extractivo en Colombia 2019*. Informe del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia.
- Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central. (2023a). Análisis del marco normativo y de políticas públicas nacionales y territoriales sobre participación ciudadana y rendición de cuentas. (Mimeo).
- (2023b). Matriz de mecanismos e instancias de participación ciudadana. (No publicado).
- Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía. (2018). *Informe cero*. Observatorio de la Participación Ciudadana en la implementación del Acuerdo Final.
- Foucault, M. (1995). *Historia de la sexualidad*. Tomo I. Siglo XXI Editores.
- Fricker, M. (2017). *Injusticia epistémica: el poder y la ética del conocimiento*. Herder.
- Fuentes, C. (2021). *La transición inacabada. El proceso político chileno 1990-2020*. Catalonia.

- Fundación Ideas para la Paz (FIP) y Universidad del Rosario. (2021). *El paro nacional y la movilización social en Colombia: ¿cómo llegamos hasta aquí y qué puede venir?* Notas de Estabilización 04.
- Fung, A. (2007). Democratic theory and Political science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement. *American Political Science Review*, 101(3), 443-458.
- Fung, A. y Wright, E. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso.
- Gaitán, P. y Moreno, C. (1992). *Poder local. realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Tercer Mundo.
- Gallón, G. (2015). El derecho a la protesta en Colombia. Aspectos políticos y constitucionales. Comisión Colombiana de Juristas. (Mimeo).
- Garay, L. (Dir.). (2013). *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Tomo II. Contraloría General de la República.
- Garay, L. y Espitia, J. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial*. Ediciones Desde Abajo.
- García, M. (2015). *Informe nacional Colombia. Extractivismo asociado con minería y explotación de hidrocarburos*. CINEP.
- García, M. y Simancas, E. (2016). La lucha está en el relato. Movimientos sociales, narrativas transmedia y cambio social. *Revista de Estudios Culturales de la Universitat Jaume*, XV(I), 139-151.
- Garretón, M. (2004). La indispensable problemática relación entre partidos y democracia en América Latina. En PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate* (pp. 73-97). Aguilar; Altea; Alfaguara.
- Gaudichaud, F. (2016). La vía chilena al neoliberalismo. Miradas cruzadas sobre un laboratorio. *Revista Divergencia*, 6, 13-28.
- Gehring, H. (Ed.). (2014). *Partidos políticos en Colombia. Evolución y prospectiva*. Konrad Adenauer Stiftung.

- Gómez Buendía, H. (2022). *Entre la independencia y la pandemia. Colombia 1810 a 1920*. Razón Pública; Rey Naranjo Editores.
- Gómez, A. (2022). Derribamiento de estatus y crisis del imaginario nacional. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 436-450). CLACSO.
- González, F. (2011). ¿A qué partidos se llevó el viento en Colombia? Aproximaciones al auge y la decadencia del bipartidismo colombiano. *Controversia*, 196, 120-161.
- (2022). El trasfondo político del paro: la crisis de representación de la sociedad colombiana. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 202-236). CLACSO.
- González, L. y Monsalve, L. (2022). Voz pública y democracia. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 56-57). CLACSO.
- González Posso, C. (2021). Colombia 2021-2022, el paro después del paro. *Revista Foro*, 104, 11-21.
- Green, R. (2004). La crisis de la política en América Latina. En PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate* (pp. 123-125). Aguilar; Altea; Alfaguara.
- Grueso, D., Niño, A., Rueda, E. y Tovar, L. (Eds.). (2022). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia*. CLACSO.
- Grzybowski, C. (2004). Democracia, sociedad civil y política en América Latina. En PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate* (pp. 51-71). Aguilar; Altea; Alfaguara.
- Guattari, F. (2017). *La revolución molecular*. Errata Naturae.
- Gudynas, E. (s.f.). *Transições pós-extrativistas. Superando o desenvolvimentismo e a exploração da natureza*. Ibase.
- Gurza, A., Achayra, A. y Houtzager, P. (2005). Beyond comparative anecdotalism: Lessons on civil society and participation from Sao Paulo, Brazil. *World Development*, 33(6), 951-964.

- Gurza, A. e Isunza, E. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. En E. Isunza, y A. Gurza. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social* (pp. 19-82). CIESAS; Universidad Veracruzana.
- Hernández, J. (s.f.). De la marcha hacia el centro al bloqueo en los barrios: las luchas por el reconocimiento y oportunidades en Cali durante el paro de abril-mayo de 2021. En CIDSE. *Pensar la resistencia: mayo del 2021 en Cali y Colombia*. Documentos especiales CIDSE n.º 6 (pp. 127-150). Universidad del Valle.
- Hiner, H. y López, A. (2021). Movimientos feministas y LGBTQ+: de la transición pactada a la revuelta social, 1990-2020. En A. Gálvez (Coord.). *Históricas: movimientos feministas y de mujeres en Chile, 1850-2020* (pp. 91-128). Lom Ediciones.
- Hoskin, G. (1990). Los partidos tradicionales: ¿hasta dónde son responsables de la crisis?. En F. Leal y L. Zamosc (Eds.). *Al filo del caos. Crisis política de la Colombia de los años ochenta* (pp. 154-172). Universidad Nacional de Colombia; Tercer Mundo Editores.
- Hoyos, L. E. (2022). Explota Colombia. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 68-75). CLACSO.
- Ibarra, M. y Recalde, S. (s.f.). 'Al otro lado del miedo está el país que soñamos': mujeres y feministas en el paro nacional de 2021. En CIDSE. *Pensar la resistencia: mayo de 2021 en Cali y Colombia*. Documentos Especiales CIDSE n.º 6 (pp. 67-91). Universidad del Valle.
- IDEA Internacional. (2023). *El Estado de la democracia en el mundo 2022. Forjar contratos sociales en tiempo de descontento*.
- IDPAC. (2021). *Movilización es participación*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- International Crisis Group. (2021). *Paro y pandemia: las respuestas a las protestas masivas en Colombia*. Informe sobre América Latina n.º 90.
- Invamer. (2021). *Invamer Poll. Medición # 144*.

- Isunza, E. (2013). *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. CCS-Ciesas.
- Jaramillo, J., Parrado, P. y Mosquera, D. (2020). El paro cívico de 2017 en Buenaventura, Colombia. Protesta social y transformación del poder político. *Análisis Político*, 33(98), 136-166. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n98.89414>
- Jiménez, C. (2009). Aplicación e instrumentación de la doctrina de seguridad nacional en Colombia (1978-1982): efectos en materia de derechos humanos. *Revista Colección*, XV(20), 75-105.
- Kirkwood, J. (2010). *Ser política en Chile. Las feministas y los partidos*. Lom Ediciones.
- Laclau, E. (2002). *Misticismo retórica y política*. Fondo de Cultura Económica.
- (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Lagos, R. (2004). Prefacio. En PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate* (pp. 9-14). Aguilar; Altea; Alfaguara.
- La Silla Vacía. (2012). 'En octubre Colombia despertará con grandes movilizaciones': marcha patriótica. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/en-octubre-colombia-despertara-con-grandes-movilizaciones-marcha-patriotica>
- Leal, F. (1989). El sistema político del clientelismo. *Análisis Político*, 8, 8-32.
- Leal, F. y Dávila, A. (1990). *El sistema político y su expresión regional*. Tercer Mundo; Universidad Nacional.
- Leiva, E. (2015). «Poder, agencia y empoderamiento». Ponencia presentada al Congreso ICLT, Universidad de Córdoba y Universidad del País Vasco.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. www.lec-tulandia.com.

- Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. En A. Minnaert y G. Endara (Eds.). *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos* (pp. 121-189). FES; ILDIS.
- Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (2014). Prefacio. La política en movimiento. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto. *Democracia en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 1-67). UNAM; Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Magrini, A. (2010). De la narrativa al discurso. Un análisis de las narrativas, voces y sentidos del discurso gaitanista en Colombia (1928-1948). *Signo y Pensamiento*, XXIX, 400-416.
- Martínez, E. (2004). Prólogo. En PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate* (pp. 19-21). Aguilar; Altea; Alfaguara.
- Martínez, M. F. (2024). *Sugerencias* (Comunicación personal).
- Matus, Ch., Ibarra, M. y Méndez, M. L. (2023). Disputas del patrimonio, más allá de la vandalización: *urban fallism*, resignificación y apropiación de monumentos públicos en ciudades chilenas tras el estallido social. *Revista 180*, 51, 57-69. [http://dx.doi.org/10.32995/rev180.Num-51.\(2023\).art-1060](http://dx.doi.org/10.32995/rev180.Num-51.(2023).art-1060)
- Mejía, O. (2022). Constitución sitiada, neototalitarismo y paz hecha tripas en Colombia. Por un maco de sentido desde la filosofía política. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 30-43). CLACSO.
- Melo, J. (1991). Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización. En Varios. *Colombia: el despertar de la modernidad* (pp. 225-247). Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- (2017). *Historia mínima de Colombia*. Turner; Colegio de México.
- Melucci, A. (1996). *Challenging codes. Collective Action in the information Age*. Cambridge University Press.
- Merkel, W. (2015). Democracia directa. Los referendos desde la perspectiva de la democracia y la socialdemocracia. En A. Minnaert

- y G. Endara (Eds.). *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos* (pp. 35-93). FES; ILDIS.
- Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas. (2022). *Análisis del espacio cívico en Colombia en el marco del proceso de validación EITI 2022*.
- Ministerio del Interior de Colombia. (2022). *Política pública de participación ciudadana. Documento base de la política*.
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2014). *Resultados electorales Congreso 2014*.
- (2018). *Resultados electorales. Elecciones legislativas y consultas interpartidistas 11 de marzo de 2018*.
 - (2022). *Resultados electorales Congreso 2022*. Observatorio político electoral de la democracia.
- Montoya, J. (2022). La mala educación de la ‘gente de bien’. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 246-256). CLACSO.
- Mouffe, Ch. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Paidós.
- (2015). Democracia y representación: una perspectiva agonista. En A. Minnaert y G. Endara (Coords.). *Democracia participativa e izquierdas. Logros contradicciones y desafíos* (pp. 16-33). FES; ILDIS.
- Niño, A. (2022). Los ‘ni-ni’: ni trabajo ni estudio ¡ni futuro? La protesta joven en el marco del paro 2021. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 118-130). CLACSO.
- O'Donnell, G. (2004). Acerca del Estado en A. Latina contemporánea: diez tesis para discusión. En PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate* (pp. 149-191). Aguilar; Altea; Alfaguara.
- Ordóñez, F. (2014). Anotaciones sobre el Paro Agrario y la expedición del Decreto 870 de 2014. *Agencia Prensa Rural*. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article14143>

- Orellana, N. (2022). Asambleas territoriales y proceso constituyente en Chile. Entre afirmar autonomías y revitalizar la acción política. *Revista Divergencia*, 19, 82-104.
- Ortega, O. (2022). Las víctimas como precio: una aproximación al mayo colombiano. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 308-320). CLACSO.
- Ortiz, D. (2017). Represión estatal y movilización en América Latina. En P. Almeida y A. Cordero (Eds.). *Movimientos sociales en América Latina. Perspectivas, tendencias y casos* (pp. 81-112). CLACSO.
- Ortiz, I. (2013). Potencia ciudadana, ámbito público y profundización de la democracia. En M. Luna (Ed.). *Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América Latina y Ecuador* (pp. 85-108). Contrato Social por la Educación; OEI; Educación sin Fronteras.
- Ospina, C. y Botero, P. (2007). Estética, narrativa y construcción de lo público. *Revista Latinoamericana de Ciencias, Niñez y Juventud*, 5(2), 811-840.
- Palacio, M. (2022). El derecho a la palabra y la construcción de la memoria del presente. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 180-189). CLACSO.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Grupo Editorial Norma.
- Palma, I. (2018). Debates abiertos en la coyuntura sobre las instituciones universitarias por las estudiantes del movimiento mayo feminista. *Revista Anales*, 14, séptima serie, 89-108.
- Patrouilleau, M. (2021). Las formas narrativas del populismo: un método de indagación. *Perfiles Latinoamericanos*, 29(57), 385-408.
- Pécaut, D. (1987). *Orden y violencia: Colombia 1930-1954* (dos volúmenes). Siglo XXI Editores.
- (1988). *Crónicas de dos décadas de política colombiana, 1968-1988*. Siglo XXI Editores.

- (1997). Presente, pasado y futuro de la violencia. *Análisis Político*, 30, 3-36.
- Peña, C. (2020). *Pensar el malestar*. Taurus.
- Pérez, P. et al. (1991). *Municipio, necesidades sociales y política local*. GEL; IIED.
- Pizarro, E. (1995). La reforma militar en un contexto de democratización política. En F. Leal (Comp.). *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa* (pp. 159-208). Tercer Mundo; IEPRI.
- Pleyers, G. (2023). El estallido chileno a la luz de la década global de los movimientos sociales. *Polis Revista Latinoamericana*, 22(65), 320-351.
- PNUD. (1998). Informe sobre desarrollo humano en Chile, 1998.
- (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Aguilar; Altea; Alfaguara.
- Portafolio. (2011, 15 de febrero). Unos 40.000 camiones más se unirían al paro. *Portafolio.co*. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/40-000-camiones-unirian-paro-139340>.
- Prada-Uribe, M. y Lopera, A. (2021). Parar para avanzar. Sentir y actuar el paro nacional de 2019 en Colombia. En B. Bringel, A. Martínez y F. Muggenthaler. *Desbordes. Estallidos, sujetos y porvenires en América Latina* (pp. 231-275). Fundación Rosa Luxemburg.
- Putnam, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Galac.
- Quintana, L. (2022). Cuerpos en resistencia: desgarrando el presente, fracturando el pasado, rehabitando el porvenir. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 322-334). CLACSO.
- Quintero, M. (2018). *Usos de las narrativas, epistemologías y metodologías: aportes para la investigación*. Editorial Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

- Quiroga, M. y Magrini, A. (2020). Protestas sociales y cuestión social en América Latina contemporánea. *Revista Temas Sociológicos*, 27, 275-308.
- Ramírez, C. (2001). Desarrollo económico y social en el siglo XX, población e indicadores sociales. En G. Misas (Ed.). *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX* (pp. 481-514). Universidad Nacional de Colombia.
- Remy, M. (2004). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Restrepo, D. y Peña, C. (2018). Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986-2016). En L. Estupiñán, G. Moreno y A. Montiel (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia* (pp. 165-196). Universidad Libre.
- Ricoeur, P. (2006). *Sí mismo como otro*. Siglo XXI Editores.
- Roberts, K. M. (2009). Beyond Neoliberalism: Popular Responses to Social Change in Latin America. En J. Burdick, P. Oxhorn y K. M. Roberts (Eds.). *Beyond Neoliberalism in Latin America? Studies of the Americas* (pp. 1-13). Palgrave Macmillan.
- Rodríguez, C. (2011). Partidos políticos y reforma política en Colombia: ¿hacia la cartelización del sistema? *Controversia*, 193, 163-193.
- Rodríguez, G. A. y Gómez, A. (2013). La participación como mecanismo de consenso para la asignación de nuevos derechos. *Revista Pensamiento Jurídico*, 36, 71-104.
- Romero, M. (Ed.). (2007). *Parapolítica. La ruta de expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Intermedio; Corporación Nuevo Arco Iris.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial.
- Rothlisberger, D. y Oquist P. (1973). Algunos aspectos de la abstención electoral. En DANE. *Boletín Mensual de Estadística*, n.º 268-269, pp. 80-97.
- Rudas, G. y Espitia J. E. (2013). La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia.

- En L. Garay (Dir.). (2013). *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Tomo II (pp. 27-84). Contraloría General de la República.
- Rudas, N. (2015). *Movimientos sociales y su construcción narrativa desde los nuevos medios: los indignados bogotanos en twitter*. (Monografía para optar a título de profesional en Periodismo y Opinión Pública). Universidad del Rosario.
- Rueda, E. (2022). Otra praxis de libertad. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 190-200). CLACSO.
- Salazar, B. (s.f.). No salgas de tu barrio: Cali entre el horror y la esperanza. En CIDSE. *Pensar la resistencia: mayo del 2021 en Cali y Colombia*. Documentos especiales CIDSE n.º 6 (pp. 151-165). Universidad del Valle.
- Sandoval, A. (2022). Aporofobia y lucha social en Colombia. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 258-270). CLACSO.
- Santamaría, R. y Silva, G. (1984). *Proceso político en Colombia. Del Frente Nacional a la Apertura Democrática*. CEREC.
- Santana, P. (1983). *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*. CINEP.
- Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, L. (2002). Introdução: para ampliar o cânone democrático. En Boaventura de Sousa Santos (Org.). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa* (pp. 39-82). Civilização Brasileira.
- Scolari, C. (2013). *Narrativas transmedia: cuando todos los medios cuentan*. Deusto.
- Schuster, F. (2005). Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En F. Schuster, F. Naishtat, Nadacchiione, G. y S. Pereyra (Comps.). *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (pp. 43-83). Prometeo.
- Schuster, M. (2023). La rebelión de «los pocos» contra «los muchos». Entrevista a Nadia Urbinati. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articu->

- lo/pocos-contra-muchos-urbinati-izquierda-populismo-derecha/
 Sennett, R. (1975). *Vida urbana e identidad personal*. Península.
- Somers, M. (1994). The narrative constitution of identity: A relational and network Approach. *Theory and Society*, 23, 605-649.
- Somma, N. y Medel, R. (2017). Shifting relationships between social movements and institutional politics. En S. Donoso y M. von Bülow (Eds.). *Social Movements in Chile* (pp. 29-61). Palgrave Macmillan.
- Tavera, L. y Johnston, H. (2017). Artefactos de protesta en el campo del movimiento social mexicano: reflexiones en torno al 'hijastro' del análisis cultural. En P. Almeida y A. Cordero (Eds.). *Movimientos sociales en América Latina. Perspectivas, tendencias y casos* (pp. 113-140). CLACSO.
- Temblores ONG, Indepaz y PAIIS. (2021). *Resumen Ejecutivo Informe de Temblores ONG, Indepaz y PAIIS a la CIDH sobre la violación sistemática de la Convención Americana y los alcances jurisprudenciales de la Corte IDH con respecto al uso de la fuerza pública contra la sociedad civil en Colombia, en el marco de las protestas acontecidas entre el 28 de abril y el 26 de junio de 2021*.
- Tovar, L. (2022). Disolución. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 133-145). CLACSO.
- Universidad Externado de Colombia. (2007). *Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia*. UNFPA.
- Urbinati, N. (2023). *Pocos contra muchos. El conflicto político en el siglo XXI*. Katz Editores.
- Uribe, M. T. (1995). Crisis política y gobernabilidad en Colombia. *Estudios Políticos*, 7-8, 39-59.
- Valencia, D. (2022). Tres tesis sobre el paro nacional del 28-A en Colombia. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda y L. Tovar (Eds.). *Pensar en marcha. Filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 92-104). CLACSO.
- Valiente es Dialogar. (2022). Grupo de diálogo sobre democracia y ciudadanía activa. Documento síntesis de resultados.

- Vargas, S. (2021). Desmonte de la historia y apropiación del espacio público. Derribo e intervención de monumentos durante el Paro Nacional en Colombia (2021). *Crisol*, 23, 1-32.
- Veeduría Distrital de Bogotá. (2021). *¿Qué quieren los jóvenes de Bogotá?* Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Velásquez, F. (1980). Cali y su Plan de Desarrollo. *Boletín de Coyuntura Socioeconómica*, n.º 2, pp. 28-50. CIDSE; Universidad del Valle.
- (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. *Revista Foro*, 1, 16-25.
 - (1991). Una democracia participativa para Colombia. *Revista Foro*, 16, 60-72.
 - (1996). *Ciudad y participación*. Editorial de la Universidad del Valle.
 - (2011). Dos décadas de participación ciudadana en Colombia. *Revista Foro*, 74-75, 101-114.
 - (2012). La participación ciudadana en Colombia: contexto, actores y efectos políticos. Ponencia presentada a la Red de Análisis de Prácticas Participativas (RAPP). (Mimeo).
 - (2013). Paramilitarismo y nuevo orden territorial en Colombia. En G. Zaremborg y M. Muñoz (Coords.). *Redes y jerarquías. Participación, representación y conflicto local en América Latina* (pp. 143-169). Flacso; IDRC.
 - (2020). Institucionalización y movilización como lógicas de la acción participativa. *Revista Foro*, 100, 100-119.
 - (2021a). *La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia*. Documentos 64. Dejusticia; Foro Nacional por Colombia.
 - (2021b). ¿Democracia participativa en crisis? *Revista Foro*, 105, 42-58.
- Velásquez, F. (Coord.) (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. GTZ; Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.

- Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J. y Vargas, J. C. (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tres tomos. Foro Nacional por Colombia.
- Welp, Y. y Schneider, C. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 211, 47-70.
- Wikipedia. (2014). *Elecciones legislativas de Colombia de 2014*. https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_legislativas_de_Colombia_de_2014.
- (2018). *Elecciones legislativas de Colombia de 2018*. https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_legislativas_de_Colombia_de_2018
 - (2022). *Elecciones legislativas de Colombia de 2022*. https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_legislativas_de_Colombia_de_2022
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Sociales; Miguel Ángel Porrúa.
- (2004). Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa. *Revista Mexicana de Sociología*, 66, 181-196.
- Zuluaga, J. (2009). Orígenes, naturaleza y dinámica del conflicto armado. En F. Velásquez (Coord.). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos* (pp. 45-95). GTZ; Foro Nacional por Colombia.

Entre el 21 de noviembre de 2019 y julio de 2021, Colombia vivió una oleada de protesta social sin precedentes en el último medio siglo en ese país. En un contexto de movilización mundial y de polarización social creciente, estos veinte meses de acción colectiva ciudadana, interrumpidos solamente por el confinamiento decretado por el Gobierno para enfrentar la pandemia del COVID-19, marcaron la vida social y política del país, no solo por sus rasgos novedosos sino también por sus consecuencias sociales y políticas. ¿Por qué ocurrió lo que ocurrió? ¿Cuáles fueron los rasgos más destacados de esas protestas y cómo evolucionaron a medida que se fueron sumando nuevos actores? ¿Cuáles fueron los efectos más relevantes de esas movilizaciones en la vida social y política colombiana? Este libro intenta responder esas y otras preguntas, ubicando la protesta social en un contexto histórico-estructural amplio y examinando las características de sus protagonistas, sus modalidades de acción, sus demandas y las narrativas que los diferentes actores construyeron para ofrecer una interpretación de lo acontecido. El libro pone, además, de presente los retos planteados por este proceso en la mira de fortalecer la democracia en Colombia.

ISBN: 978-612-4474-56-9

