

Apertura y estabilidad de la democracia en Colombia: Un estado de las cosas previo a las elecciones



Por: Daniel Ricardo Amaya Alba

EDICIÓN 104 ENE-ABR 2022

Por Daniel Ricardo Amaya Alba

Tras cinco años de la firma del acuerdo de paz, un acuerdo que entre otras cosas buscó una apertura de la democracia y ad portas de la elección presidencial y de Congreso de la República, es pertinente hacerse la pregunta sobre la estabilidad de la democracia en Colombia y los retos que suscita. Teóricamente, los procesos de apertura democrática incrementan las oportunidades de participación y debate en el sistema político (Dahl 1993). No obstante, lejos de ser un proceso estéril, la democratización se encuentra atravesada por varias dimensiones y actores del entorno político que facilitan u obstaculizan los ajustes institucionales y la inclusión de nuevos sectores en el juego democrático.

Teniendo en cuenta que desde la firma del Acuerdo de Paz Colombia incursionó en un proceso de

apertura democrática, este artículo busca explorar cuál ha sido su efecto en la estabilidad de la democracia colombiana y avizorar los retos que se erigen ante el nuevo legislativo y ejecutivo. Acá se argumenta que un proceso de apertura democrática en un régimen con altos niveles de desconfianza en las instituciones, altos índices de inequidad, y con un ejecutivo con poca capacidad y disposición para tramitar las reformas y demandas pendientes, incrementa la inestabilidad de la democracia al profundizarse los conflictos y generarse espirales de violencia.

El argumento se desarrolla en dos momentos, en la primera parte se expone un breve marco analítico, en el segundo momento se examinan las tendencias sociales, los espirales de violencia, la estabilidad de la democracia, y finalmente se presentan unas breves conclusiones.

Estructuras de oportunidad política, procesos de paz, represión y apertura democrática

La transición política se caracteriza por su contexto de incertidumbre. Es un proceso de redefinición de las reglas de juego en el marco de la contienda política (O´donnell y Schmitter, 1988). Cuando la transición es hacia la democracia, incrementa las oportunidades de participación social y, por ende, el número de sectores que deben ser tenidos en cuenta para ejercer el poder político (Dahl, 1993).



Foto: Diana Rubiano - Presidencia de la República de Colombia

La redefinición de las reglas de juego, bien sea como resultado de acuerdos horizontales o disputas

verticales, es un potencial dinamizador de la acción colectiva, pues modifica las estructuras de oportunidad política y da lugar a que los descontentos y conflictos sociales se expresen. Según Tarrow (1991), las reformas pendientes, la apertura al acceso institucional, la ruptura entre elites y otros cambios del entorno político, permiten la mejor expresión de los descontentos. Estas estructuras, al igual que los contextos de democratización, son el resultado de la relación dialéctica entre diferentes sectores sociales e instituciones del Estado.

De tal manera, siguiendo a Barnes (2004), los procesos de paz pueden ser entendidos como oportunidades para la acción colectiva. Estos implican toda una reingeniería institucional que busca poner fin a las causas de los conflictos armados, y en ocasiones permiten a grupos excluidos tener voz. Así, los procesos de paz y de apertura democrática, al incluir nuevos sectores en el sistema político y dejar reformas pendientes, permiten o fomentan la expresión de reclamos sociales; frente a los cuales, los gobiernos, dependiendo de su capacidad o disposición, pueden dar trámite efectivo con las instituciones democráticamente establecidas o mediante la represión (Przeworski, 2019).

Es importante señalar que en este artículo —siguiendo los postulados de la amplia literatura académica— por represión se entiende el uso o amenaza de uso de la fuerza por parte del gobierno, elites o autoridades en contra de opositores y posibles opositores, causando afectaciones físicas, psicológicas y/o restringiendo la libertad o estableciendo penalizaciones para controlar y debilitar las demandas; por lo cual, la represión, como categoría de violencia política, busca defender el poder o los recursos de las elites y sus aliados de las presiones de otras elites o de las masas (Amaya, 2019; Stohl y López, 1984; Gutiérrez, 2014; Henderson, 1991; Franklin 2009; Booth y Richard, 1996; y White y White, 1995). Aunado a lo anterior, para este análisis es importante rescatar los postulados de Regan y Henderson (2002), quienes indican —siguiendo la teoría de la U invertida— que “cuando las demandas son lo suficientemente fuerte y el gobierno se reusa a acceder a ellas, hay una mayor probabilidad de inestabilidad política violenta y su contraparte: represión política” (p. 122).

Acuerdo de paz y apertura democrática en Colombia

El año 2016, se firmó el Acuerdo de Paz (en adelante AP) entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno Nacional. Allí se determinó una serie de transformaciones normativas e institucionales con el fin de superar las causas del conflicto armado. Se definió una reforma rural integral, garantías de seguridad para la participación política, un estatuto de la oposición, la inclusión de sectores al sistema político, medidas para la reincorporación de los excombatientes y un sistema de justicia transicional, entre otras medidas.



Foto: Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

De manera general, se puede afirmar que el AF estableció, para estos últimos cinco años, un contexto de apertura democrática. Dejó reformas pendientes y una hoja de ruta para la ampliación de la base social en la democracia colombiana, facilitando espacios institucionales y no institucionales para que los requerimientos y descontentos sociales, nuevos y enquistados, se expresaran en el sistema político.

Si bien la implementación de algunas medidas del AF y la fluctuación de demandas han robustecido el nivel de debate en la democracia, la incertidumbre y la polarización han sido protagonistas en este proceso. A continuación, se analiza la dinámica de la apertura democrática en Colombia y cómo ha desembocado en un incremento de la inestabilidad y de la represión.

Demandas sociales y respuesta institucional

Colombia se ha caracterizado por ser un país inequitativo y con altos índices de pobreza. Su coeficiente de Gini nunca ha estado por debajo de 0.50 y su índice de pobreza monetaria, en los últimos nueve años, ha sido superior al 34% (DANE, 2021; Banco Mundial, SF). Esto, a lo largo de la historia se ha traducido en grandes necesidades por parte de diferentes sectores sociales, cuya expresión ha variado

dependiendo de la apertura o cierre en las oportunidades y estructuras de participación política. A manera de ejemplo, un cierre de estas oportunidades y estructuras fue el pacto bipartidista del frente nacional, en el que varios sectores no vieron vías de participación y se adscribieron a la lucha armada. En contraste, un caso de apertura fue el periodo de democratización generado por la Constitución Política de 1991, en el cual, la flexibilización de los requisitos para entrar a la disputa electoral hizo proliferar los partidos, en detrimento de otras instancias de participación como la movilización (Amaya, 2019)..

Estas condiciones de precariedad social encontraron en el AF una ventana de oportunidad para hacerse explícitas. Muestra de ello fue el amplio ciclo de movilización al que atendió el país desde la firma del AF, visible con una mayor amalgama de objetivos en los hechos de protesta social y la adscripción de nuevos sectores a las jornadas de movilización (Cepeda, 2018; Amaya, 2019).



Foto: Prensa Pacto Histórico

Así como el AF se erigió como oportunidad para la expresión de demandas, las reformas institucionales

que planteó propiciaron un impacto reactivo en sectores de la elite, quienes vieron su *statu quo* en juego. Esto abrió la puerta a un incremento en la polarización política del país. Muestra de ello fue la campaña de *fake news* que abanderó el partido Centro Democrático frente al plebiscito que buscaba refrendar los acuerdos.

La paz fue un eje central en la campaña electoral de 2018, de la cual salió victorioso el partido político que se opuso al AF. Lo anterior hizo que, por un lado, se diera un auge de movilización y requerimiento sociales en pro de una apertura democrática y, por el otro, que hubiese un Gobierno electo, renuente a implementar reformas tendientes a la apertura del sistema político.

La poca disposición del ejecutivo y de las mayorías de gobierno en el congreso retrasaron la implementación de las reformas pendientes, a la vez que suplantaron y obstaculizaron el funcionamiento de instancias resultado del AF (CEPDIPO, 2021). Esto no solo afectó la reingeniería institucional para la apertura democrática, sino que generó profundas rupturas sociales. La falta de avances en materia de garantías de seguridad minó la credibilidad en la institucionalidad, generando un marcado rechazo social ante la ocurrencia de múltiples casos de asesinatos de líderes sociales. El asesinato de excombatientes y el retraso en la implementación hizo que un sector desmovilizado decidiera retomar las armas. La falta de integración estatal de los territorios, junto con la reconfiguración de la violencia armada y el incumplimiento en medidas como el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito, forjó la percepción en la gente de que el gobierno la había traicionado.

La falta de confianza en la institucionalidad y la baja popularidad del gobierno nacional permitieron que algunos sectores sociales forjaran redes de articulación para la acción colectiva. Estas redes se fortalecerían posteriormente por hechos de abuso de autoridad y las respuestas represivas del gobierno nacional ante los paros de 2019 y 2021.

Veamos a continuación cómo la percepción ciudadana frente a la institucionalidad incrementó la expresión de conflictos y la inestabilidad social.

Así como el AF se erigió como oportunidad para la expresión de demandas, las reformas institucionales que planteó propiciaron un impacto reactivo en sectores de la elite, quienes vieron su *statu quo* en juego.

Las tendencias sociales y el incremento de la inestabilidad

Antes del Gobierno de Iván Duque el país venía atravesando por un incremento en la desconfianza institucional. No había una percepción favorable ante el Congreso, la Procuraduría, los partidos

políticos; la sociedad percibía que las cosas en Colombia estaban empeorando (Invamer, 2021). Esto refleja un contexto complejo para la democracia colombiana, en tanto la desconfianza en las instituciones entorpece el proceso de regulación institucional de conflictos. Según Prezeworski (2019) la democracia funciona bien cuando las instituciones absorben y tramitan los conflictos sociales, pero ¿de qué manera las instituciones pueden hacerlo si los implicados no las reconocen como legítimas?

Esta desconfianza institucional se agudizó luego de la respuesta del gobierno nacional ante las jornadas de protesta, a finales del año 2019. La circulación de videos de abuso de autoridad y el asesinato del manifestante Dylan Cruz definió el rechazo frente al gobierno y la institución policial (Invamer, 2021).

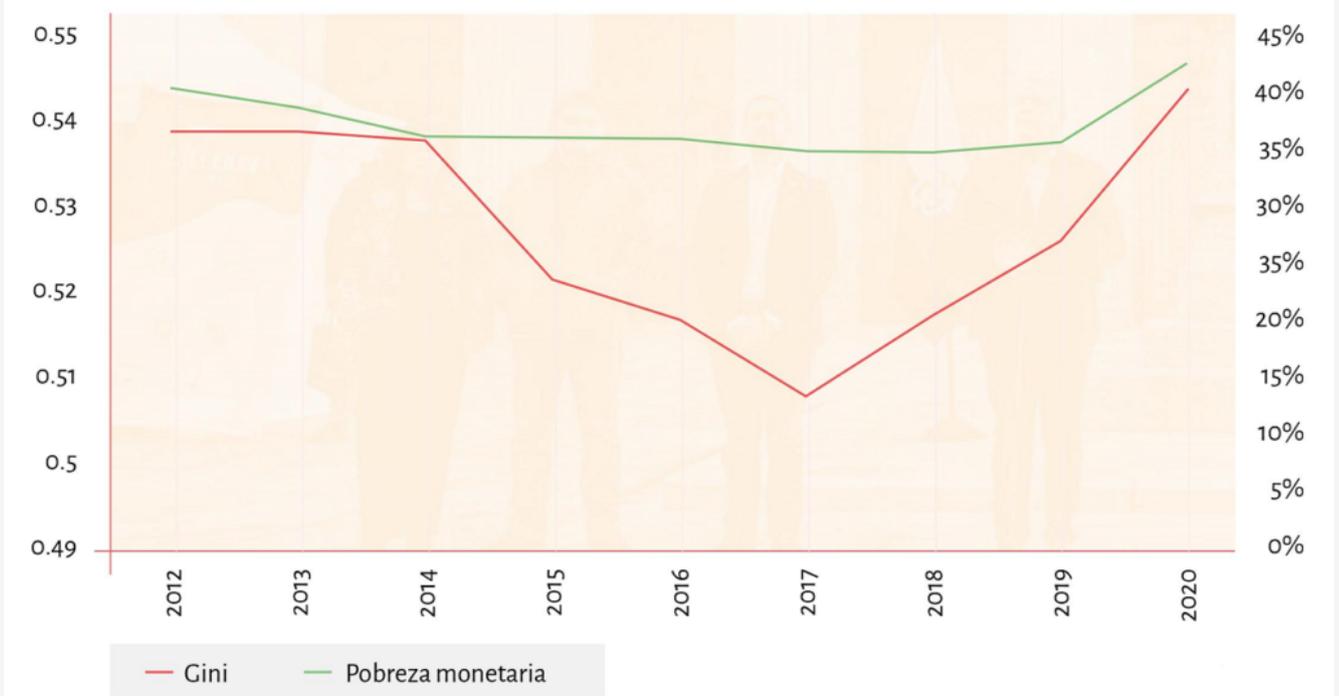


Foto: Presidencia de la República de Colombia

Este rechazo retornaría nuevamente en el año 2020 a raíz del homicidio del ciudadano Javier Ordoñez, en medio de un abusivo procedimiento policial, y más tarde, durante el paro de 2021. El caso de Javier, asesinado el 9 de septiembre del 2020, detonó una jornada violenta en la cual las fuerzas policiales usaron armas de fuego contra manifestantes, a la vez que varios Comandos de Acción Inmediata (CAI) fueron incinerados.

Este clima de desconfianza institucional se acompañó de los efectos de la pandemia por covid-19 sobre la economía, lo cual incrementó la brecha de desigualdad y pobreza en el país (Gráfica 1), sumando demandas y requerimientos sociales al Gobierno. La pandemia por COVID-19 ha tenido grandes efectos económicos y sociales, incrementando la protesta social (Gerbaudo, 2020). De esta manera, la interrelación entre un gobierno poco dispuesto a escuchar las demandas sociales, altos niveles de desconfianza frente a las instituciones y la profundización de la inequidad generaron un caldo de cultivo para la inestabilidad y la represión.

Gráfica 1. Coeficiente de Gini y pobreza monetaria en Colombia 2012-2020



Fuente: Dane 2020. Elaboración propia

Conflictos sociales, represión y espirales de violencia

Como se señaló, en los últimos cinco años Colombia presenta un contexto de apertura democrática con altos grados de incertidumbre y diversidad de reclamos sociales. Esto agravado por altos niveles de desconfianza institucional, un gobierno cerrado y un incremento en la desigualdad y la pobreza.

Ante estas condiciones, el estallido social fue inminente, diferentes sectores sociales se lanzaron a la calle en distintos momentos de los años 2019, 2020 y 2021. Como respuesta el Gobierno nacional decidió priorizar las medidas represivas, provocando grandes espirales de violencia. La decisión del Gobierno de reprimir, siguiendo los postulados de Regan y Henderson (2002), supone una percepción de altos niveles de amenaza política desestabilizadora y poca capacidad de negociación y respuesta institucional.



Foto: Tercera División del Ejército Nacional de Colombia

Desde la firma del AF, la sociedad colombiana se ha visto sumida en una división profunda entre la concepción de izquierdas y derechas, vándalos o guerrilleros y gente de bien. Esto ha enfrascado a los colombianos en el reinado de las posverdades y ha limitado la capacidad de diálogo social.

El apoyo de la derecha radical al Gobierno Nacional explica porque determinó como hoja de ruta la estigmatización de la protesta y el apoyo a la institución policial, a pesar de los abusos de autoridad. Esta participación del gobierno en la polarización ha incrementado la desconfianza en las instituciones, en lugar de propiciar el trámite ágil y eficiente de los conflictos sociales.

De esta manera, el país sigue inmerso en el círculo vicioso de la escalada violenta y la desatención de los conflictos sociales. Así, los manifestantes confían cada vez menos en la institucionalidad, mientras que los funcionarios de la Policía y del Ministerio de Defensa tienden a ver a los manifestantes como el enemigo público.

Estado de las cosas frente al panorama electoral

Como se indicó en los apartados previos, el proceso de apertura democrática que suscitó el AF ha incrementado la inestabilidad de la democracia por cuenta de altos niveles de desconfianza en las instituciones, altos índices de inequidad y un ejecutivo con poca capacidad y disposición para tramitar las reformas y demandas pendientes.

Esta inestabilidad se hizo evidente mediante la profundización de conflictos, el incremento de la polarización y espirales de violencia. A lo anterior se añadió la activación de un nuevo ciclo del conflicto armado, evidente en el incremento de acciones como las ocurridas en Arauca y el paro armado declarado por el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Este estado de cosas presenta un panorama complejo de cara a la elección de nuevos gabinetes: se trata de un contexto de elevado riesgo electoral y un reto de gran magnitud para quienes resulten electos.



Foto: Presidencia de la República de Colombia

El nuevo Congreso de la República y el poder ejecutivo recibirán un país con altos niveles de inestabilidad social y poca credibilidad en las instituciones democráticas. Además, deben lidiar con la reconfiguración de la dinámica violenta en diferentes regiones de país. Por ello, entre otras cosas, es imprescindible que los nuevos representantes avancen en la reducción de la brecha social y propicien instancias de participación que reconozcan la heterogeneidad del componente social inconforme. Así mismo, es imprescindible que reconozcan la necesidad de hondas transformaciones en el sistema político para consolidar la democracia y reducir la brecha de desconfianza ante las instituciones.

Como acciones concretas se pueden mencionar:

- 1) Avanzar en la ejecución de las instancias dispuestas en el AF; 2) abrir espacios de diálogo social entre manifestantes, no manifestantes, instituciones, empresas y policía; y 3) buscar la salida negociada al conflicto con el ELN y las estructuras criminales.

Breves conclusiones

Este artículo presentó un breve recorrido sobre el proceso de apertura democrática que representa para Colombia el AF. Mostró el papel que juegan los contextos de democratización en las estructuras de oportunidad para la participación política y de qué manera esto generó sinergias en la democracia colombiana. También reconoció la complejidad que representan los análisis de los contextos de apertura democrática, pues sus desenlaces dependen de dinámicas locales. De tal manera, para entender la dinámica de la apertura y estabilidad democrática, es necesario tener en cuenta la composición del poder político y de sus aliados, el nivel de confianza en las instituciones, los índices de desigualdad y las demandas de los ciudadanos.

En términos generales, se determinó que el proceso de apertura democrática en Colombia propició el incremento de su inestabilidad debido a que contó con altos índices de inequidad social y desconfianza en las instituciones, múltiples demandas insatisfechas y poca capacidad y disposición del gobierno para atender los requerimientos de los ciudadanos. Como resultado, la democracia colombiana ha atravesado altos niveles de represión y espirales de violencia que, como un círculo vicioso, han intensificado la desconfianza en la institucionalidad e incrementado la brecha de la polarización social.

Esto no solo se erige como uno de los principales retos para los nuevos representantes que lleguen a las instancias de decisión del Estado colombiano, también es una oportunidad política para la profundización de la democracia. Hay que tener en cuenta que los principales requerimientos esgrimidos por los diferentes sectores sociales apuntan al fortalecimiento del Estado y su capacidad de acción e interacción con los diferentes territorios, grupos y sectores sociales que cuentan con carencias de derechos.

Bibliografía

Amaya, Daniel (2019). ¿La democratización para cuándo? Negociaciones con FARC-EP y ELN (2012-2018): Oportunidades políticas, acción colectiva y movimiento social en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/44686>.

Banco Mundial. (SF). Base de datos índice de Gini. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2019&locations=CO&start=1992>

Barnes, C. (2004). Haciendo propio el proceso: La participación ciudadana en los procesos de paz. Bizcaia, España: Gernika Gogoratuz, Centro de investigación por la Paz.

Booth, A y Richard, B. (1996). Repression, participation and democratic norms in urban Central America. *American Journal of Political Science*, 20 (4), p. 1205-1232.

CEPDIPO. (2021). Paz con legalidad al desnudo simulación de la implementación y trizas del acuerdo con las FARC-EP. Bogotá, Colombia. Recuperado de:

<https://cepdipo.org/portfolio/la-paz-con-legalidad-al-desnudo-2/>

Cepeda Másmela, Carolina. (2018). Protesta social y participación política: los riesgos de la incompreensión. Cien Días 94

Dahl, Robert. (1993). La poliarquía participación y oposición. Madrid: Tecnos.

DANE. (2021). Comunicado de prensa pobreza monetaria año 2020. Recuperado de:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Comunicado-pobreza-monetaria_2020.pdf

Franklin, C. (2009). Contentious challenges and government responses in Latin America. Political Research Quarterly, 62 (4), p. 700-714

Gutiérrez S., F. (2014). El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010). Bogotá, Colombia: Debate y Universidad Nacional de Colombia.

Invamer. (2021). Medición #142. Disponible en:
<https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2021/05/2021-05-Invamer-Poll.pdf>

Linz, Juan. (1990). Transiciones a la democracia. Revista española de investigaciones sociológicas, (51), p. 7-33.

Munck, G. y Leff, C. (1997). Modes of transition and democratization: South America and Eastern Europe in comparative perspective. Comparative Politics, 29 (3), p. 343-362

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. (1986). Transitions From Authoritarian Rule. vol.4, Baltimore.

Przeworski .(2019). Crisis of democracy.

Regan, P y Henderson, E. (2002). Democracy, threats and political repression in developing countries: are democracies internally less violent? Third world Quarterly, 23 (1), p. 119-136

Stohl, M., y Lopez, G. A., (1984). The State as Terrorist: The dynamics of governmental violence and repression. Westport: Greenwood.

Tarrow, S., (1997). El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid, España: Alianza Editorial, S.A.

White, R y White, T. (1995). Repression and the liberal state: the case of Northern Ireland, 1969-1972. *The Journal of Conflict Resolution*, 39 (2), p. 330-352.

Gerbaudo, P. (2020). THE PANDEMIC CROWD: PROTEST IN THE TIME OF COVID-19. *Journal of International Affairs*, 73(2), 61-76. <https://www.jstor.org/stable/26939966>

Foto portada: Presidencia de la República de Colombia

[cinep_revista-cien-dias_ed-104-v08](#)