



**Escuela Superior de
Administración Pública**

Maestría en Administración Pública

**Protesta social como mecanismo de participación en el
proceso de las Políticas Públicas en Colombia: el caso
de los Paros 2019 y 2021**

Autor

Rafael Torres Serrano

Directora

Yolanda Rodríguez Rincón

Dra. Estudios Políticos

Bogotá, diciembre de 2024

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	3
1. MARCO TEÓRICO.....	7
1.1 Política pública	7
1.2 Las fases de la política pública	10
1.3 Participación ciudadana.....	11
1.4 Protesta y movimientos sociales	14
1.5 El estudio de la relación entre la protesta social y la política pública: entre distanciamientos y reencuentros.....	19
2. CONTEXTO, ANTECEDENTES y DESARROLLO DE LOS PAROS NACIONALES 2019 Y 2021	24
2.1 Las protestas en el mundo y Latinoamérica están emparentadas con las de Colombia.....	24
2.2 Protesta y política pública en Colombia	31
2.3 El contexto de los Paros de 2019 y 2021 y el sujeto social que los protagonizó	35
2.4 Ciclo de protesta 2019 a 2021 en Colombia	41
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE EL GOBIERNO DE IVÁN DUQUE.....	53
3.1 Políticas públicas impulsadas por Iván Duque.....	53
3.2 Participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas durante el gobierno de Iván Duque	60
3.3 Las políticas públicas de Iván Duque como motivantes del ciclo de protesta	65
4. LOS PAROS DE 2019 Y 2021 COMO MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	72
4.1 Imposibilidad de participar en las políticas públicas por otros medios.....	72
4.2 Incidencia de los Paros de 2019 y 2021 en la Política Pública	79
CONCLUSIONES.....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	93
ANEXOS	106

Protesta social como mecanismo de participación en el proceso de las Políticas Públicas en Colombia: el caso de los Paros 2019 y 2021

INTRODUCCIÓN

Después de todo un día de manifestaciones y protestas multitudinarias, cuando parecía que ya concluía con total éxito el llamado a paro que hicieron las centrales obreras para el 21 de noviembre de 2019, miles de personas de las principales ciudades de Colombia hicieron un cacerolazo de manera espontánea, eso sí, con la efervescencia de la jornada y el ejemplo de otros países¹. No marcaba el fin de una movilización, sino el inicio de un estallido que se prolongaría por más de dos meses y que solo sería aplacado por la pandemia del Covid-19. Luego tendría otro destello en septiembre de 2020, tras el asesinato de un compatriota por parte de la policía, y así desembocar en las extensas protestas de 2021.

Ese ciclo cobija las protestas más importantes de Colombia. Además de su duración, también es sobresaliente su extensión en el territorio, pues las protestas se presentaron en los 32 departamentos. Ya son varios los expertos que han resaltado su significancia. Medófilo Medina (2023) afirma categóricamente que “ha sido el movimiento de protesta social y política de más larga duración en la historia republicana de Colombia” (p, 7). En igual sentido, Garces (2023) dice que “el paro de 2021 implica la movilización más grande de la historia contemporánea de Colombia”. Castillo (2021) considera que el estallido social es “el más amplio y masivo de que se tenga noticia en la historia contemporánea” (p. 18), y puntualiza que está por encima del Paro Cívico Nacional de 1977 y de las manifestaciones de 1957 que llevaron a la renuncia de Rojas Pinilla.

¹ Chile, como se verá más adelante, es el ejemplo más cercano. También se presentaron protestas en Baréin, Yemen, Egipto, Túnez, Estados Unidos, España, para mencionar unos casos.

La causa profunda de todo ese ciclo de protesta fue el descontento de la población colombiana con sus condiciones de vida. Sin embargo, las peticiones se concretan en temas puntuales, como el derecho a la educación o al trabajo, que deben ser solucionados con políticas públicas. Los ciudadanos optaron por protestar para incidir en dichas políticas. La pregunta que surge es: ¿hasta qué punto los paros sociales de 2019 y 2021 fueron un mecanismo de participación ciudadana con incidencia en las políticas públicas? La respuesta a esa pregunta aporta a la comprensión de las posibilidades y límites que tienen los ciudadanos para participar durante todo el proceso de las políticas que los afectan en su vida diaria. De ahí que el objetivo de esta investigación sea analizar los paros sociales de 2019 y 2021 como mecanismos de participación ciudadana en los procesos de las políticas públicas en Colombia en la administración de Iván Duque.

Para cumplir ese propósito, este trabajo está compuesto de cinco grandes bloques. El primer capítulo es el marco teórico, allí se conceptualiza alrededor de dos campos: las políticas públicas, incluyendo sus fases y la participación ciudadana; y la protesta social, donde se mira su relación con las políticas públicas. Los capítulos del II al IV están dedicados a desarrollar las partes que permiten alcanzar el objetivo general. En el segundo capítulo se establece el contexto social e histórico y las características de las protestas de 2019 y 2021, de esa forma se enmarca al sujeto social protagonista de las protestas y el ambiente en que aparece. En el tercer capítulo se identifica el proceso de las políticas públicas del Gobierno de Colombia en el periodo 2018-2022, allí se analizan las políticas impulsadas por Iván Duque, la participación ciudadana en ese proceso y el papel de esas políticas públicas como motivación para el ciclo de protesta 2019-2021. En el cuarto capítulo se valora la eficacia de los Paros nacionales de 2019 y 2021 como mecanismo de participación en las políticas públicas del Gobierno de Iván Duque en Colombia 2018-2022. El quinto capítulo está dedicado a las conclusiones de esta investigación.

La mayor parte de las investigaciones sobre participación ciudadana en la política pública están enfocadas en los mecanismos institucionales de participación. Hernández y Miranda (2019) hacen una revisión bibliográfica

sobre la participación ciudadana y el desempeño municipal. De 51 textos analizados, ninguno se centraba en los mecanismos no institucionales de participación. Veintidós textos se enfocaban en los mecanismos de información y consulta; 20 textos, en los mecanismos de toma de decisiones por parte de la ciudadanía; y los otros 9 abordan herramientas de participación vinculante y democracia directa. Esto es un buen ejemplo de lo marginal que es el estudio de los mecanismos de participación ciudadana no institucionales dentro de la literatura académica sobre políticas públicas. Aunque es un campo del conocimiento que va en aumento, todavía son reducidas las publicaciones en ese sentido y los mecanismos institucionales se llevan el grueso de la atención. De ahí que analizar un mecanismo de participación no institucional, como es la protesta, contribuya a explorar una dimensión que está rezagada en los estudios de la administración pública.

El ciclo de protesta de 2019 y 2021 en Colombia ha llamado fuertemente la atención desde el ámbito académico. En el transcurso de esta investigación se rastrearon más de 15 libros impresos y decenas de artículos relacionados con ese ciclo. Hay análisis desde la sociología, la ciencia política, el derecho, análisis culturales, la economía, para mencionar algunas de las áreas de conocimiento. Sin embargo, al momento de iniciar esta investigación, no se había analizado de manera específica la relación de esas protestas con las políticas públicas. Aquí se contribuye a suplir esa falencia y se analizan los Paros de 2019 y 2021 en su dimensión de mecanismos de participación.

La metodología de este trabajo fue el análisis documental, con un énfasis histórico-político. Para la reconstrucción de la protesta y los sucesos más relevantes se trabajaron libros con las crónicas de los paros, documentales y noticias. Los motivantes de la protesta tuvieron las mismas fuentes más los comunicados del Comité Nacional del Paro y los de las centrales obreras. Los libros utilizados en este trabajo sirvieron como fuente secundaria para conocer las opiniones y deseos de los protagonistas del paro. En efecto, hay una gran cantidad de entrevistas y recopilación de testimonios de los manifestantes. Las crónicas, las noticias, los documentales y los comunicados dan un panorama de las protestas con los hechos más relevantes y las voces de los diversos

actores. El capítulo sobre las políticas públicas impulsadas por Iván Duque tiene como principal fuente los documentos oficiales presentados por su Gobierno, ya fueran, planes, proyectos aprobados o evaluaciones de su gestión. A partir de ahí se pueden identificar el enfoque y los principales lineamientos de las políticas públicas de Duque desde la propia versión del Gobierno. También permite entender cómo fue el componente participativo durante el proceso de la política pública. El soporte teórico de esta investigación se construyó a partir de los libros y artículos académicos sobre los temas de política pública y protesta social. Se tuvieron en cuenta los desarrollos teóricos relacionadas con participación ciudadana, protesta social y la interacción entre las dos. Se privilegiaron los artículos académicos de revistas indexadas y con menos de 5 años de antigüedad, escritos en español y en inglés. En resumen, el análisis documental se hizo a partir de clasificar y organizar la información en tres ejes: descripción y contextualización del ciclo de protestas 2019-2021; caracterización de las políticas públicas impulsadas por Iván Duque y el papel de la participación ciudadana en ese proceso. Por su parte, las bases teóricas permiten, inicialmente, delimitar la investigación y, posteriormente, encontrar e interpretar las relaciones entre las protestas y la participación ciudadana en el ciclo que es objeto de estudio.

1. MARCO TEÓRICO

El marco teórico sobre el que se apoya esta investigación tiene dos bases: las políticas públicas y la protesta social. Es importante precisar qué se entiende por política pública para pasar a analizar la misma durante un periodo. Sus etapas o fases tienen relevancia al momento de analizar la relación de las políticas públicas y la protesta social, con lo cual, de igual manera, es importante revisar la noción de participación en las políticas. En cuanto a la otra base teórica se trata de la protesta social, su accionar y sus sujetos, esto es, los ciudadanos que protestan.

1.1 Política pública

Para encontrar una conceptualización útil de política pública no hace falta volver a hacer una revisión exhaustiva de las definiciones que históricamente se han hecho. En el cambio de la primera década del siglo XX hubo una creciente preocupación por actualizar la noción de política pública. Hay, por lo menos, tres textos de ese periodo dedicados a ese objetivo de actualización: Velásquez (2009), Aguilar y Lima (2009) y Arias y Herrera (2012). Los tres hacen la correspondiente revisión histórica de las definiciones de política pública para señalar los elementos básicos que debe incluir una nueva.

Velásquez (2009) parte de señalar que las diferentes definiciones de política pública caen en alguno de estos tres errores: 1) ser muy específicas y dejan de lado acciones que sí son política pública; 2) definiciones incompletas que no incorporan todos los elementos de las políticas públicas; 3) son muy generales y abarcan cosas que no son política pública. Tras un ejercicio académico con un grupo de sus alumnos, llegan a la siguiente definición:

“Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.” (Velásquez, 2009, p. 156)

Los puntos esenciales de la propuesta de Velásquez son: 1) entender la política pública como un proceso que integra decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos; 2) el proceso es adelantado por autoridades públicas, lo que no excluye la participación de particulares; 3) la política pública está encaminada a prevenir o a solucionar un problema; 4) hace parte de un ambiente determinado.

Aguilar y Lima (2009) repasan varias definiciones y encuentran que “convergen en al menos ocho elementos constitutivos” (p. 6), a saber: 1) la política pública resuelve problemas públicos acotados. 2) las decisiones implican conflicto. 3) se discute el problema y la manera de abordarlo. 4) hay participación de múltiples actores. 5) la política pública es un proceso. 6) no se desplaza al gobierno, sino que se legitima. 7) la población afectada se involucra en la solución. 8) es un ciclo y no una secuencia lineal.

Una característica que queda faltando en la enumeración de Aguilar y Lima (2009) es el papel del gobierno dentro de la política pública. El elemento constitutivo 6, “no se desplaza al gobierno, sino que se legitima”, no es suficiente para recoger el peso que le dan varios autores al gobierno dentro de la noción de políticas pública. De hecho, varias de las definiciones revisadas por ellos ponen un claro énfasis en el papel de lo público. Por ejemplo, Lahera Parada (1999) habla de la “acción y flujos de información (...) que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”. En el propio rastreo de definiciones Aguilar y Lima (2009) citan a Hecló y Wildavsky, quienes “consideran a la política pública como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”. Dos ejemplos claros donde el carácter “público” de la política pública está definido por la participación activa del gobierno.

Otra crítica que se puede hacer a las conclusiones de Aguilar y Lima (2009) es el alto énfasis que ponen en la discusión y la participación ciudadanas. De esta forma la definición se acerca más al deber ser de la política pública y deja de

lado procesos que deben ser considerados política pública así se den bajo relaciones autoritarias.

Arias y Herrera (2012) también hacen una revisión de las definiciones de políticas públicas. Encuentran cinco “consideraciones básicas” para construir una nueva definición: 1) la política pública no es “resultado de respuestas arbitrarias del gobierno a un problema colectivo, sino de finalidades generales que la ciudadanía persigue” (p. 46). Esto implica que los diferentes actores participan en las decisiones e intervienen en la puesta en marcha de la política pública. 2) la política pública es diferente a políticas gubernamentales, este último concepto es más general y “comprende todas las acciones de gobierno”. 3) “El espacio público está determinado por una confluencia e interlocución de actores gubernamentales y no gubernamentales. Lo público no equivale a lo gubernamental” (Arias y Herrera, 2012, p. 46). 4) la política pública es un proceso interrelacionado de decisiones y acciones, donde una decisión puede ser la no acción. 5) la política pública tiene instrumentos de ejecución.

Aunque es cierto que una de las consideraciones a las que se puede llegar después de la revisión hecha por Arias y Herrera (2012) es que “lo público no equivale a lo gubernamental”, también es cierto que varias de las definiciones que revisan le dan un papel más protagónico al gobierno del que ellas reconocen. Así, por ejemplo, Thoening se refiere a las políticas públicas como “decisiones de los gobiernos...”; Nieto y Maldonado hablan de “acciones del gobierno”; y Pallares las define como “conjunto de actividades de las instituciones de gobierno” (citados en Arias y Herrera, 2012, p. 45).

Cada una de las definiciones de política pública hechas por Velásquez (2009), Aguilar y Lima (2009) y Arias y Herrera (2012) condensan un grupo importante de definiciones previas. A su vez, pueden encontrarse coincidencias entre las tres propuestas. Primero, el punto de encuentro más fuerte está en considerar la política pública como un proceso complejo. Segundo, hay acuerdo en que el fin de la política pública es evitar o solucionar algo que se identificó como problemático. Tercero, se acepta que ese proceso incluye decisiones y acciones (o inacción). Cuarto, la política pública tiene herramientas e instrumentos para su ejecución. Quinto, la política pública no excluye la

participación de particulares o de privados. Sexto, la política pública funciona en un ciclo de etapas o fases que interactúan entre sí. Esas seis coincidencias serán tomadas en la presente tesis de maestría como criterios para definir qué es una política pública.

Ahora bien, donde puede haber mayor divergencia es frente al papel que se le asigna al gobierno como agente fundamental en la política pública. Mientras que Velásquez (2009) es taxativo en hablar de un proceso “adelantado por autoridades públicas”, Aguilar y Lima (2009) y Arias y Herrera (2012) matizan esa preponderancia del gobierno. Dado que el propio acervo teórico usado por estos últimos autores da pie a que se le reconozca más peso al gobierno, tienen sustento inclinarse por la postura de Velásquez (2009) en este tema. Así que, en este trabajo de grado, el séptimo criterio en la definición de política pública reconoce el protagonismo del gobierno.

1.2 Las fases de la política pública

Como se vio en el apartado anterior, una de las coincidencias en las diferentes definiciones de política pública es señalar que es un proceso por fases o por etapas. Los autores hacen diferentes clasificaciones de las fases con un espíritu muy similar en su contenido, aunque con pequeños matices. Parsons (2007) habla de definición del problema, identificación de respuestas, evaluación de opciones, selección de opciones, implementación y evaluación. Para Aguilar y Lima (2009), las cuatro grandes fases de la política pública son: gestación, formulación, implementación y evaluación. Arias y Herrera (2012) nombran las etapas como: definición del problema, diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Incluso hay autores que tienen propuestas más detalladas, pero tampoco son diferencias sustanciales. Por ejemplo, González Madrid pormenoriza las fases de la política pública en “manifestación de problemas, formación de la agenda pública, decisión de alternativas, instrumentación e implementación de acciones y evaluación de resultados e impactos” (Citado en López, 2012, p. 163).

El modelo por etapas ha sido criticado por “crear una visión artificial de la formulación de políticas públicas. Ya que el mundo real no se define a partir de pasos, etapas o ciclos nítidos y puros” (Parsons, 2007, p. 113). Para los críticos del modelo por etapas, esas divisiones dan una visión equivocada de “un proceso que no es una especie de banda transportadora en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tienen lugar en el extremo opuesto” (Parsons, 2007, p. 113). No se puede negar que la crítica que recoge Parsons tiene una parte de verdad, pues los esquematismos no permiten dimensionar la complejidad de la política pública. Sin embargo, en esta tesis de maestría el modelo por etapas tiene un valor analítico, pues de esa manera se puede relacionar la protesta con diferentes momentos de la política pública.

Claro está que no se asume una visión reduccionista de las fases de la política pública, por el contrario, el modelo por etapas se entiende en la visión compleja que defiende Velásquez (2009), de manera que no se habla de “unos momentos de agendación, formulación, implementación y evaluación que se suceden y se agotan en el tiempo, sino de la formación de la política a través de la interacción permanente de todas estas actividades” (Velásquez, 2009, p. 160).

1.3 Participación ciudadana

Al igual que en los casos anteriores, el concepto de participación ciudadana ha tenido varias definiciones que se complementan más que contradecirse. La diferencia está en los énfasis que ponen. Aquí no se discuten esas divergencias, sino que se resaltan las confluencias. El profesor universitario Manuel Canto Chac (2012) revisa diferentes aproximaciones de otros autores y propone una definición en la que, desde su parecer, está “comprendido lo fundamental de la participación ciudadana”:

la participación ciudadana son las mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con

base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen.

(Canto, 2012, p. 28).

Otra definición, propuesta por Díaz (2017), pone más cuidado en detallar a los actores. Con este enfoque, la participación ciudadana se entiende como “el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas” (Díaz, 2017, p. 343).

Tras más de 30 años de estar estudiando el tema, en uno de sus textos más recientes, Esperanza González y Fabio Velásquez definen la participación ciudadana como “la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público que, en función de sus intereses y derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos, influir en decisiones, acordar con las autoridades públicas, vigilar la gestión o expresar desacuerdo” (Velásquez y González, 2020, p. 24). De manera que la intervención de esos sujetos puede servir para ser incluidos, incidir, concertar, fiscalizar y oponerse.

Con lo visto hasta aquí, se puede asumir que la participación ciudadana refiere que un actor social -ya sea denominado “sujeto social” (Canto, 2012), “ciudadanos que no ostentan cargos ni funciones públicas” (Díaz, 2017) o “sujetos individuales o colectivos” (Velásquez y González, 2020)- que busca intervenir sobre las políticas públicas y los asuntos del escenario público que le afectan. De manera que ese actor social tiene una intención. Esa intencionalidad es un rasgo de la participación ciudadana que se desprende de las tres definiciones aquí analizadas. En ese sentido, la noción de participación ciudadana “incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias para incidir en las decisiones de política pública. Es decir, la participación ciudadana implica voluntad de incidencia” (Díaz, 2017, 343). Velásquez y González (2020) hacen hincapié en el mismo tema y afirman que, cuando se habla de intervenir, es “una acción intencionada, basada en la decisión del sujeto, que busca producir un efecto determinado” (p. 24).

Otra característica de la política pública que se extrae de las tres definiciones aquí analizadas es que la intervención en los asuntos públicos que persigue el sujeto social tiene fundamento o justificación. Para Canto (2012), la intervención se fundamenta en el “derecho a la intervención en los asuntos que les competen” (p. 28). Para Díaz (2017) la participación de los ciudadanos se justifica en que son asuntos que “les afectan” (p. 343). Según Velásquez y González (2020), la intervención de los sujetos se da “en función de sus intereses y derechos” (p. 24).

En síntesis, el concepto de participación ciudadana incluye al menos cuatro rasgos: 1) se hace referencia al proceso o a las acciones para intervenir en las políticas públicas y en los asuntos públicos que le afectan; 2) hay un actor social o sujeto social que busca esa intervención; 3) hay intencionalidad en esa intervención; 4) la intervención del sujeto social está fundamentada o justificada.

Otro punto que es importante tener en cuenta en esta tesis de maestría es la distinción entre la participación institucional y la no institucional, que también son llamadas participación formal y participación informal. El grupo de investigación del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Universidad Católica del Perú explica que “los mecanismos formales están regulados por leyes y normas que son parte del sistema democrático, como el voto, los referéndums o mesas de diálogo” (IDEHPUCP, 2024, p. 1). Por otra parte, está la participación ciudadana “informal o no institucionalizada”, que incluye “acciones y movimientos que se dan fuera de los canales formales, como protestas, manifestaciones (presenciales o digitales) y movimientos sociales” (IDEHPUCP, 2024, p. 1). Velásquez y González (2020) señalan que la intervención se puede hacer “por vías institucionales o a través de la movilización social” (p. 24). La lógica de la institucionalización considera que la participación debe realizarse “atendiendo a normas del derecho positivo que regulan el comportamiento de los participantes” (Velásquez y González, 2020, p.37). La participación institucionalizada delimita “quiénes pueden participar, en qué escenarios, cuál es el alcance de la participación, cuáles los instrumentos y procedimientos idóneos y cuáles son los resultados esperados” (Velásquez y González, 2020, p.37). Por el otro lado, está la lógica de la movilización, que obedece a “las estrategias que los actores ponen en marcha para conseguir

objetivos que reflejan sus intereses y aspiraciones y que implican desarrollar una acción colectiva, no necesariamente pautada por normas del derecho positivo” (Velásquez y González, 2020, p.40).

Para finalizar la conceptualización de participación ciudadana, se retoma la noción de niveles de participación ciudadana. Esta herramienta reconoce y explica que la participación tiene diferentes grados de incidencia. Una de las primeras propuestas fue la “escalera de participación”, realizada por Sherry Arnstein en 1969, en la cual se distinguían ocho niveles de incidencia en las decisiones públicas (Velásquez y González, 2020).

En la presente investigación se usará como referencia la clasificación que hace Canto (2012). Según su síntesis, hay un primer nivel de participación que tiene que ver con la información; en el segundo nivel se les consulta a los ciudadanos, emiten su opinión; en un siguiente nivel se participa, esto ocurre cuando se vuelve obligatoria la consulta; otro nivel de participación se da cuando el gobierno delega a las organizaciones ciudadanas algún proyecto o programa; un nivel superior a la delegación es la asociación, porque la iniciativa es de las organizaciones ciudadanas; el último nivel de participación es el control, donde la ciudadanía supervisa el desempeño y emite juicios de las acciones (Canto, 2012).

1.4 Protesta y movimientos sociales

El concepto de protesta está íntimamente ligado al de movimiento social. Por eso en este apartado se revisan los dos términos de manera conjunta. La protesta social fue definida por Schuster como: “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). El propio Schuster resalta dos elementos de esa definición: tiene un carácter contencioso e intencional y tiene visibilidad pública. Velásquez (2024) subraya otro elemento de la definición de Schuster: el objeto de la protesta es el “sostenimiento de una demanda al Estado” (Velásquez, 2024, p.

9). Al lado del concepto de protesta social hay toda una serie de términos semejantes que han sido usado por los teóricos para entender los fenómenos de estallidos de masas. A continuación, se repasarán algunos términos emparentados con el de protesta social que permiten tener un marco teórico más robusto en este sentido.

Una línea para estudiar este tema se nutre de los profesores y teóricos estadounidense Charles Tilly y Sidney Tarrow. El primero comenzó a estudiar los movimientos sociales desde 1978 en su libro *From mobilization to revolution*, que no se encuentra en Colombia traducido al español. Tarrow publicó por primera vez sobre el tema en 1998. Algunos autores han hecho definiciones a partir de los planteamientos de los dos autores recién mencionados. Por ejemplo, Ozen y Ozen (2010) describen los movimientos de protesta como “las acciones colectivas de los grupos sociales menos poderosos que no pueden participar en los mecanismos formales de toma de decisiones a nivel público para expresar sus demandas a la opinión pública e influir en los que toman las decisiones” (Ozen y Ozen, 2010, p. 33). López (2012) también se guía por Tilly y por Tarrow y habla de las “acciones contenciosas” como el conjunto de “interacciones entre grupos reclamantes y sus oponentes, que son episódicas, no rutinarias y que pueden adoptar formas no institucionales; y que convierte al gobierno en un mediador, objetivo de demandas o demandante en sí mismo” (López, 2012, p. 162). Entre los autores que continúan la tradición de Tilly y Tarrow es común ver el término acción contenciosa para referirse a esas acciones colectivas.

El término acción colectiva es más global que el de protesta, el de movilización o el de movimiento. Ibarra, Martí y Goma (2002) incluyen en el repertorio de las acciones colectivas “desde la acción colectiva violenta hasta la utilización de acciones convencionales” (p. 37). Los autores señalan que una de las características es la incorporación de nuevas formas de acción colectiva en el repertorio. El objetivo principal de la acción colectiva es “alcanzar a introducir las demandas en la agenda gubernamental” (Ibarra, Martí y Goma, 2002, p. 49). Otra noción es la de explosión social, acuñada por Manuel Castells (2019). La pertinencia de este término radica en que el autor español lo utilizó para referirse a los fenómenos de masas globales de 2019, dentro de los cuales se inscriben

los paros nacionales de Colombia que se estudian en la presente investigación de maestría. El concepto de explosión social sirve para hacer la diferencia frente a los movimientos sociales y los movimientos políticos. En la explosión social no hay un movimiento articulado, “la gente no puede más, y explota” (Castells, 2019). Los movimientos sociales son más profundos y tienen implicaciones sobre la cultura. Los movimientos políticos buscan la transformación del Estado. Para Ibarra (2021), la noción de explosión social usada por Castells caracteriza la movilización contemporánea, ya que “no corresponde propiamente a los movimientos articulados y en torno a proyectos que intentaban cambiar ciertas formas de las instituciones.” (Ibarra, 2021, p. 81). Igual piensa Medófilo Medina (2023), para quien el estallido social de 2021, por su relación con el contexto histórico, “no puede asimilarse a la condición de un movimiento social o de una huelga obrera o, incluso, a la de un Paro Cívico Nacional” (p. 11). Medina (2023) está más cerca de la noción de multitud usada por Negri y propone la de muchedumbre política, que se define como “grandes protestas que suelen ser inesperadas y de grandes masas conducidas por un factor desencadenante; (...) no muestran la presencia muy notoria de la dirigencia de los movimientos sociales anteriores” (Medina, 2023, p. 13).

Acá aparece la segunda parte de este apartado, referida al sujeto político, al actor social o al movimiento social, en otras palabras, se refiere a quién hace la protesta. Negri y Hardt (2002) usan el término multitud. Para estos autores la multitud se diferencia de las nociones de pueblo y de masas. “La multitud es un agente social activo, una multiplicidad actuante. No constituye una unidad, como el pueblo, pero a diferencia de las masas está organizada” (Negri y Hardt, 2002, p. 162). Este concepto de multitud fue utilizado por Castillo (2021) en su análisis del Paro Nacional de Colombia en 2021.

López (2012) aporta el término actores sociales y expone que se encargan de “convertir asuntos, reivindicaciones y problemas en cuestiones relevantes, y en ofrecer una primera definición de su carácter” (López, 2012, p. 165).

Otro nombre dado al actor político que hace la protesta es el de movimiento social. Para Ibarra, Martí y Goma (2002) el movimiento social

persigue objetivos a través de acciones (generalmente no convencionales), y para ello actúa con cierta continuidad, a través de un alto nivel de integración simbólica y un bajo nivel de especificación de roles, a la vez que se nutre de formas de acción y organización variables

(Ibarra, Martí y Goma, 2002, p. 30)

Meyer (2003) también usa la noción de movimiento social. En su estudio se apega a Tarrow, quien define los movimientos como “desafíos colectivos basados en propósitos comunes, en interacción sostenida con élites, oponentes y autoridades” (Tarrow, 1998. Citado en: Meyer, 2003, p. 6). A partir de ahí, Meyer (2003) señala cuatro puntos clave en la definición de Tarrow: 1) los movimientos sociales pueden realizar actividades institucionales como no institucionales; 2) el movimiento social es más grande que un evento particular y se extiende en el tiempo; 3) el movimiento social interactúa de alguna manera con la política dominante. Agrega que los movimientos sociales no son actores unitarios, sino que están compuestos por coaliciones de actores (Meyer, 2003). Mejía (2014) explica que lo que caracteriza a los movimientos sociales “es el fenómeno de empate de compromisos, necesidades y objetivos por parte de un grupo bajo presión” (Mejía, 2014, p. 129).

Otro concepto importante es el de ciclo de protesta, propuesto por Tarrow (1997):

una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una difusión rápida de acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados; un ritmo de innovación rápido en las formas de confrontación; con la creación de marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; con una combinación de participación organizada y desorganizada, y una secuencia de interacción intensificada entre los retadores y las autoridades

(Tarrow, 1997, p. 263)

Las movilizaciones de Colombia, que se inician el 21 de noviembre de 2019 y vuelven a aparecer para extenderse por varios meses en el 2021, son un ciclo

de protestas en el sentido de Tarrow. Un ciclo de protestas puede componerse de varias olas de protesta (Inclán, 2017).

Después de hacer el rastreo de la definición de protesta social y de sus términos emparentados, en este trabajo de grado se hablará indistintamente de estallido social, explosión social, protesta y movilización social para referirse a los sucesos del 2019 y 2021 en Colombia de manera individual. Cuando se hable del fenómeno agrupado de las movilizaciones entre 2019 y 2021, se hablará de ciclo de protesta. El término acción colectiva se usará en el sentido amplio del que se habló arriba. Para evitar las confusiones, y dado el carácter temporal que puede tener (Castells, 2019; Meyer, 2003; Medina, 2023), no se usará el término movimiento social.

Los dos últimos elementos para cerrar esta conceptualización sobre la protesta social son: por un lado, la relación de la protesta con el contexto económico; por otro lado, la forma en que se justifica la protesta. Un buen referente para el primer punto es la tradición marxista. Desde ese marco conceptual, lo más importante a la hora de investigar las movilizaciones es analizar “los acontecimientos políticos a efectos de causas, en última instancia, económicas” (Engels, 2015, p. 17). Con ese enfoque, Marx analiza las Revoluciones de Febrero y Marzo de 1848 en Francia y encuentra que el origen de las mismas había sido la crisis del comercio mundial de 1847. En la misma dirección, Gramsci (1980) se pregunta “si las crisis históricas fundamentales son provocadas por las crisis económicas” (p. 16). Y afirma que: “se puede excluir que las crisis económicas produzcan por sí mismas acontecimientos fundamentales; solo pueden crear un terreno más favorable a ciertas maneras de plantear y resolver las cuestiones que afectan todo el desarrollo ulterior de la vida estatal” (Gramsci, 1980, p. 16). Para el pensador italiano, a la hora de estudiar la movilización social y la base económica que le dio lugar, es importante distinguir entre los fenómenos orgánicos, “relativamente permanentes”, y los fenómenos de “coyuntura”. Si no se encuentra la “relación justa entre lo orgánico y lo ocasional” (Gramsci, 1980, p. 9), se cae en un error en el análisis histórico-político. Además de la relación económica, otros de los

aspectos que se debe tener en cuenta para hacer el análisis de la situación son el contexto internacional y la correlación de fuerzas políticas (Gramsci, 1980).

En cuanto al punto de las justificaciones o fundamentaciones de la protesta, la tradición más fuerte ubica la protesta social como un derecho. Sanín (2021) entiende la protesta como parte de los derechos políticos, “esa generalidad de derechos que le permiten al ciudadano hacer parte del poder.” (Sanín, 2021). La jurista Catalina Botero (2020) argumenta que la protesta “es un derecho esencialmente disruptivo”, pues comporta necesariamente “una sensible afectación de derechos de terceras personas” (Botero, 2020). Por su parte, Gargarella (2021) considera que el derecho a la protesta no es un derecho más, sino que es el primer derecho, ya que es lo que garantiza que los ciudadanos puedan exigir el cumplimiento de los otros derechos. Gargarella (2021) afirma que la protesta “es la única herramienta sensible que los ciudadanos tienen para mantener vigentes sus derechos, para reclamar sus derechos”.

1.5 El estudio de la relación entre la protesta social y la política pública: entre distanciamientos y reencuentros

Meyer (2003) y Ozen y Ozen (2010) coinciden en que históricamente ha habido un distanciamiento inexplicable entre el campo de conocimiento de la política pública y el área de conocimiento de las protestas sociales. Meyer (2003) señala que es una ironía de ese divorcio teórico entre política pública y protestas, ya que desde 1970 Lipsky estudió los movimientos en los años 1960 y se centró en los resultados políticos de la protesta social. Autores de la ciencia política norteamericana, Laswell es el más sobresaliente, habían estudiado previamente los mecanismos públicos que permiten materializar las acciones públicas (Ozen y Ozen, 2010). Otro ejemplo de esos estudios primigenios es el libro *Movimientos de pobres* publicado por Piven y Cloward en 1977. Allí, los autores revisaron cuatro casos históricos para demostrar que “la protesta disruptiva era el mejor medio disponible para que los pobres influyeran en las políticas gubernamentales en su favor” (Meyer, 2003, p. 4). A

pesar de que Piven y Cloward dieran en el blanco al enlazar las políticas públicas y la protesta social, y de los estudios previos que también dieron puntadas en ese sentido, en las décadas de 1980 y 1990 las cuestiones claves identificadas por esos autores no se abordaron de manera sistemática (Meyer, 2003).

Desde finales del siglo XX volvió un auge de los estudios que relacionan las políticas públicas y la protesta social. Durante este periodo, las investigaciones de políticas públicas se encuentran con la protesta social cuando exploran “cómo y por cuáles actores se formula una política pública” (Ozen y Ozen, 2010, p. 36). Por su parte, las investigaciones sobre movimientos sociales y la protesta social se relacionan con la política pública cuando exploran “cómo surgen los movimientos sociales por la influencia de las políticas públicas y/o de qué manera afectan el proceso de formulación de políticas y sus consecuencias” (Ozen y Ozen, 2010, p. 36). Estos autores consideran que se debe hacer un uso combinado entre las investigaciones de política pública y las de movimientos sociales para poder comprender los vínculos entre esas dos categorías (Ozen y Ozen, 2010).

Meyer (2003) y López son un poco más negativos a la hora de señalar los sesgos de cada tipo de investigación. Meyer (2003) reconoce que los estudiosos de los movimientos sociales rastrean cómo influyeron los movimientos en la política pública, pero critica que desde esa área del conocimiento “el proceso de formulación de políticas se suele considerar como una caja negra, descrita sin matices ni contingencias” (Meyer, 2003, p. 6). López (2012) también critica el sesgo de los estudios desde el área de conocimiento de los movimientos sociales porque han prestado mucha atención al origen y trayectoria de los movimientos, pero han indagado poco en sus resultados y logros.

Por el otro lado, los estudio que se hacen desde la política pública han reconocido que la movilización puede jugar un papel en la formulación de políticas. Sin embargo, el papel que se le asigna es relativamente pequeño y se tiende a asumir los movimientos sociales como “factores exógenos que pueden

afectar alguna parte del proceso de formulación de políticas, en particular la definición de la agenda” (Meyer, 2003, p. 6). Según Meyer (2003), en pocas ocasiones los estudios de políticas públicas hacen relaciones más profundas con la protesta social, tampoco escudriña los mecanismos por los cuales la movilización afecta el proceso de la política pública. Las investigaciones que se hicieron desde el campo de conocimiento de las políticas públicas limitaron su análisis de la movilización social a la etapa de definición del problema (Ozen y Ozen, 2010; López, 2012). A este respecto, Ozen y Ozen (2010) son categóricos al afirmar que “el impacto de los movimientos sociales en las políticas públicas no se limita únicamente a influir en el proceso de fijación de la agenda” (p. 38). López (2012) considera que el hecho de que se estudie el papel de los movimientos solamente en una fase del ciclo de la política pública se debe a que los investigadores de políticas públicas se centran en el proceso racional de las decisiones del gobierno y los actores sociales se entienden como una de las partes con las que se enfrenta ese proceso racional.

Durante la primera década del siglo XX se destacaron al menos seis enfoques o perspectivas para analizar la relación entre política pública y protesta social:

- 1) Uno de los enfoques es el de la coalición de defensa, que examina cómo las políticas públicas cambian a través de la interacción entre coaliciones de actores. Estas coaliciones están conformadas por diversos actores de organismos públicos y privados, como instituciones de investigación, grupos de interés, medios de comunicación y entidades gubernamentales. Este enfoque destaca la importancia de las coaliciones como fuerzas dinámicas que impulsan o bloquean el cambio en las políticas públicas (Ozen y Ozen, 2010).
- 2) Relacionado con el anterior, está el enfoque de las redes de promotores de política, que estudia las estrategias y patrones de interacción entre los actores políticos, distinguiendo entre anticipación y reacción, así como entre acuerdo e imposición. Ibarra, Martí y Goma (2002) argumentan que el análisis de estas redes permite entender “la estructura y dinámica de la interacción entre actores” (p. 15), lo que ayuda a comprender cómo las políticas se elaboran y qué actores tienen mayor influencia en ellas.
- 3) El tercer enfoque es el centrado en el Estado, que pone la atención en las autoridades públicas como motor del proceso de las políticas. Este enfoque busca explicar las diferentes etapas de

la política, desde la fijación de la agenda hasta su evaluación. Ozen y Ozen (2010) destacan que "este enfoque se centra básicamente en cómo funcionan las políticas dentro de los órganos que componen el Estado" (p. 36), lo que pone énfasis en las instituciones gubernamentales en la creación y gestión de políticas públicas. 4) Otro enfoque para abordar estos temas es la Estructura de Oportunidades Políticas (EOP), que se ha consolidado como una herramienta clave para entender cómo los movimientos sociales influyen en las políticas. Ibarra, Martí y Goma (2002) explican que el EOP se refiere a "el conjunto de dimensiones o factores del entramado político que proporcionan incentivos o condiciones facilitadoras para que se desarrolle una acción colectiva de contestación" (p. 14). Este enfoque resalta cómo los movimientos sociales, al aprovechar oportunidades políticas, buscan incidir en los resultados de las políticas públicas. 5) El siguiente enfoque es el de institucionalización de políticas, que examina cómo se pueden adelantar los cambios en la política pública sin provocar la movilización social. La institucionalización de políticas también revisa la manera en que los actores sociales son incluidos o excluidos en la política pública (Meyer, 2003). 6) Finalmente, la perspectiva de movilización de recursos de poder se enfoca en las relaciones de poder dentro de las redes políticas. Según Ibarra, Martí y Goma (2002), es esencial "analizar la correlación de fuerzas en el interior de las redes" (p. 15) y cómo la distribución de poder entre los actores cambia según su capacidad para movilizar recursos. Este último enfoque subraya la importancia de los recursos materiales y simbólicos que los actores políticos pueden utilizar para influir en la toma de decisiones.

Esta investigación no se apega a ninguno de esos enfoques. Una razón de peso es que los seis enfoques sufren del sesgo (que se comentó unos párrafos antes) de estar hechas desde el área de conocimiento de las políticas públicas. En ese sentido, en este trabajo se sigue la recomendación y el ejemplo de López (2012), Ozen y Ozen (2010) y Olivares y Carrasco (2020) de usar de manera conjunta la literatura que proviene del estudio de la política pública y las investigaciones que surgen en el marco del estudio de las movilizaciones sociales. Así que, en lugar de limitar la investigación a un solo enfoque, se tienen en cuenta los énfasis que hace cada uno para tener una visión

multidimensional de la relación entre la protesta social y las políticas públicas. También se tendrá en cuenta la dimensión económica del ciclo de protestas.

TABLA 1. Dimensiones que se tienen en cuenta en la investigación

ENFOQUE	ÉNFASIS DEL ENFOQUE	DIMENSIÓN QUE SE RETOMA
Coalición de defensa	La interacción entre las coaliciones (que pueden estar conformadas por actores públicos y privados) cambian las políticas públicas	De estos dos enfoques se rescata la necesidad de describir a los actores sociales. En este trabajo uno de los focos de atención es la actitud que toma cada actor frente a su contraparte.
Redes de promotores de política	Estudia estrategia entre actores políticos y la influencia que tiene cada uno de estos en la política pública	
Centrado en el Estado	Pone énfasis en las instituciones gubernamentales en la creación y gestión de políticas públicas	La tensión entre participación ciudadana institucionalizada y la no institucionalizada es un hilo conductor en toda la investigación
Estructura de oportunidades políticas	Estudia los factores del entramado político que incentivan una acción colectiva	La relación entre la exclusión de la política pública y la decisión de iniciar una acción colectiva (en este caso la protesta) es uno de los puntos que se revisan en los Paros 2019 y 2021
Institucionalización de políticas	Revisa cómo son excluidos o incluidos los actores sociales en las políticas públicas	
Movilización de recursos	Mira la importancia de los recursos que los actores sociales pueden usar para influir en las políticas públicas	El análisis también tiene en cuenta elementos como lo económico, la cultura, la violencia, entre otros, para tener un panorama completo de la construcción de políticas públicas

2. CONTEXTO, ANTECEDENTES y DESARROLLO DE LOS PAROS NACIONALES 2019 Y 2021

Para poder relacionar las movilizaciones de 2019 y 2021 con las políticas públicas en Colombia, es necesario conocer las características de dichas protestas y enmarcarlas dentro del contexto en que se dan. También se requiere identificar al sujeto social que protagoniza las protestas, pues es quien busca incidir en las políticas públicas con sus acciones.

El ciclo de protestas de 2019 y 2021 en Colombia están atrapadas en un contexto social y económico internacional y nacional. Además del ambiente en que se desenvuelven, las protestas están determinadas por la tradición histórica que las precede. En este capítulo se establecerán los antecedentes y el contexto en que se dieron los Paros Nacionales de 2019 y 2021 en Colombia. En un primer subcapítulo se abordan los antecedentes internacionales de protestas sociales, con énfasis en la que ocurrieron en momentos cercanos al estallido de Colombia. Un segundo apartado revisa los antecedentes de protesta social en Colombia. El tercer subcapítulo hace el contexto social económico y social en que aparece la protesta, lo que permite caracterizar al sujeto social que las realizó. En todos los casos, la revisión histórica de las protestas se hace en su vínculo con las políticas públicas. Así que no se hace un recuento de los hechos o de las circunstancias en que ocurrieron las protestas, si no que se referencian para resaltar su relación con las políticas públicas. Por último, en el cuarto subcapítulo se hace una descripción de la movilización social de 2019 a 2021 en Colombia.

2.1 Las protestas en el mundo y Latinoamérica están emparentadas con las de Colombia

Se encuentra que, desde el inicio del siglo XXI, los movimientos sociales que actúan por fuera de los canales de participación institucionalizados son actores principales en la realización de las políticas públicas (Postigo, 2013). Además, el resurgimiento de los estudios sobre movilizaciones sociales políticas públicas en esa primera década, del que se habló en el marco teórico, permite hacer un

seguimiento de algunas protestas sociales y los vínculos que han identificado los investigadores con las políticas públicas. Un primer ejemplo es la “revuelta” campesina de México que inició el 22 de octubre de 2001, se extendió por diez meses y logró revertir la política pública agraria de Fox, para lo cual fueron necesarias múltiples protestas, “algunas de las cuales terminaron en enfrentamientos violentos con las autoridades policiacas” (López, 2012, p. 185). Otro caso de incidencia en la política pública a través de la protesta son los reclamos que hicieron los habitantes vecinos al vertedero de Oaxaca (Moreno, 2020). En los primeros años del siglo XXI los vecinos bloquearon el descargue de la basura como mecanismo para visibilizar sus reclamos e incidir en la política. Tuvieron incidencia en temas de salud y en el servicio domiciliario de la energía (Moore, 2009). En España se pueden contar al menos cuatro movimientos con influencia en el proceso de las políticas públicas para ese periodo: el movimiento antimilitarista que se inició en 1989, el movimiento antirracista, el movimiento de solidaridad internacional y el movimiento por la ocupación de inmuebles abandonados, okupa. Los cuatro tipos de protesta corresponden a “temáticas de política pública inéditas en el Estado español hasta la aparición de los mismos” (Ibarra, Martí y Goma, 2002, p. 18). Los anteriores ejemplos demuestran que: 1) había protestas con objetivos variados a lo largo del mundo a comienzos del siglo; 2) esas protestas resultaron influyendo en las políticas públicas.

El ciclo de protestas que es objeto de estudio en este trabajo, el Paro Nacional de 2019 y el Paro de 2021 en Colombia, está en sintonía con una serie de movilizaciones globales que se comienzan a presentar en la década del 2010 (Castells, 2019; Zibechi et al., 2021; Velásquez, 2024). Castells (2019) habla de un “fenómeno global” y recuerda que, entre el 2010 y el 2012, “hubo ocupaciones, tipo Indignados en España u Occupy Wall Street, en más de cien países y en más de 2.000 ciudades”. Durante esos años es que ocurre, precisamente, la Primavera Árabe. También ocurrió en Israel, que en 2011 tuvo la mayor movilización de su historia (Castells, 2019). En 2014 se dio las protestas contra la brutalidad policial en Estados Unidos, un tema íntimamente ligado al racismo de ese país. A partir de finales de 2018 se da otro ciclo de protestas que incluye lugares como Barcelona, Beirut, Líbano, Irak, Estados

Unidos, Puerto Rico, Hong Kong, Francia, Sudán, Argelia, Chile, Ecuador, Perú, Paraguay y Bolivia. En este último ciclo las motivaciones y los objetivos fueron muy diversos, pero la mayoría de las protestas se caracterizaron “por movimientos inorgánicos que unificaron de forma transversal a gran parte de la población contra gobiernos considerados como lejanos de las necesidades populares” (Velásquez, 2024, p. 9). A continuación, nos detendremos brevemente en las movilizaciones de Ecuador y Chile, dos países que, al igual que Colombia, tuvieron como detonante de la movilización políticas públicas sectoriales, principalmente temas fiscales y de subsidios (Yasunaga, 2020). Los dos países suramericanos son precursores directos del estallido social en Colombia. El levantamiento de 12 días en Ecuador inició el 1 de octubre de 2019 y lo ocurrido en Chile arrancó el 18 de octubre. El primer día del Paro Nacional en Colombia fue el 21 de noviembre.

El decreto de eliminación del subsidio a los hidrocarburos en Ecuador desató el estallido. Los transportistas fueron los primeros en organizarse y movilizarse. Se creía que la protesta sería breve y sin trascendencia, debido a que el gobierno pensaba que muy pocos actores políticos apoyaban las demandas de los transportistas, pues representaban a un "grupo de poder económico muy desprestigiado" (Olivares y Medina, 2020, p. 333). Quito quedó sin transporte por el paro de los operadores de taxis, buses y camiones a los dos días de iniciarse las movilizaciones (Olivares y Medina, 2020). Al cuarto día, las comunidades indígenas, agrupadas en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), llegaron a Quito para bloquear las calles y exigir la restauración del subsidio y la renuncia del presidente. Su capacidad de organización permitió que las comunidades indígenas bloquearan la ciudad y formaran una red de apoyo con otros sectores sociales afectados por las medidas gubernamentales. Además, la CONAIE logró movilizar a los sectores rurales para que marcharan hacia Quito. Es importante resaltar que la explosión social de Ecuador en 2019 fue mucho más que una protesta indígena y de los operarios del transporte, "incluyó a sectores heterogéneos de la clase trabajadora y a todo un crisol de sujetos e identidades urbano-populares" (Ouviaña, 2020, p. 263). Estudiantes, feministas, movimientos barriales, trabajadores informales, migrantes, y muchos otros, se unieron a las calles,

dando lugar a una protesta social que trascendió el movimiento indígena. A lo largo del conflicto, se destacaron la gran cantidad de personas sin afiliación a movimientos políticos o sociales (Ouviña, 2020). En cuanto a la incidencia en las políticas públicas, en Ecuador se da un “éxito parcial” (Cruz y Ortega, 2023). En cuanto a la primera fase del ciclo, la definición del problema, se logró poner el tema en la agenda pública y obtuvieron que se derogara el decreto que eliminaba el subsidio a los combustibles y aumentaba su precio. A los doce días de iniciado el paro, el gobierno retiró las reformas presentadas para cubrir el déficit fiscal. Sin embargo, la protesta de octubre en Ecuador no tuvo incidencia ni en la formulación de la política ni en la elección de respuestas ni en la implementación. De manera que no consiguieron “que sus propuestas lograran acceder a canales institucionales o se convirtieran en políticas como una respuesta inmediata al movimiento”. (Cruz y Ortega, 2023, p. 113)

La protesta de Chile es la que más guarda similitudes con la de Colombia en los años de 2019 y 2021. De hecho, una de las estrategias metodológicas que usa Velásquez (2024) para estudiar el Paro Nacional de Colombia es compararlo con el proceso de Chile. Incluso hay coincidencias en sus antecedentes inmediatos: las protestas de los dos países estuvieron precedidas por una masiva movilización estudiantil un año antes, las de Colombia de carácter universitario y las de Chile con una reivindicación feminista. En los dos países “las movilizaciones sociales de 2021 y 2019 se caracterizan por su magnitud e intensidad, y por el hecho de que las elites políticas dan repetidas muestras de incapacidad para comprender las causas de la presión popular” (Zibechi et al., 2021, p. 97). Aunque presenten semejanzas, Celis (2023) advierte que el estallido social colombiano “se diferencia en aspectos muy gruesos del chileno” (p. 3). Que las protestas de 2021 en Colombia hubieran sucedido en medio de la pandemia y la alta represión son los temas que más nos diferencian de Chile, en la perspectiva de Celis (2023).

Las movilizaciones en Chile iniciaron con un boicot de los estudiantes de secundaria, quienes se negaron a pagar por usar el metro tras el aumento en el precio del pasaje, ya la tercera en el año (Ouviña, 2020; Ojeda y Campos, 2020).

Ese reclamo puntual encendió el ánimo de todo el país, que en el transcurso de una semana se fue sumando a la protesta. Tres semanas después, se puso en cuestionamiento la Constitución política (Ojeda y Campos, 2020). Dentro del contexto y la historia chilena, en el 2019 “las protestas superaron con creces, en número y masividad, cualquier antecedente previo desde que se tienen registros” (Donoso y Somma, 2022, p. 156). Los investigadores Valentina Rossi y Henry Renna (2020) incluso afirman que esas protestas de 2019 en Chile representaron “la ruptura completa y absoluta del pacto social dominante” (Rossi y Renna, 2020, p. 23).

En lo relacionado con las políticas públicas, Cruz y Ortega (2023) hacen un balance mucho más positivo sobre lo ocurrido en Chile que sobre lo acontecido en Ecuador. En Chile las protestas no solo consiguieron hacer parte de la definición del problema, sino que lograron incidir en la construcción de las políticas públicas (Cruz y Ortega, 2023). En un primer escalón, las protestas expresaron el inconformismo y llevaron a revertir el alza en el transporte público. Después, gracias a su fuerza, “el estallido social permitió darle sentido de urgencia a aquellas agendas de política pública promovidas por los movimientos sociales” (Donoso y Somma, 2022, p. 155). El resultado de las movilizaciones fue el inicio de un proceso para construir una Nueva Constitución. En ese sentido, al evaluar la incidencia de la protesta en la política pública, Cruz y Ortega consideran que fue un “éxito total al acceder a los canales institucionales con el Acuerdo la por Nueva Constitución, entraron en la agenda con la organización del plebiscito y sus demandas han sido adoptadas a cabalidad al celebrarse las elecciones para el Constituyente” (Cruz y Ortega, 2023, p. 114).

Además del estallido de 2019 hay otros dos momentos que merecen ser considerados al revisar las protestas de Chile en tiempos recientes: la movilización estudiantil entre 2011 y 2013 y las protestas contra el sistema privatizado de pensiones, que tuvieron su manifestación más importante en 2017. A pesar de la magnitud de los dos casos, solo las protestas estudiantiles lograron influir en la implementación de la política pública, cosa que no hizo el movimiento contra las administradoras de los fondos de pensiones (Olivares y

Carrasco, 2020). Así que, mientras el movimiento estudiantil “logró parcialmente implementar sus demandas a través de políticas públicas”, el movimiento contra el sistema de pensiones “no ha logrado materializar una política pública acorde a sus demandas” (Olivares y Carrasco, 2020, p. 220). Los autores consideran que esa diferencia en los alcances de cada movilización se puede deber a que el movimiento estudiantil tenía más trayectoria y logro obtener el apoyo de otros actores del sistema político. Por su parte, el movimiento pensional se negó a participar en espacios institucionales (Olivares y Carrasco).

Con los ejemplos de Ecuador y Chile, más los demás países mencionados, queda claro que desde 2010 hubo un ciclo de protestas en el mundo, de acuerdo a la definición de Tarrow (1997) que se reseñó en el marco teórico. Así que es importante saber qué identifica a ese ciclo.

Hay cierto acuerdo en que las protestas de finales del siglo XX y la primera década del siglo XXI se pueden incluir dentro de un ciclo de protestas que pueden ser catalogadas de antineoliberales o contra la globalización (Mejía, 2014; Ouviaña, 2020; Zibechi et al., 2021). El mayor ejemplo de eso son las luchas en América Latina contra el ALCA y los tratados de libre comercio. Ouviaña (2020) habla de un largo “ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina” (p. 259). La gran pregunta es si las protestas mundiales que se dan a partir de 2010 hacen parte del mismo ciclo de protestas antineoliberales o si, por sus peculiaridades, pertenecen a un ciclo distinto. Castells (2019), sin negar los profundos nexos entre el modelo económico y las protestas, considera que el trasfondo de las explosiones sociales es “una crisis fundamental que se resume en la ruptura del vínculo entre gobernantes y gobernados, una crisis de legitimidad política”. Y pone como una prueba que, en las diferentes encuestas que se hacen a nivel mundial, entre el 60% y el 80% de los gobernados considera que sus gobernantes no los representan (Castells, 2019). Con algunos puntos de encuentro, Velásquez (2024) también separa ciclos temporales para estudiar el estallido social de Colombia, lo hace en clave del autoritarismo, la gobernanza y la legitimidad del gobierno en cada periodo. Por su parte, otros autores insisten en poner el acento de este último ciclo de protestas en el modelo neoliberal (Zibechi et al., 2021; Ouviaña, 2020; Ojeda y Campos, 2020). Para Ouviaña, con

las protestas de 2019 se reanudó “el rechazo frontal contra el neoliberalismo con fuerza y enorme radicalidad” (p. 161). Desde esta perspectiva, para entender este ciclo de protestas se deben “vincular a los elementos sociohistóricos del neoliberalismo” (Ojeda y Campos, 2020, p. 202).

En este punto no se puede entrar a debatir sobre cuál es el núcleo de este ciclo de protestas, si la falta de legitimidad del gobierno o si nuevamente se puede catalogar como antineoliberal. Esos elementos se tendrán en cuenta a la hora de detallar el ciclo de protestas en Colombia. Aunque sí hay un elemento que vale la pena aportar en esta caracterización del ciclo a nivel global. Aun aceptando que la causa mediata e inmediata del ciclo sea el modelo de globalización neoliberal, este nuevo ciclo se diferencia en que se da en un momento en que cae la hegemonía de Estados Unidos a nivel mundial. Una hipótesis, que no se puede llegar a probar en este trabajo, es que, si las protestas de cambio de siglo se pueden catalogar de antiglobalización, el ciclo de protesta más recientes puede ser catalogado de desglobalizador.

Desde la disolución de la URSS en 1991, Estados Unidos se convirtió en la principal potencia económica y militar del mundo. En 2019 tenía alrededor de 800 bases militares distribuidas por todo el globo, sin incluir los centros observación espacial, los centros observación del clima o los centros de estudio biológicos y de la biodiversidad, en los cuales también hay presencia de militares estadounidenses (Jacobin, 2019). En el año 2023 el presupuesto militar de Estados Unidos fue de 916.000 millones de dólares, muy por encima de los países que le siguen en gasto militar: tres veces el chino, que fue de 296.000 millones de dólares, y más de ocho veces el de Rusia, que alcanzó los 109.000 millones (SIPRI, 2024). Si se suma el gasto militar de toda la OTAN (que siempre ha actuado en concordancia con EEUU), alcanzan los 1,34 billones de dólares. Ese gran poder militar no había sido cuestionado en más de 30 años. En las invasiones a Irak y Afganistán a principios del siglo XXI, ningún país pensó en frenar a Estados Unidos y su coalición de países. Febrero de 2022 es el punto de quiebre a esa hegemonía militar con la invasión rusa a Ucrania. Ahí quedó claro que Estados Unidos y la OTAN ya no podían actuar a su parecer, sino que otras potencias estaban en capacidad de enfrentarse a ellos (sin necesidad de

recurrir a las armas nucleares, aunque también las tienen). El poder económico es la otra razón de la hegemonía estadounidense en las últimas tres décadas. Ese poder se sustenta en la importancia del dólar en el comercio mundial y las reservas internacionales. En el 2022 el dólar participó en el 88% de las operaciones del mercado de divisas, lo que lo hizo, de lejos, la divisa más negociada; representó el 42% de los pagos globales del SWIFT; y el 58% de las reservas internacionales estaban en dólares (Otero y González, 2023). Pero ese predominio del dólar también está amenazado. El comercio internacional en otras monedas va en aumento, principalmente entre China y Rusia y sus respectivos socios (Bai, 2024), y los países buscan otras reservas de valor, donde vuelve a coger fuerza el oro (Delgado, 2024). El fin del dominio militar incuestionable de Estados Unidos y la OTAN y la relativa pérdida de importancia del dólar son las dos manifestaciones que revelan una tendencia hacia la desglobalización, el paso de un mundo unilateral a un mundo multipolar. En ese sentido se puede hablar de un periodo de desglobalización, y ubicar al ciclo mundial de protestas dentro de ese periodo.

2.2 Protesta y política pública en Colombia

El uso de la protesta como mecanismo no institucional de participación ciudadana no es excepcional en Colombia. Al contrario, es algo muy común usar la protesta pública y las vías de hecho “para tramitar las demandas ciudadanas y ejercer presión a las instituciones oficiales” (Sánchez, 2021, p. 61). De hecho, protagonistas y analistas del ciclo de protestas que cobija el Paro de 2019 y el Paro de 2021 lo enlazan con las reivindicaciones que vienen de mucho tiempo atrás. Una manifestante en Cali sentenciaba que el estallido era el reflejo de “décadas, sino siglos, de exclusión, marginamiento, racismo y múltiples formas de violencia ejercida sobre los colombianos” (Quintana y Rojas, 2021, p. 14). Esas exclusiones históricas son las que explican que desde la mitad del siglo XVIII se hayan presentaron levantamientos y protestas en el territorio que hoy conocemos como Colombia. No deja de ser llamativo que una de las primeras protestas documentadas sea en 1741 contra el impuesto de la alcabala que se iba a cobrar para defender a Cartagena de la

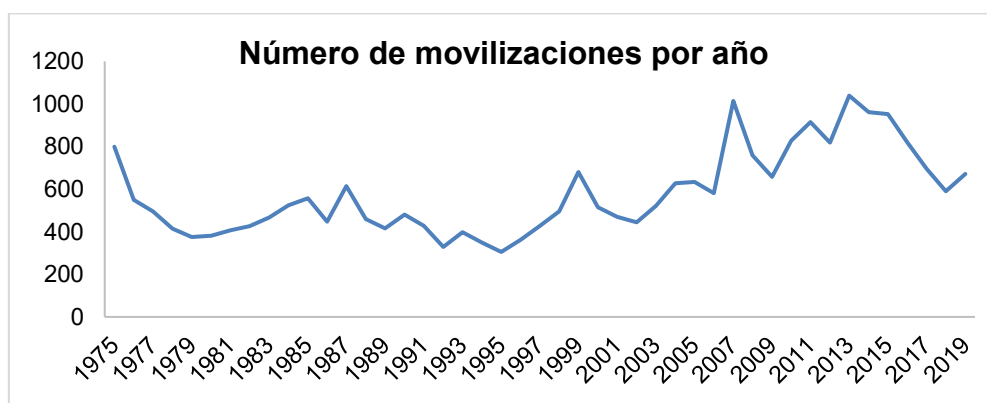
Flota de Vernon, que venía a tomarse la ciudad (Covo, 2021). La política tributaria también fue el detonante de la protesta de 1781 cuando Manuela Beltrán rompió el edicto en que aumentaban los impuestos, lo que es uno de los chispazos que le dan inicio a la Revolución de los Comuneros. De esa época previa a la independencia, por la importancia que tiene la ciudad en los paros de 2019 y 2021, se resalta la tradición rebelde de Cali. Castillo (2021) y Moreno (2021) recuerdan que en Cali y en el suroccidente colombiano se presentó un gran número de revueltas lideradas por esclavos y mestizos en la segunda mitad del siglo XVIII. Algunas de esas revueltas fueron “realizadas en contra de los impuestos y terminaron con el asesinato de sus líderes en las plazas” (Moreno, 2021 p. 24). Un hecho muy reconocido son las Asonadas del Zurriago a mediados del siglo XIX, cuando la población esclavizada le dio fuste a los hacendados esclavizadores (Castillo, 2021).

Para Valencia (2021), uno de los temas para tener en cuenta al revisar las protestas sociales en Colombia es el contexto de violencia del país. Según él, “el auge de grandes períodos de violencia va de la mano por lo general con el aplazamiento de las reivindicaciones sociales de cualquier tipo que sean” (Valencia, 2021, p. 28). La implicación de eso es que en un país con un conflicto que escala a grandes niveles de violencia, los ciclos de protesta se interrumpen, no porque se alcance el éxito en los reclamos, sino porque se aplazan las reivindicaciones ante la urgencia de garantizar la seguridad de cada uno. Esta idea se menciona aquí porque es lo que permite entender que a mediados del siglo XX fueran muy reducidas las protestas sociales. Solo con el fin de la Violencia y el inicio del Frente Nacional en 1958, se reactivan las movilizaciones (Valencia, 2021). Lo cual tampoco significa que no existieran durante la Violencia, Mauricio Archila (1995) hace un estudio de las protestas sociales entre 1946 y 1958. Ya bajo el Frente Nacional, en 1958 se da un paro cívico de los habitantes de Tunjuelito, quienes protestaron contra la construcción del relleno Doña Juana en las inmediaciones de sus residencias. En la década de 1960 hay un auge de las huelgas: se presentaron en los ingenios azucareros del Valle del Cauca, en Avianca, en Coltejer, en cementos El Cairo, en Argos, en Yumbo, entre muchas otras (Valencia, 2021). En la década de 1970, sin lugar a duda, la protesta más relevante es el paro del 14

de septiembre de 1977. Fue considerado la manifestación social más importante de Colombia hasta el Paro Nacional de 2021, que pasó a ocupar ese lugar (Celis, 2023; Garcés, 2023; Castillo, 2021). Además de haberse prolongado por varias semanas, el paro de 1977 marca el fin del auge de protestas y el inicio de otro ciclo de violencia (Valencia, 2021).

Al analizar el periodo que va de 1958 a 2008, se puede ver que fue en los primeros seis años del Gobierno de Uribe (2002-2008) cuando se presentó el mayor número de protestas sociales por año (una media de 643 por año), donde el tercer mayor motivante de las mismas, representando el 22,6%, fueron las políticas públicas (CINEP, 2009). Situación similar ocurrió con el Gobierno de Juan Manuel Santos. Primero, la movilización estudiantil de 2011 se dio como respuesta a la política pública en educación presentada por él (Reforma al sistema de educación superior); y segundo, el paro agrario de 2013-2014, contra las políticas públicas del sector. Lo ocurrido tanto en el Gobierno de Santos como en el de Uribe se explica porque la sociedad no tenía una influencia real en la construcción de políticas, lo cual los llevó a buscar otros espacios de acción (Nieto et al., 2014, p. 8). Desde que inició el siglo XXI, el 67% de las marchas han sido por el “descontento hacia el diseño de las políticas públicas sociales y económicas, por la defensa de derechos poblacionales étnicos, campesinos o estudiantiles, o por la defensa del territorio” (PNUD, 2024, p. 60). Archila (2019) habla de unas 22.988 protestas entre 1975 y 2015, un promedio de 561 anuales (Gráfica 1).

Gráfica 1. Número de movilizaciones por año en Colombia



Fuente: Elaboración propia con datos del CINEP (2024)

Hay otros casos en que la protesta ha remplazado los canales institucionales de participación, aunque no son tan resonantes por ser para territorios específicos o para poblaciones puntuales. En el primer caso se puede citar el movimiento social de Barrancabermeja en el cambio de siglo que pudo “influir en las políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana en los distintos gobiernos locales e incluso nacionales” (Barrios, Quijano y Soler, 2017, p. 56). Para el segundo caso, el de comunidades puntuales, se puede hablar de la comunidad LGBTI, la cual a partir de “diferentes repertorios de protesta, de acción y de movilización de recursos (...) logra incidir en la formulación de una política pública que responda específicamente ante sus demandas” (Ruiz, 2015, p. 22). También están las víctimas de crímenes de Estado que, a través de manifestaciones, denuncias públicas y otras acciones, lograron cambios, aunque en este caso “los impactos fueron mucho menos importantes, dado que la política pública para víctimas en esta etapa” es para una comunidad muy cerrada (Ruiz, 2015, p. 59).

La primera década del siglo XX cierra con la Gran Minga Nacional de 2008 en contra de los tratados de libre comercio y el despojo de tierras al que han sido sometidos los pueblos indígenas (Zibechi et al., 2021). Más de 10.000 indígenas del Cauca se movilizaron, primero a Cali y luego a Bogotá. En el 2011 los estudiantes universitarios agrupados en la MANE consiguieron influir en la política pública al frenar una reforma que buscaba incluir el ánimo de lucro en la educación superior. Entre el 19 de agosto y el 12 de septiembre de 2013 se desarrolló el Paro Agrario, “sin duda la protesta agraria más importante de las últimas décadas en Colombia” (Zibechi et al., 2021, p. 49). En más de 22 departamentos del país, se sumaron a los campesinos los obreros, los colectivos del sector salud, maestros, defensores del medio ambiente, estudiantes, entre otros. Se estima que participaron más de 200.000 personas (Zibechi et al., 2021). El masivo paro no tuvo un pliego unificado de demandas, lo que redujo su capacidad de influencia en las políticas públicas, se presentaron tres pliegos distintos. En el 2017 la población del Chocó y de Buenaventura hacen sendos paros cívicos. Sobre ese suceso, Torres y Rincón (2024) afirman que “la protesta social ha sido el instrumento que los habitantes del Chocó han encontrado para hacer ver a la Administración nacional el

estado de abandono a que se ven expuestos”. En el 2018 los estudiantes de las universidades públicas protestaron por la crisis financiera de sus instituciones, un déficit que, según los vicerrectores financieros de las universidades estatales, alcanzaba los 18 billones de pesos (SUE, 2018). El movimiento consiguió la matrícula cero para la totalidad de los estudiantes y el compromiso de reformar la ley de educación superior para asignar más recursos.

2.3 El contexto de los Paros de 2019 y 2021 y el sujeto social que los protagonizó

Las movilizaciones de 2019 y de 2021 no se pueden desligar de la realidad económica de sus participantes. Como dijo una joven caleña en medio del paro, “Cali hoy resiste con jóvenes que están cansados de vivir con hambre y no tener oportunidades” (Quintana y Rojas, 2021, p. 67). Había mucha precariedad entre los que salieron a protestar esos años. Como se va a demostrar en las páginas siguientes, la razón de las malas condiciones de la población colombiana es un modelo económico que no crea riqueza ni genera puestos de trabajo. Además, el poco valor que crea el país se distribuye mal. Al final, Colombia resulta siendo vulnerable y dependiente del sector externo. A continuación, se hará un corto diagnóstico de la situación económica en la que emergió el ciclo de protestas 2019-2021. Se toman los datos prepandemia para dar una imagen más cercana de las condiciones estructurales y aislar los efectos del choque externo a la economía que representó el Covid-19. Una vez se conoce ese contexto, se puede caracterizar al sujeto social que realizó las protestas y buscó incidir en la política pública.

Desde la década de 1970 Colombia sufrió un proceso de desindustrialización que le quitó diversidad productiva (sobre todo en los bienes de alto valor agregado), lo que repercutió en un mercado laboral reducido y poco poder de compra de la población. De manera decidida se desmonta la “política de desarrollo industrial con apoyo del Estado, que incluyó en su momento la inversión de capitales públicos” (Ortiz, 2021, p. 45). En el caso de Cali, donde

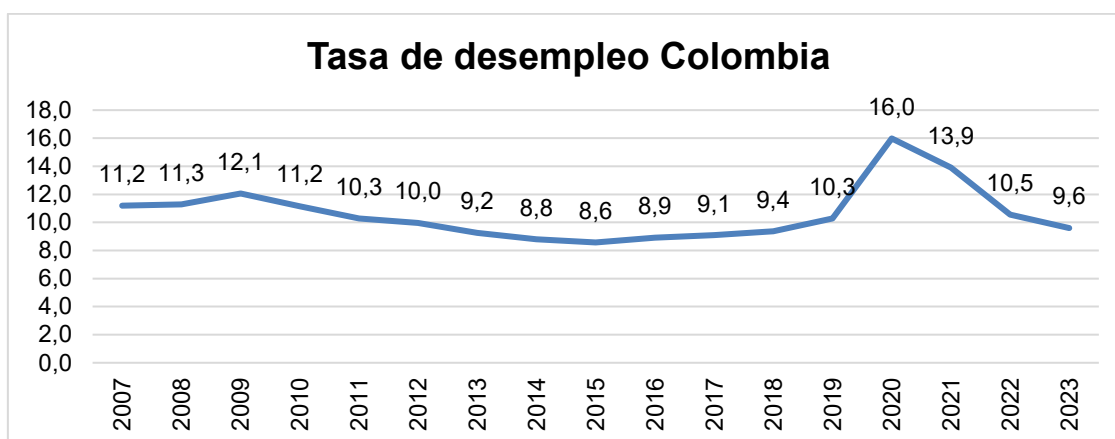
más tuvo fuerza el estallido, la ciudad y su área metropolitana pasaron de tener vocación industrial a ser “una urbe con vocación de servicios y turismo, como también de negocios inmobiliarios” (Zibechi et al., 2021p. 107). A la postre, se perdieron miles de empleos. La desindustrialización del país se refleja en la pérdida de importancia del sector industrial frente al conjunto de la economía. En 1974 la industria manufacturera aportaba el 23.4% del PIB, en 2005 representaba el 15% del PIB y solo era el 11,8% del PIB total colombiano en 2019 y 2021 (Grupo Proindustria, 2024). Debido a ese proceso, “la transformación industrial del país se revirtió, la creación de empresas modernas disminuyó, aumentó la informalidad laboral y la remuneración de los trabajadores se resintió” (Ortiz, 2021, p. 47).

La pérdida de la capacidad productiva del país se vino a agravar con el proceso de globalización neoliberal de finales del siglo XX. La apertura reorientó con más fuerza la economía colombiana hacia las actividades productivas con poco valor agregado y trabajo no calificado (Ortiz, 2021). De ahí que el sector minero-energético haya cobrado mucha importancia en el país. El otro sector que se vio fortalecido fue el financiero. Con la desindustrialización del país y la apertura, se consolidó “el predominio creciente del sector financiero, que llevó a la constitución del oligopolio más importante y fuerte del país” (Ortiz, 2021, p. 45). El país se especializó en actividades terciarias y en una producción poco intensiva en conocimiento y tecnología. El resultado es un país que no crea riqueza suficiente para que todos sus habitantes puedan vivir cómodamente. Mientras que el PIB per cápita anual de Colombia en 2019 fue de 6.500 dólares, el de Estados Unidos fue de 65.500 dólares, según el portal de datos del Banco Mundial. Es decir, por cada uno de sus habitantes, Estados Unidos produjo diez veces más riqueza que nosotros.

Otra de las recetas de la apertura económica fue la reducción de los costos salariales mediante la flexibilización laboral. Reducción del pago de horas extras, contratos sin garantías laborales y la tercerización son algunos de los mecanismos usados. Se abarató el trabajo al tiempo que aumentaba la informalidad laboral. El desenlace es un mercado laboral estrecho que no absorbe a todas las personas que quieren y pueden trabajar. Entre el 2009 y el

2015 la tasa de desempleo de Colombia se redujo; sin embargo, del 2015 hasta que se dieron los paros nacionales, el desempleo aumentó (Ver Gráfica 2). En efecto, el desempleo que se ubicaba en el 8,6% en 2015, subió hasta el 9,4% en el 2018, el año previo al paro, y fue del 10,3% en el 2019 (Banco Mundial). El abaratamiento de la mano de obra le quitó poder de compra a la población colombiana. De todo lo producido en el país en 1980, el ingreso de los asalariados representaba el 48%; en el 2019 la participación del trabajo en el PIB fue del 33% (Ortiz, 2021). Según los datos de las Naciones Unidas, en 2019 esa cifra fue cercana al 60% en países como Alemania y Canadá. Otra muestra de las consecuencias del abaratamiento de la mano de obra es que, según el DANE, la mitad de los trabajadores ganaba un salario mínimo o menos en el 2019.

Gráfica 2. Tasa de desempleo Colombia

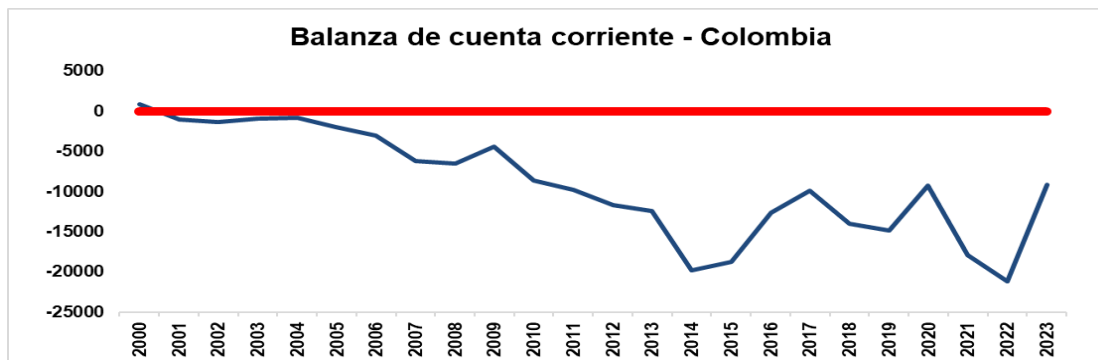


Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

Ya se vio que la desindustrialización del país estrechó el mercado laboral, lo que implica menos posibilidad de compra de los colombianos. Situación que se agravó con la apertura económica y su premisa de abaratar los costos laborales. Sin poder de compra y sin producción es imposible desarrollar mercado interno. Carente de mercado interno, base necesaria para el desarrollo económico, Colombia se convirtió en un país dependiente del sector externo y del capital financiero transnacional. Durante todo el siglo XX la balanza de cuenta corriente ha sido deficitaria (Ver Gráfica 3). Cuando Colombia se relaciona con el mundo, va a pérdidas. Lo que más pesa en la cuenta corriente son las importaciones y exportaciones de los bienes y servicios. El déficit sostenido en la balanza

demuestra que el país no está produciendo lo necesario para darle buenas condiciones de vida a sus habitantes.

Gráfica 3. Balanza de cuenta corriente

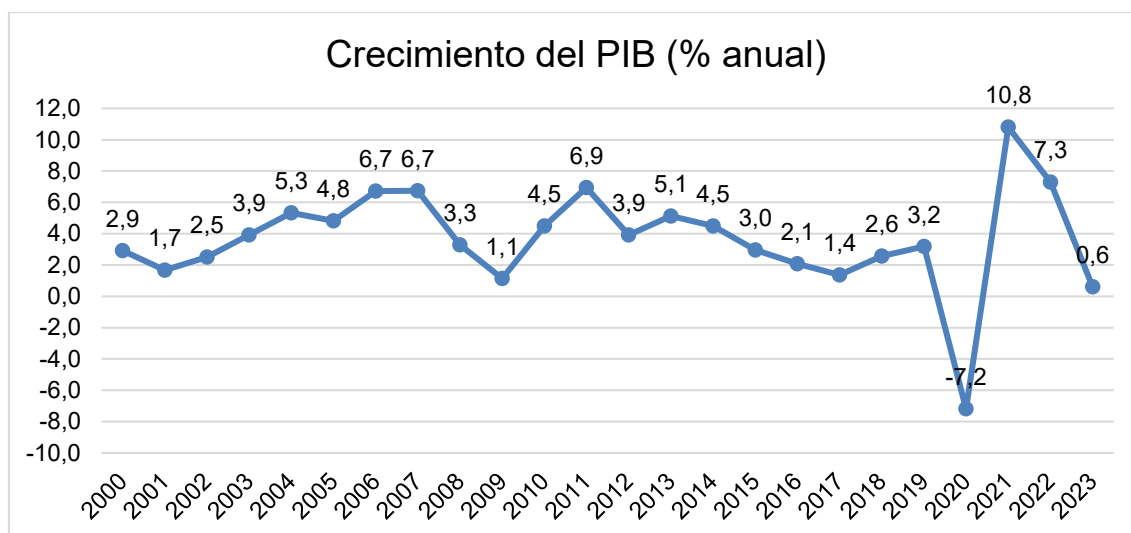


Fuente: elaboración propia con datos del Banco de la República

La economía colombiana es altamente dependiente del capital financiero transnacional, también es muy vulnerable a los choques que llegan del sector externo. Las protestas de 2019 y 2021 vienen precedidas del fin de un auge económico para los países exportadores de recursos naturales. Desde los años 2000 hasta 2014 se dio el llamado “boom de los commodities”, tiempo en que los precios de las materias primas estuvieron excepcionalmente altos (Gruss, 2014). A partir del año 2015 comienzan a caer los precios de las materias primas, principalmente el petróleo, y las economías que se soportaban en el extractivismo de minero-energéticos y productos agrícolas se vieron afectadas. Algunos analistas consideran que, después del fin del boom de los commodities, Latinoamérica entró a una década perdida (Barría, 2020), haciendo alusión al término con que se designó la ralentización del crecimiento que vivió la región después de la crisis de los años 80 del siglo XX. El fin del auge de los precios de las materias primas, en un contexto de apertura y de desindustrialización, minó la capacidad de crecimiento económico del país. A partir del 2015 la tasa de crecimiento anual del PIB descendió (Ver Gráfica 4). Mientras que en el 2013 la economía creció a un ritmo del 5,1%, en el 2017 solo creció el 1,4% y en el 2018 el 2,6% (Banco Mundial). Es importante tener en cuenta esa desaceleración de la economía que se da en los años previos al ciclo de protestas 2019-2021.

Una economía dependiente del sector externo, que no crea riqueza ni empleo, fue el escenario en que se desarrollaron las protestas de 2019 y 2021. También permite entender al sujeto social que las protagonizó.

Gráfica 4. Tasa de crecimiento del PIB anual



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

El modelo económico aquí expuesto dio como resultado un país pobre, que no aprovecha sus recursos y capacidades, con gente pobre. En el 2018, año previo al inicio del ciclo de protestas, la pobreza monetaria en Colombia era del 34,7%; en el 2019, de 35%, según las cifras del DANE. Después de la pandemia esa cifra llegó al 42,5%. Así que alrededor de 20 millones de colombianos estaban en la pobreza cuando se dio el estallido. El panorama empeora porque la poca riqueza que produce el país se distribuye mal. En el 2019 Colombia fue el segundo país más desigual de Latinoamérica con un coeficiente de Gini de 0,54, según el portal Datosmacro, donde el 1% de la población concentra el 40% de la riqueza. En el 2017 el índice de Gini de la propiedad de la tierra era de 0,9.

En el caso de Cali, la pobreza monetaria era del 21,4% en el 2019, pero se disparó hasta el 36,6% en el 2020 tras la pandemia (DANE, 2024). Durante las épocas del estallido, solo el 76% de los hogares de Cali tenía tres comidas diarias. Además, el Valle del Cauca tiene una de las peores coberturas en educación secundaria y superior entre los principales departamentos de Colombia. Con ese panorama es acertado decir que en Cali “para los más pobres

y jóvenes, la vida es una promesa de frustración” (Ortiz, 2021, p. 43). Frase que puede extenderse a todo el país.

Con el contexto económico ya se puede identificar al sujeto social o sujeto colectivo o grupo de ciudadanos (ver el marco teórico) que realizó las protestas. Una forma de resumirlo es decir que en el ciclo de protestas 2019-2021 participó la sociedad en su conjunto. Como dijo Jorge Iván Ospina, quien fuera el alcalde de Cali durante el estallido social, “estuvo el líder comunitario, el bailarín de salsa, el soldado retirado, personas en situación de calle, la ama de casa, el miembro de la oficina, el miembro del bloque guerrillero” (El Espectador, 2021). En efecto, la explosión no hubiera durado tanto ni hubiera sido tan contundente sin la participación de amplios sectores de la sociedad. El propio desarrollo de los acontecimientos muestra que en el paro hubo sectores tan diferentes como los indígenas, los negros, los estudiantes, las feministas, los trabajadores informales, los sindicalizados, entre otros. Pero el actor más significativo de las protestas fueron los y las jóvenes de la clase social más baja, de sectores populares, sin formación académica, desempleados y sin seguridad social (Ibarra, 2021; Quintana y Rojas, 2021; Zibechi et al., 2021). Los llamados jóvenes nini, que ni estudian ni trabajan, eran 3,3 millones en el 2021 (Zibechi et al., 2021). Un líder juvenil de los barrios pobres de Cali lo describe muy bien: “La gente que plantea que prefiere salir a protestar y que los maten, es verdad, porque aquí estamos los nadie, ¿qué vamos a perder? no tenemos estudio, no tenemos trabajo, muchos de los pelados no tienen ni familia” (El estallido, 2022). La participación de los nini en las protestas es un elemento novedoso a resaltar respecto al sujeto social del ciclo 2019-2021, pues son ellos las mayores víctimas de ese sistema que no genera empleos ni riqueza. Para Múnera (2021), aunque los actores sociales que protestaron son muy heterogéneos, tienen en común la negación. Esa negación “constituye un daño social o patología que condena a gran parte de la población colombiana a vivir en una condición de simple supervivencia” (Múnera, 2021, p. 8). Es una multitud que vive en condiciones precarias.

2.4 Ciclo de protesta 2019 a 2021 en Colombia

“Se están metiendo al conjunto de al lado”. Con ese mensaje alarmista, a través de whatsapp, se regó la noticia sobre unos supuestos vándalos que estaban entrando a los conjuntos residenciales a saquear. La gente estaba en zozobra. Varias localidades de Bogotá estaban bajo toque de queda, una medida que no se veía desde el paro cívico de 1997. Era 22 de noviembre, el segundo día del Paro Nacional de 2019. Y por segundo día consecutivo, de una manera que superaba las expectativas de los convocantes más optimistas, la jornada había comenzado con una marcha gigantesca y cerraba en la tarde con cacerolazos. Esos dos días son el inicio del ciclo de protesta que se extiende por dos años y abarca las movilizaciones de 2021.

Se entiende que es un solo ciclo porque responden a un mismo malestar y se enmarcan dentro de las políticas públicas del gobierno de Iván Duque. Hay consenso entre los autores estudiados en este apartado en que el estallido de 2021 hace parte de una trayectoria de protestas en el país. Como dice Alejandra Azuero (2023), el Paro de 2021 es “un evento que no comienza el 28 de abril ni termina cuando amainan las protestas meses después. Su potencia - su fuerza histórica- excede la lógica del evento y por tanto no tiene un solo inicio ni un solo fin” (p. 18). Ella retrocede hasta el Paro Cívico de Buenaventura en 2017 en la revisión de los hitos del ciclo. Otra opción es tener como punto de partida las protestas campesinas de 2013. En esta investigación el límite temporal está marcado por el periodo presidencial, no por su integridad con los antecedentes.

En el capítulo tercero se verá la coincidencia en las motivaciones de 2019 y 2021. Por ahora, este segundo capítulo concluye con el recuento de ese ciclo de protesta. Las fuentes utilizadas para este apartado son: Quintana y Rojas (2021), Ibarra et al. (2021), Celis (2023), Zibechi et al. (2021) y CINEP (2021). Se usaron los documentales: *Paro Nacional 2019, Las protestas que marcaron a Bogotá* y *Paro Nacional de 2021*, los tres publicados por El Espectador; *Paro Nacional, Colombia 2021* de World Art Prom; *El Estallido*, producido por Artemisa y FesCol; y *Cali 404*, creado por 404 Productora. Se tuvieron en

cuenta noticias de El Espectador, El Tiempo, La República, CM&, Noticias Uno y Caracol Noticias. Además, se usaron los comunicados de las centrales obreras y del Comité Nacional del Paro. También se recopilaron 62 canciones que se crearon en el transcurso del ciclo de protesta. Por motivos de exposición, en este subcapítulo no se incluirán referencias en los hechos narrados, los que se pueden denominar anecdóticos. Solo se referenciarán las citas textuales, las cifras que puedan variar según las fuentes y las afirmaciones que impliquen una opinión o juicio de valor.

El 4 de octubre de 2019 se dio una reunión en la que participaron “más de 100 organizaciones sociales y sindicales”, donde se destacaba la presencia de las centrales obreras (CGT, CUT, CTC y CPC), las organizaciones estudiantiles (ACREES y UNEES), grupos indígenas (CRIC) y las organizaciones campesinas. De ese Encuentro Nacional de Emergencia, como se le llamó, salió una declaración en la que convocaban a un paro nacional para el 21 de noviembre “con el fin de derrotar las intenciones del gobierno de seguir destruyendo al país, la paz, y los elementales derechos de los trabajadores y el pueblo” (Movimiento social y sindical, 2019). Desde ahí, el paro del 21 se convirtió en la tarea principal de los sindicatos afiliados a las centrales obreras, tal como lo evidencia la *Circular del 5 de noviembre* de la CUT. Esa central también le dedicó la edición *Número 35 del Informativo CUT* a la preparación y organización del Paro. Esa coordinación y dirección del paro, por lo menos en su aspecto público y mediático, comenzaría a ser asumida por el Comité Nacional del Paro.

El 21 de noviembre las personas no paraban de llegar a los sitios de concentración en las principales ciudades de Colombia. Las movilizaciones superaban con creces todas las expectativas. Así lo reconoce Francisco Maltés, presidente de la CUT en esa época (CUT, 2024). El Gobierno Nacional, tan acostumbrado a subvalorar ese tipo de manifestaciones, informó que ese día se salieron a protestar unas 207.000 personas. El ministro de Defensa, Carlos Holmes Trujillo, que para esa fecha llevaba diez días en el cargo, fue un poco más generoso y habló de 253.000 personas (Carranza, 2019). Pero los propios medios de comunicación desmentían esos datos y afirmaban que las

imágenes de las calles y plazas llenas en Bogotá, Medellín y Cali, “entre otros puntos de las principales ciudades del país, indicarían que fueron muchas más [las personas movilizadas]” (Colprensa, 2019). El Espectador hizo su estimación con ayuda tecnológica y calculó que, solo en Medellín, Bogotá y Bucaramanga, sumaban más de 446.000 personas (El Espectador, 23 de noviembre de 2019). Así que, incluyendo el resto de las ciudades, la cifra sería mucho más alta. Según el Comité Nacional del Paro, la jornada contó con millón y medio de participantes (La República, 2019). Lo cierto es que la marcha era de unas dimensiones increíbles y sin antecedentes comparables, por lo menos desde 1977. Algo tan multitudinarios solo sería superado en las oleadas de protesta de 2021. Después de esa apoteósica jornada de manifestaciones, cuando las ciudades volvían a la normalidad y a descansar, como en las noches que se suman más y más grillos para hacer sonido, en diferentes lugares la gente salió a hacer un cacerolazo como continuación de la protesta. De manera espontánea hicieron sonar las ollas y cubiertos en Bogotá, Medellín, Soacha, Cali, Bucaramanga, Cartagena, Tunja y Barranquilla. Ese fue el cierre de la primera jornada del Paro Nacional, que se había convocado para un solo día, pero que se extendería hasta los primeros meses del 2020, cuando la pandemia obligó a entrar en cuarentena. Es el inicio de un ciclo de protesta que tendría un segundo capítulo en el 2021.

El 22 de noviembre de 2019 se volvieron a presentar manifestaciones multitudinarias en varias ciudades. Ese día cerró con fuertes disturbios en Bogotá, lo que se usó de excusa para decretar toque de queda. Fue esa noche cuando se propagó el miedo entre la población con el falso mensaje de saqueadores que estaban yendo a los conjuntos residenciales. Sobre esos sucesos quedan muchas dudas y puntos sin aclarar. La empresa de consultoría Cifras y Conceptos (2020) y el exconcejal Diego Cancino hicieron una investigación sobre lo ocurrido ese 22 de noviembre. El primer tema sospechoso es que no hubo ninguna judicialización por vandalismo o por ingresar a saquear en conjuntos residenciales esa noche. Tampoco hubo rendición de cuentas de las autoridades para informar lo que realmente pasó. Lo que sí se evidenció fue contradicción entre las respuestas oficiales (CyC y Cancino, 2020). Por ahora hay preguntas que siguen sin responderse, la más

importante de todas es ¿cuál fue la participación del Estado en esa noche de miedo para la población? Lo que sí quedó claro esa noche fue una práctica que se mantendría durante todo el ciclo de protesta, incluido el 2021: “en el paro del 21 de noviembre del año 2019, las redes fueron utilizadas para generar miedo antes, durante y después de las movilizaciones” (Sánchez, 2021, p. 58). A pesar de que las inconsistencias que señala Cifras y Conceptos (2020) no se han respondido de manera satisfactoria, Juan Arango (2024), quien ejercía como secretario privado del Ministerio de Defensa, dice que “era terrorífico ver los ataques permanentes y coordinados, además de denuncias de los ciudadanos de que grupos de personas armadas con palos y elementos contundentes ingresaban a unidades residenciales para saquearlas” (Arango, 2024, p. 38).

En el tercer día del Paro Cívico el denominador común volvió a ser el de marchas en las principales ciudades en el día y cacerolazos en la noche. Un hecho que marcó la protesta fue el disparo que le dio el ESMAD, como se llamaba la unidad antidisturbios de la Policía Nacional en ese entonces, a un joven de 18 años llamado Dilan Cruz. Él se convertiría en un símbolo de las víctimas durante las protestas, que el día anterior ya sumaban tres muertos (Univisión, 2019). Dilan murió el 25 de noviembre. Esa misma fecha, que coincide con el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, las marchas estuvieron protagonizadas por las mujeres. La muerte de Dilan Cruz atiza el malestar y el sexto día de Paro, el 26 de noviembre, toman fuerza las protestas en Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, Barranquilla y Neiva. Algo similar paso el 27 y el 28 de noviembre, cuando gran parte de las consignas en las manifestaciones eran en homenaje a Dilan. Ese 27 de noviembre, Iván Duque inició la que denominó “Conversación nacional”, un espacio para dialogar con los líderes del Paro y con la ciudadanía en general, es decir, los que no estaban protestando. El Comité Nacional del Paro respondió con una carta el 28 de noviembre a Iván Duque en la que decía: “ni la forma ni el contenido de su propuesta de ‘Conversación Nacional’ cumplen con los requisitos mínimos para un diálogo incluyente, democrático y eficaz” (CNP, 2019). Se criticó que fue una estrategia del gobierno para dilatar las

soluciones y, según dijo la líder estudiantil Jennifer Pedraza, “es un diálogo entre los mismos que apoyan las políticas de este Gobierno” (El Espectador, 2019). Una constante del ciclo de protesta 2019-2020 fue la negativa del gobierno de Duque de adelantar una negociación sincera que llevara a soluciones. Un tema que se volverá a mencionar en otros momentos. El noveno día del paro, el 29 de noviembre, llegó la Minga indígena a Bogotá, más de 6.000 indígenas que vinieron a la capital del país a mostrar su apoyo. Para esos días comienzan a realizarse asambleas populares en los barrios de Bogotá, expresiones de organización local inéditas en la ciudad.

Comenzó diciembre y se seguían haciendo marchas, bloqueos y cacerolazos por todo el país. Uno de los rasgos característicos de esas protestas se ha descrito con el adjetivo “carnavalesco”, pues siempre estuvo presente el arte y hubo todo tipo de expresiones creativas. Otra característica que se mantendría en las oleadas de protesta de 2021. El 8 de diciembre más de 40 grupos musicales y 300 artistas participaron en una caravana con conciertos en apoyo al Paro. La asistencia del público fue masiva. Durante diciembre y enero continuó el ambiente beligerante, lo común eran las protestas, los plantones y los cacerolazos. A lo largo de las protestas hubo manifestaciones de apoyo en el extranjero. En enero de 2020 el gobierno retomó diálogos con la dirigencia del CNP. Otra jornada de gran asistencia fue el 21 de enero, manifestaciones convocadas por este Comité. La siguiente gran fecha iba a ser el 25 de marzo de 2020 y comenzó la preparación. Sin embargo, el 6 de marzo se conoce el primer caso de Covid 19 en el país, el 12 de marzo se decreta emergencia sanitaria y el 20 de marzo comenzó el confinamiento. Comienza el encierro y se agudiza la precariedad de los colombianos. El 19 de junio el CNP presentó un “pliego de emergencia” en el que proponían salidas a la tragedia humanitaria que causó el covid-19 en un sistema económico endeble. Uno de los puntos principales de ese pliego fue la renta básica. El gobierno nuevamente se negó a dialogar.

La pandemia evitó las protestas, pero no disminuyó el malestar. El inconformismo contenido esperaba la mínima oportunidad para volver a explotar. La madrugada del 9 de septiembre de 2020 la policía asesinó al ciudadano Javier Ordóñez por exceso de fuerza. Ese hecho reavivó el ciclo de

protesta con una nueva oleada que inició ese mismo 9 y se mantuvo hasta el 21 de septiembre, día en que el CNP convocó a una manifestación. En esa oleada de protestas hubo 13 muertos y más de 218 heridos, según las propias cifras oficiales. A raíz de eso tomó carrera la petición de reformar estructuralmente a la policía. La Minga indígena comenzó una nueva gira por Colombia en solidaridad con las protestas y demostrando apoyo al Paro que había comenzado el año anterior. Partieron el 10 de octubre de Santander de Quilichao, pasaron por Cali, Armenia, Ibagué, Fusagasugá y llegaron a Bogotá el 18 de octubre. El 21 de octubre se hizo una gran manifestación convocada por el CNP en la que participó la Minga. El 19 de noviembre de 2020 hubo una jornada de protesta de las organizaciones sociales y sindicales en la que se retomó la consigna “contra el paquetazo de Duque”, aunque no fue tan masiva, sí demostró que continuaba el ánimo contestatario y que las causas y las soluciones del malestar se materializan en políticas públicas.

Cuando iniciaba el tercer pico de la pandemia en abril de 2021, con más de 100.000 fallecidos acumulados por el Covid-19, arranca una nueva oleada de protestas. El detonante en este caso fue una reforma tributaria que el presidente Iván Duque presentó en el Congreso. Curiosamente, la preparación y la convocatoria del Paro de 2021 fueron menos que las del 2019. El 16 de abril de 2021, las centrales obreras, bajo el rótulo de Comando Nacional Unitario, publicaron un comunicado en el que daban “once razones para exigir el hundimiento de la reforma tributaria” y concluían llamando a un paro nacional el 28 de abril. El 27 de abril se reunió el CNP, de ahí salió una declaración en la que, después de reconocer “lo tarde de esta reunión”, convocan al paro para el día siguiente. Ese mismo día, en vísperas del inicio, el presidente Iván Duque realizó una alocución por televisión en la que disuadió a los colombianos de ir a la jornada del día siguiente por el riesgo de contagiarse del Covid-19. Su preocupación no fue tomada en cuenta y el 28 de abril fue una jornada multitudinaria. No es de extrañar la respuesta de la gente y que no se hubieran asustado por las advertencias de Duque, al fin y al cabo, la consigna de los marchantes durante las protestas era que preferían “morir de Covid a morir de hambre” (Valencia, 2021, p. 30). El 28 de abril comenzó con la noticia de que el pueblo misak había derrumbado en Cali la estatua de Sebastián de Belalcázar,

símbolo del genocidio contra las comunidades indígenas. Un hecho que llenó de entusiasmo a muchas personas, sobre todo en esa ciudad. Sobre ese suceso, el historiador Bautista (2021) afirmó: “hacer historia es también tumbar los monumentos de la historia oficial, es desmontar las ficciones de la historia”, p. 130); y Moreno (2021) lo calificó de “acto de justicia simbólica” (p. 24). Ese día hubo más de 300 concentraciones en todo el país, donde se destacó la afluencia de gente en Medellín, Cali, Neiva y Bogotá (El Tiempo, 29 de abril de 2021). El balance de las movilizaciones fue excelente, se superó con creces, al igual que en el 2019, las expectativas de los organizadores. De hecho, el CNP esperaba que las protestas acabaran en el día y planearon un evento virtual como gran cierre de la jornada. Pero el evento pasó a un segundo plano porque en la tarde y la noche las ciudades se volvieron a llenar con el ruido de las cacerolas. Así fue el inicio del Paro del 2021, una nueva oleada de protestas dentro de un ciclo de protesta que había comenzado en 2019.

El segundo y el tercer día del Paro, las marchas, los bloqueos, los plantones y los cacerolazos fueron el común denominador en Bogotá, Cali, Pereira, Pasto, Barranquilla, Neiva, Cartagena, Santa Marta, Bucaramanga, Medellín, Ibagué, Villavicencio, Soacha, Popayán, para mencionar las ciudades con mayor visibilidad. Seguía la dinámica de 2019, pero ahora con mucho más alcance. La presión se comenzaba a sentir. Para ese momento, los partidos tradicionales Cambio Radical, Centro Democrático, Partido Liberal y Partido de la U, que estaban en la coalición de gobierno, se habían apartado de la reforma tributaria. El cuarto día de paro coincidió con la celebración del Día de los Trabajadores. Las centrales obreras, sin tener en cuenta el profundo malestar de las masas y su ánimo combativo, programaron eventos virtuales para la conmemoración de la fecha en lugar de las tradicionales marchas. La propuesta de las centrales fue desatendida y ese primero de mayo la confluencia de personas a las calles fue masiva. Primer hecho que mostraba la distancia entre los voceros del paro y la gente que protestaba. Al quinto día del paro el presidente Duque retiró la reforma tributaria, lo que generó euforia: “la gente tocaba las bocinas de los carros, los vecinos resonaban las cacerolas y las banderas ondearon” (Moreno, 2021, p. 26). Sin embargo, eso no finalizó el paro. Aunque el desencadenante para empezar el paro fuera la reforma, las

motivaciones de los manifestantes eran más profundas, como se analiza en el siguiente capítulo. Tampoco sirvió para acabar el Paro que, al séptimo día de iniciado, el 4 de mayo, renunciara el ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla, de clara tendencia neoliberal y ortodoxa en economía, quien era la cabeza visible de la reforma tributaria. Carrasquilla había alcanzado mucha fama en los días anteriores por una entrevista en la que afirmaba que la docena de huevos costaba 1.800 pesos, una sexta parte de su precio real, lo que se asumió como desconocimiento de la clase dirigente sobre el país que gobernaba. Desde el punto de vista del establecimiento, su dimisión fue en vano. Al contrario, llenó a la gente de optimismo al ver que la protesta servía para incidir en las políticas públicas.

Los días siguientes continuaron las marchas y los plantones. En los primeros 13 días de protestas se contabilizaron 2.761 concentraciones, 1.382 bloqueos, 1.535 movilizaciones, 5.690 actividades y 878.000 participantes (Castillo, 2021). Lo cotidiano en esos días era ver vías bloqueadas y manifestaciones. El 24 de mayo el CNP y el gobierno anunciaron un preacuerdo que luego el propio gobierno desestimó. Nuevamente aparecía la estrategia de dilatar las conversaciones a la espera de que las manifestaciones se aplacaran por el cansancio (Ortiz, 2021). Misma estrategia que había sido usada en el 2019 con la “Conversación nacional” y en junio de 2020 cuando se ignoró el Pliego de emergencia, dos acontecimientos que ya fueron expuestos en páginas anteriores. De ahí que el CNP denunciara “la falta de voluntad política del gobierno para negociar” (Zibechi et al., 2021, p. 75).

Además de no negociar, la respuesta de Iván Duque fue tratar la protesta con represión. El 28 de mayo el Gobierno emitió un decreto de “asistencia militar”, que en la práctica era la militarización de varias ciudades del país. El experto jurista Rodrigo Uprimny calificó el decreto de “inconstitucional” (Uprimny, 2021). El tratamiento policivo tuvo como resultado “jóvenes golpeados, mutilados, varias mujeres fueron violadas por miembros de la fuerza pública, y, en el peor de los casos, asesinados y desaparecidos” (Quintana, F. y Rojas, 2021, p. 8).

El CIDH (2021) realizó un informe sobre una visita en Colombia en la que constató la represión policial y el exceso de la fuerza pública. Ese y otros informes (incluyen informes del CPN, de INDEPAZ, de la Comisión Intereclesial

de Justicia y Paz, de ONGs) demostraron que la brutalidad policial y la violación de derechos humanos no fueron hechos aislados, sino que fueron sistemáticos (Zibechi et al., 2021). Al final de todo el Paro de 2021 hubo más de 1.000 heridos, al menos 103 personas con lesiones oculares (Colprensa, 2021) y un mínimo de 80 muertos (Indepaz, 2021). Con este panorama, la profesora universitaria María Camila Moreno da una frase lapidaria que resume la situación del país: “en Colombia los asesinatos no son un descuido, son una intención; despiadada, sí, pero innegable” (Moreno, 2021, p. 45).

El informe de la CIDH dice que, entre el 28 de abril y el 4 de junio de 2021, hubo 12.478 protestas en 862 municipios de los 32 departamentos, en las que contabilizaron 6.328 concentraciones, 2.300 marchas, 3.190 bloqueos, 632 movilizaciones y 28 asambleas (CIDH, 2021). A pesar de las continuas protestas que se mantuvieron en todos los primeros días de junio, el CNP decidió dar por finalizado el paro el 14 de junio. Sin embargo, las marchas y los plantones continuaron. Para Zibechi et al. (2021) eso demostró que “las personas movilizadas no tienen representación, ni banderas políticas definidas” (p. 82). Zibechi et al. (2021) insisten a lo largo de su libro en el carácter espontáneo de las protestas de 2021 y le dan un papel secundario a la dirección del Paro. Aunque nos apartemos de esa lectura, porque menosprecia la importancia del CNP en la convocatoria inicial y en coordinar las demandas, es claro que en las movilizaciones de 2021 las aspiraciones y el ánimo de las bases superaron las vacilaciones de la dirigencia social y sindical.

La característica carnavalesca y creativa de las protestas de 2019 volvió a aparecer durante todas las jornadas de 2021. Se dieron conversatorios, pintas de murales, encuentros artísticos, obras de teatro, jornadas de música, performances, ollas comunitarias, clubes de lectura, cineclubes, campeonatos deportivos, danza, entre otras expresiones. También se dieron asambleas populares en los barrios a lo largo del paro, recogiendo el legado de 2019, y Asambleas Populares Nacionales en el mes de julio de 2021. En el paro de 2021 apareció un nuevo actor social denominado Primería Línea, jóvenes que se organizaron para proteger a los manifestantes de los excesos de la fuerza pública. Estos jóvenes no estaban conectados con el CNP y su único

compromiso era con el estallido social. Luego se conformaría una Primera Línea Médica, para atender a los heridos de las manifestaciones, y la Primera Línea Tecnológica, que hacía activismo digital. El tema digital se mirará unos renglones más adelante. Otro elemento novedoso de las protestas de 2021 fue la resignificación de lugares. Por ejemplo, en Bogotá se cambió el nombre del Portal Américas por el de Portal de la Resistencia. Pero donde más renombraron espacios fue en Cali: el Paso del Comercio pasó a ser el Paso del Aguante; Puerto Rellena se convirtió en Puerto Resistencia; el Puente de los Mil Días, en el Puente de las Mil Luchas; la Loma de la Cruz, en la Loma de la Dignidad; Cuatro Esquinas se volvió Cuatro Resistencias; Calipso se convirtió en Apocalipso; y el barrio Ciudad Jardín comenzó a ser llamado Ciudad Balín, porque, cuando llegó la Minga a Cali, ciudadanos de clase alta que estaban en contra le dispararon a los manifestantes (Quintana y Rojas, 2021; Zibechi et al., 2021). En Cali también se transformó una estación de policía (CAI) en una biblioteca popular llamada Nicolás Guerrero, porque en ese lugar la policía asesinó a un joven de ese nombre en medio de las protestas. Antes de que se readecuara la estación para que volviera a cumplir funciones policivas, la biblioteca Nicolás Guerrero sirvió como espacio para eventos culturales.

Aquí vale la pena detenerse un poco en lo acontecido en Cali. En un cuento de finales del siglo XX sobre Siloé, un barrio pobre de Cali, el escritor Jaime Castaño dice que había un graffiti en el que se leía: “Emputémonos, pero todos al tiempo” (Castaño, 1997). Pues se emputaron, y todos al tiempo. En Cali fue donde el estallido tuvo “su expresión más fuerte” (Ibarra, 2021, p. 9). En el pico de las protestas se contabilizaron en Cali 25 puntos de resistencia, en varios de ellos el bloqueo fue permanente, con la comunidad turnándose para mantenerlos activos. Las barricadas se convirtieron así en “un repertorio de acción inédito en la historia de Cali; nunca antes ningún actor lo había utilizado en su extensión e impacto” (Castillo, 2021). Y si la movilización fue mayor, también la represión. Del listado de INDEPAZ (2021) de los 80 homicidios en el marco del paro, 45 de las muertes sucedieron en Cali. La represión no acabó la rebeldía. La gran explosión en Cali se plasmó en una escultura de casi diez metros que hicieron los manifestantes llamada Monumento a la Resistencia. Es una mano en alto que recuerda el ejemplo de dignidad del pueblo caleño durante esas jornadas.

El 20 de julio y el 7 de agosto se volvieron a presentar movilizaciones multitudinarias en todo el país, en los dos casos convocadas por el CNP. En los siguientes meses continuó el ambiente enrarecido con protestas esporádicas, pero el ciclo de protestas ya se dirigía a su fin.

Un tema que ya se ha mencionado y sobre el cual vale la pena hacer algunas reflexiones es el uso de la tecnología digital durante todo el ciclo de paro, desde 2019 hasta 2021. Lo ocurrido el 22 de noviembre de 2019 había dejado claro que las redes sociales son funcionales para “generar respuestas orientadas por las emociones.” (Sánchez, 2021, p. 58). Esa estrategia de usar las redes y la web para asustar se mantuvo a lo largo del ciclo de protesta. Un tema que ha sido reforzado por los medios de comunicación, cuyo cubrimiento de los paros “ha contribuido por tanto a la polarización política y al aumento del miedo de los ciudadanos” (Sánchez, 2021, p. 59). Pero, si la tecnología digital ha servido para la manipulación y la desinformación por parte de los sectores del poder, también abrió un canal para que los manifestantes se expresaran. Charry (2021) resalta que los videos transmitidos en vivo fueron fundamentales para mostrar la represión, crear testigos y escapar de la censura.

Para cerrar este apartado, se mirará el papel de la música durante el ciclo de paros. Collazos (2021) explica que la música y la canción de guerra “siempre ha estado presente en las luchas de los pueblos que se rebelan”. La música sirve para exaltar el valor de los que protestan, expresar el sufrimiento de los oprimidos, unir a los inconformes y transmitir los ideales de lucha. Algunos ejemplos que da Collazos (2021): en la Antigua Grecia las batallas eran acompañadas con música marcial; la Marsellesa fue compuesta para llenar de animar a los soldados franceses que combatían contra la ocupación alemana en 1742; las manifestaciones hippies en Estados Unidos tuvieron de banda sonora a Bon Dylan y Joan Baez; los ejemplos por antonomasia que son las canciones de la Guerra Civil Española y de la Revolución Mexicana. En Colombia el más grande paradigma es la canción la Guaneña, que animó a los patriotas durante la Guerra de Independencia. Más de doscientos años después, en el ciclo de protestas 2019-2021, la música y los músicos “han sido

un ingrediente fundamental de lo que se ha venido viviendo en las calles durante el paro” (Quintana y Rojas, 2021, p. 11). En efecto, la disc-jockey @la_lvcha enlista 59 canciones que acompañaron el Paro Nacional (Quintana y Rojas). En su recopilación varias canciones son previas al 2019, revelan el ambiente de estallido que se estaba gestando. Para la presente tesis de maestría se recopilaron canciones con el criterio de que se hubieran hecho en el marco de los Paros 2019 y 2021 o posteriormente si trataba sobre esos acontecimientos. En otras palabras, solo incluye canciones creadas a partir del 21 de noviembre de 2019 que estén relacionados con el ciclo de protestas. En total se han encontrado 62 canciones (Ver Anexo 1). Los géneros musicales son muy variados, hay cumbia, reggae, rock, predomina el RAP, salsa, música de orquesta, para mencionar algunos. En cuanto al contenido, van desde las quejas por la mala situación en que se vive hasta las que invitan a la protesta. Se resalta que en varias canciones atacan las políticas públicas, mencionan temas como la reforma tributaria, la reforma laboral, las políticas educativas o la falta de oportunidades laborales.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE EL GOBIERNO DE IVÁN DUQUE

En este capítulo se revisarán las políticas públicas impulsadas por Iván Duque desde tres dimensiones: primero, las propuestas de políticas públicas de Duque; segundo, la participación ciudadana a que hubo lugar durante el proceso de esas políticas públicas; y tercero, el papel que tuvieron esas políticas como detonantes y motivantes de los Paros Nacionales de 2019 y 2021.

3.1 Políticas públicas impulsadas por Iván Duque

En este apartado se reseñan alguna de las principales políticas públicas impulsadas por el Gobierno de Iván Duque. Un criterio para escoger las políticas a revisar es que hayan tenido relación con las exigencias del paro. Así, por ejemplo, la política pública cultural de Duque, conocida como economía naranja, a pesar de ser importante dentro de su plan de gobierno, no se mencionó dentro del “paquetazo de Duque” que se quería tumbar con las protestas. Entonces, no es tenida en cuenta acá. Tampoco se abarcan todos los temas de las políticas que se describen, solo se rescatan los principales rasgos de cada una y se señala el enfoque desde el cual se formulan.

Política social

La política social del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se basaba en tres elementos, según se afirma en el texto: centrada en las familias, eficiente y de calidad, y conectada a mercados. La eficiencia y la calidad estaba dirigida a encontrar herramientas para mejorar la focalización de los recursos públicos. La calidad se plantea como un complemento a la cobertura de los servicios sociales.

Para mejorar la eficiencia de los recursos, el PND plantea la creación de la “mesa de equidad”, una instancia en la que las diferentes entidades del Estado coordinarán la planeación y seguimiento de las acciones para superar la pobreza y reducir la desigualdad. A la par de la mesa, se estableció el paso del Sisben III al IV, con lo cual también se modificaría la focalización. En una

reunión de agosto de 2021 la Mesa de Equidad lanzó un plan para reducir la pobreza con cuatro ejes: 1) Protección de los más pobres a través de transferencias monetarias; 2) Mejorar la inserción laboral; 3) Creación de empleos a través de obras públicas; 4) Dinamizar la vacunación y la presencialidad escolar.

El PND daba un énfasis hacía los territorios más rezagados en temas de pobreza: Chocó, La Guajira, Buenaventura y San Andrés. El primer paso sería la articulación entre la nación y el territorio. Junto a lo anterior, se propusieron inversiones en la infraestructura social y en los hogares de la población. Para combatir la desigualdad el PND plantea tres líneas principales: crecimiento económico, transferencias monetarias y estrategias de inclusión productiva. La apuesta era que el crecimiento económico favoreciera principalmente a los hogares más pobres. En las transferencias monetarias, aparte de los rediseños en la focalización mencionados atrás, se plantea cambiar el programa Familias en Acción para que garantice el beneficio de las familias con menores de edad. Se planteó ampliar las opciones de transferencias monetarias para cobijar a los hogares pobres que no estaban beneficiados.

El PND También planteaba desarrollar incentivos de ahorro para la vejez, “con énfasis en los BEP’s” (DNP, 2018, p. 418). La inclusión productiva se asume como una manera de reducir la desigualdad en el corto plazo. Donde uno de los objetivos es desarrollar políticas que permitan la formalización de los trabajadores que ganen más de un salario mínimo mensual. Y propone buscar mecanismos para incluir laboralmente a las poblaciones con problemas para la empleabilidad.

La relación con los mercados se planteó por dos razones: primero, en su diseño, considera la integración de hogares pobres y vulnerables en el mercado laboral y en otras fuentes de ingresos, fomentando la formalización laboral; segundo, en su implementación adapta la provisión de servicios sociales públicos y privados según las condiciones del territorio y el nivel de desarrollo de los operadores de servicios sociales. En la relación con el

mercado, un primer tema era la verificación del costo-efectividad de los Bonos de Impacto Social para crear empleos. Una segunda medida es el uso de las alianzas público-privadas para desarrollar la infraestructura social

Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural

La política pública rural de Duque tenía como objetivo general “impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria y agroindustrial y el desarrollo rural, promoviendo condiciones que dinamicen la provisión de bienes y servicios, la inversión privada, la innovación y el emprendimiento” (DNP, 2018, p. 238). Incluía estrategias relacionadas con: la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo, el fortalecimiento de las cadenas de valor agroindustriales, aprovechar el mercado externo, proveer bienes y servicios públicos, modernizar la institucionalidad del sector y fortalecer la generación de ingresos.

En cuanto el ordenamiento productivo, además de la formalización de predios, el gobierno de Duque hizo ajustes normativos con el “propósito de simplificar algunos procesos y acciones establecidas en la ruta metodológica para la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad” (MADR, 2022, p, 47). Aunque esto da agilidad al ordenamiento, no cambia el enfoque que venía de atrás de ir focalizando los territorios.

Relacionado con eso, entre 2019 y 2022 se formularon los planes de ordenamiento productivo de las cadenas del arroz, la cárnica, la del maíz y la láctea (MADR, 2022). Durante el gobierno de Duque se priorizaron las cadenas de valor del algodón, la papa, la cebolla, el maíz, el cacao, la yuca, el plátano, el café, las pasifloras, la piña, el mango, el aguacate, la uchuva, la pitaya, el limón Tahití, los cítricos dulces, la papaya, la carne bovina, porcina y de pollo, los huevos y la pesca (Duque, 2022). Como se ve, a excepción de la papa, la yuca y el maíz, la mayoría de los productos agrícolas son las llamadas frutas exóticas, que se dan cerca al ecuador.

Frente a ofertar bienes y servicios públicos, la política planteó asignar al menos el 50% de la inversión sectorial para la provisión de bienes y servicios públicos que fomenten condiciones habilitantes para la productividad y competitividad

del sector agropecuario y el desarrollo rural. El paso inicial consistía en implementar estrategias que mejoren la calidad y la cobertura de la infraestructura relacionada con la conectividad vial y digital. En cuanto a la provisión de bienes públicos sectoriales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), a través de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), realizaría un plan de expansión de la infraestructura de riego y drenaje a lo largo de ocho años, con un enfoque principal en la inversión privada a través de la creación de Asociaciones Público Privadas.

La generación de empleo ponía especial atención en jóvenes y mujeres, mediante la promoción de condiciones de empleabilidad y emprendimiento en actividades no relacionadas con la agricultura o la ganadería. Lo que incluía ecoturismo, negocios verdes, artesanía y servicios orientados a las zonas rurales. Un punto del desarrollo rural es la vivienda, la política pública de Duque se propuso promover la colaboración en la inversión y gestión de bienes públicos rurales no sectoriales, con un énfasis particular en proyectos de vivienda nueva y mejoras como impulsores del desarrollo productivo. Se priorizarían los planes de formalización de la propiedad y los hogares con proyectos productivos.

Las diferentes acciones de la política agropecuaria estarían acompañadas de mejores procesos de focalización poblacional, concentración geográfica y la identificación de capacidades organizacionales. La formalización y la orientación hacia los mercados serán elementos fundamentales en todo momento. De ahí que uno de los énfasis sea la utilización del crédito como el mecanismo primordial para impulsar el desarrollo agrario.

La política rural debía estar ligada con el punto uno del Acuerdo Final de paz, sin embargo, la Comisión de Seguimientos, Impulso y Verificación del Acuerdo Final señaló “la falta de voluntad política de Duque respecto a la inclusión del componente de paz en el Plan Plurianual de Inversiones”. De los 1.096 billones que proyectó el Plan, solo el 3,38% (37,1 billones) estaba destinado para cumplir el Acuerdo. “Esto se contradice con los objetivos mismos del Plan de Desarrollo de Duque que dice tomar como objetivo fundamental la búsqueda de

un país más equitativo. Afirma que la legalidad y el emprendimiento serán los pilares mediante los cuales se obtendrá dicho objetivo. Se sustenta en la ecuación: legalidad más emprendimiento es igual a equidad, desarrollada retóricamente, pero sin elaboración teórica o técnica rigurosa.” (Díaz y Sánchez, 2021, p. 256).

La Reforma Rural Integral en Colombia tiene como objetivo mejorar el bienestar de la población rural, cerrar las brechas entre las áreas rurales y urbanas, y promover oportunidades para las zonas rurales. Incluyó 210 indicadores. Se basaba en tres elementos principales: el acceso y uso de la tierra, los planes de desarrollo con enfoque territorial y los planes nacionales sectoriales.

Política laboral y pensional

Durante el Gobierno de Iván Duque se expidieron 14 leyes y 5 decretos relacionados con el sector laboral. Estas normas respondieron a la necesidad de actualizar la regulación laboral a las nuevas realidades que trajo la pandemia y a la promoción de “condiciones decentes para ciertos grupos cuya vulnerabilidad ha sido reconocida” (OLPUJ, 2022, p. 6). En el PND *Pacto por Colombia, Pacto por la equidad* los ejes fuertes para mejorar el empleo son promover la formalidad (empresarial y laboral) y desarrollar el emprendimiento. El enfoque de Duque para favorecer la formalización laboral se sustenta en la premisa de que la informalidad depende de los costos laborales. En ese sentido, con la Ley 2155 de 2021 se otorgaron beneficios para los empleadores que contraten trabajadores adicionales. También se expidió el Decreto 1174 de 2020 que quitaba la obligación de cotizar a pensiones para los que ganaran menos de un salario mínimo mensual, una propuesta que venía en el Artículo 193 del Plan Nacional de Desarrollo. Solo que ese decreto quedó sin vigencia por la Sentencia C-276 de la Corte Constitucional.

Pero más que por lo que hizo, la molestia con Duque en el tema laboral es por lo que intentó hacer. Desde octubre de 2019 se comenzó a hablar de una reforma laboral “para seguir flexibilizando la contratación, sometiendo a los trabajadores a trabajar por horas y a destajo” (Arias, 2019). En el 2020 el Departamento Nacional de Planeación publicó un documento con las bases

para una reforma laboral, pero luego lo retiraron ante la preocupación de que eso exacerbara las protestas (Celedón, 2020). Desde el partido de Gobierno, el Centro Democrático encabezado por Álvaro Uribe, presentaron una propuesta de reforma laboral que incluía la posibilidad de contratar a jóvenes entre 18 y 28 años “a tiempo parcial” (Rojas, Rodríguez y Torres, 2023).

Duque tampoco pudo llevar a cabo su reforma pensional. A finales de 2019 la ministra de Trabajo, Alicia Arango, dijo que presentarían la reforma pensional en marzo de 2020 (MinTrabajo, 2019). Para ese momento no adelantó cuáles serían los puntos de la reforma, solo aclaró que no se subiría la edad para pensionarse. Sin embargo, el periódico Portafolio (2019) aseguró que una de las propuestas era aumentar los aportes a pensión del 16% al 20%, con lo cual se ganaría liquidez en el sistema pensional. También estaba en los planes acabar con el régimen de prima media, con lo cual se pasaría a un sistema único bajo el régimen de ahorro individual. Colpensiones no desaparecería, pero funcionaría bajo la misma lógica de los privados. Otro de los puntos de la reforma que no fue era eliminar los subsidios pensionales para las personas de las clases sociales más altas.

Reforma tributaria y Reforma a la salud

Iván Duque presentó dos reformas tributarias antes de la que sería el florero de Llorente. En el 2018 aprobó la Ley de Financiamiento, pero la Corte Constitucional la declaró inexecutable. Para remediar ese traspies, en el 2019 se creó la Ley de Crecimiento Económico, que incluía medidas como el régimen simple de tributación, el régimen de obras por impuestos, rentas exentas para la economía naranja y la normalización tributaria (Ruiz, 2020). En el 2021 presentó su tercera propuesta de reforma tributaria, con la cual esperaba recaudar 23,4 billones de pesos. Lo que más se criticó de esa reforma es que le ponía IVA a productos de la canasta familiar, bajaba el tope en el que las personas naturales comienzan a declarar renta, gravaba con IVA los insumos agrícolas y eliminaba los parafiscales. Era una reforma que “cargaba a la población, de la clase media para abajo, con impuestos indirectos y con impuestos de rentas a los pequeños asalariados” (Valencia, 2021, p. 31), pero

mantenía los beneficios para los grandes capitales y las personas con mayores ingresos.

Después de esa propuesta fallida, en septiembre de 2021 Duque sancionó la Ley 2155 de 2021, otra reforma tributaria. Una ley que mantiene la tendencia de recargar los ingresos en impuestos indirectos, volvió a incluir un impuesto de normalización tributaria que permitía pagar una tarifa menor para los bienes omitidos y no acabó los beneficios tributarios (Rojas et al., 2023). Además, no tocaba al uno por mil más rico del país. En conclusión, fue una reforma de corte recaudatorio que no hizo cambios estructurales en el sistema tributario.

La reforma al sistema de salud tampoco resultó como la esperaba Duque. En el 2019 anunció que estaba trabajando en una reforma donde el eje principal era que la Unidad de Pago por Capitación, que se le gira a las prestadoras de servicios, tuviera una tarifa según la calidad del servicio (Ocampo, 2019). Esta idea fue rescata parcialmente en el proyecto de Ley 010 que hacía trámite en el Congreso durante el primer trimestre de 2021. En ese caso le incluían un componente variable a la UPC, con lo cual podían comenzar a pagarle menos a unos prestadores de servicio que a otros, lo cual podía resultar en el aumento de las brechas territoriales en salud. El proyecto de Ley 010 también incluía la regionalización de las EPS, depurar las EPS y “fusionar hospitales para alinear los incentivos” (Periódico UNAL, 2021). Iván Duque mostró como algo muy positivo de su proyecto que creaba un fondo específico para enfermedades huérfanas. Sin embargo, los contradictores opinaron que esa reforma recargaba “el costo de las enfermedades más costosas en los pacientes y en sus familias con la exigencia de garantías sobre su patrimonio” (Ortiz, 2021, p. 41). La propuesta era que los ciudadanos se vieran obligados a financiar con pólizas las eventuales enfermedades futuras. En conclusión, era una reforma a la salud “que acentuaba su carácter de negocio privado y liberaba al Estado de sus obligaciones en este campo, sobre todo del sostenimiento de los hospitales públicos” (Valencia, 2021, p. 31).

3.2 Participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas durante el gobierno de Iván Duque

La participación ciudadana es un asunto transversal, al menos en el papel, en las políticas públicas impulsadas por Duque. En el PND se habla de promover la participación ciudadana. La gran meta que se pusieron fue formular una Política Nacional de Participación Democrática, para lo cual había que analizar los “canales, espacios, instancias y mecanismos de participación, evaluando la efectividad del acervo normativo y del funcionamiento de los espacios mismos” (DNP, 2018, p. 159). A partir de ahí, se racionalizarían los esos espacios y mecanismos para tener un sistema articulado. Esa propuesta se vino a concretar con la expedición del Decreto 1535 de 2022, con el nombre de *Política de Participación Ciudadana*. Su publicación se hizo el 4 de agosto, tres días antes de acabar el periodo presidencial. Otra de las metas era reglamentar el Sistema Nacional de Planeación Participativa, lo cual se hizo con el Decreto 1130 de 2022, que tiene por objeto “orientar las acciones de las instituciones públicas nacionales y brindar recomendaciones a las entidades territoriales para la gestión pacífica de los conflictos sociales y la promoción del diálogo social” (Artículo 2.2.4.2.1.1.). De alguna manera, ese decreto busca la manera de redirigir la protesta hacia mecanismos institucionales de participación ciudadana. Así que, las dos principales normas que se hicieron en el Gobierno de Duque referidas a la participación ciudadana y a los mecanismos de participación aparecieron más de un año después de iniciada la oleada de protestas de 2021, la segunda de su presidencia.

Otro documento que llegó finalizando el periodo de Duque fue la *Guía de diálogo social para el control social y su articulación con el sistema de control interno institucional* de la Función Pública. Publicada en 2022, da las orientaciones para “garantizar la complementariedad del control interno y el control social a la gestión pública” (p. 7). De manera que las preocupaciones e intereses de los ciudadanos sean incluidos dentro del control interno. Esa guía se concibe “desde el enfoque de Estado abierto, que tiene como uno de sus elementos principales la promoción de la participación ciudadana a través del ejercicio del control social” (Función Pública, 2022). Un dato curioso es que

esta guía fue sometida a consulta pública por 14 días. El lector sacará su evaluación de si es mucho o es poco.

Según su propia rendición de cuentas, los casos exitosos de participación ciudadana en el gobierno de Iván Duque se dan en relación con los programas de sustitución de cultivos ilícitos, los espacios de acción comunal, los jóvenes y las minorías étnicas. Para estructurar los planes de sustitución de cultivos, se creó una herramienta de planeación participativa “que convoca a comunidades, autoridades locales y Gobierno nacional para la formulación de acciones que transformen estructuralmente los departamentos y municipios” (Duque, 2022, p. 208). Con ese mecanismo formularon 545 iniciativas. Sin embargo, en el sector rural todavía hay muchas limitantes para la participación ciudadana. La propia OCDE afirmó, después de una visita que hizo durante el Gobierno de Duque, que “las regiones con mayor grado de ruralidad aún enfrentan una mayor dificultad para integrar a la ciudadanía en la formulación de políticas” (OCDE, 2022, p. 18).

Los escenarios de acción comunal se promueven porque se entiende que son “las instancias que incentivan la participación ciudadana y el fortalecimiento de la gestión de los proyectos de desarrollo comunitario” (DNP, 2022, p. 17). Durante el periodo de Duque 3.555.489 mujeres participaron en los escenarios de acción comunal y 518.946 jóvenes (DNP, 2022). Con los jóvenes también se llevó el Pacto Colombia con las Juventudes, una estrategia de diálogo social que permitió la discusión de 1.300 propuestas con la participación de 15.000 jóvenes. Después de esa conversación “se definieron 12 líneas de trabajo, con 121 apuestas lideradas por 24 entidades cabeza de sector que se materializan en 84 programas” (Duque, 2022, p. 176). Lo que significaría que ese diálogo sí tuvo incidencia. Durante su gobierno también se conformaron los Consejos de Juventudes en los ámbitos local, municipal, departamental y nacional, “una herramienta de participación ciudadana única en América Latina” (Duque, 2022, p. 178). Con lo cual se eligieron 12.874 consejeros de juventud ante las administraciones de los diferentes entes territoriales. Se pasó de 719 plataformas de juventud en los municipios a 1.011, lo que representa el 96% de los municipios del país. También se adelantó la Política de jóvenes indígenas,

“un hito histórico para las democracias colombiana y latinoamericana, toda vez que la ciudadanía juvenil en nuestra República será partícipe, de forma activa, de las decisiones trascendentales y de la construcción de políticas públicas” (Duque, 2022, p. 179).

Para que la ciudadanía participe en el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas es necesario que tenga acceso a la información y que las instituciones sean transparentes. En ese campo las iniciativas de Iván Duque empezaron por optimizar el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas con la creación de nodos interinstitucionales. Hasta mayo de 2022, se establecieron 10 nodos, 6 a nivel nacional y 4 en el ámbito territorial, involucrando a 57 entidades, incluidas aquellas de municipios PDET, para realizar ejercicios de rendición de cuentas más específicos y articulados (Duque, 2022). Se creó el CONPES 4070, que tiene los lineamientos para la implementar un modelo de Estado abierto. Es un enfoque que tiene como principios el derecho a la información pública, fomentar la integridad en las instituciones, consolidar la capacidad para combatir la corrupción y promover la innovación pública. Además, refuerza la colaboración entre el Estado y los ciudadanos para generar valor público. En el tema de transparencia y el acceso a la información también se incluye Ley 2013 de 2019 y el Decreto 830 de 2020, que establecieron un sistema de registro obligatorio de bienes, rentas y conflictos de interés para funcionarios de alto nivel. Hasta mayo de 2022, se registraron más de 605.000 declaraciones (Duque, 2022). A nivel de las instituciones, el PND 2018-2022 se propuso que 174 entidades del orden nacional adelantaran acciones de participación ciudadana en el ciclo de gestión pública. De acuerdo a los resultados de Departamento de Planeación Nacional, esa meta se cumplió (DPN, 2022).

Hasta aquí se revisaron las apuestas del Gobierno de Iván Duque en lo que se refiere a las políticas públicas. En ese sentido, son las medidas institucionales dentro de los canales institucionales. Para finalizar este apartado, se revisarán dos temas referentes a los mecanismos no institucionales de participación ciudadana. Primero, se examinan las tensiones entre los mecanismos de participación ciudadana institucionales y los no institucionales en el periodo

presidencial de Duque; segundo, se mira el tratamiento que le dio y la actitud que tuvo él hacia el principal mecanismo no institucional de participación, es decir, la protesta.

En Colombia hubo un gran aumento de las instancias formales de participación desde finales del siglo pasado. A partir de 1986 se han expedido en el país “145 normas que dieron vida a 7 mecanismos y 124 instancias de participación ciudadana, con 1073 funciones y 1908 asientos en los que participan 524 actores” (PNUD, 2024, p 57). En complemento con lo anterior, los municipios, desde su autonomía, tienen otras instancias de participación. Sin embargo, en términos generales, todo ese andamiaje institucional de participación adolece de cuatro inconvenientes: Primero, el diseño institucional presenta fallas importantes, los mecanismos suelen ser desconectados entre sí y son pocos los de carácter vinculante, lo que limita su influencia real. De hecho, alrededor del 70% de los mecanismos son de carácter consultivo (PNUD, 2024). Eso repercute en que solo tres de cada diez colombianos creen que estas herramientas cumplen sus objetivos y apenas el 25% las percibe como útiles para la comunidad. Segundo, la cultura participativa es limitada, la mayoría de los ciudadanos desconocen cómo funcionan las herramientas de participación. Por ejemplo, más del 50% no sabe qué es la revocatoria del mandato, el referendo o el plebiscito, y casi tres cuartas partes ignoran la existencia del cabildo abierto. Además, los procedimientos para activar estos mecanismos suelen ser tan complejos que se convierten en inoperantes. Tercero, la falta de voluntad política. Muchas autoridades no promueven estos procesos a menos que sean obligatorios, o los utilizan solo como una forma de legitimar su gestión. Un 63% de los colombianos considera que el Gobierno no los reconoce como interlocutores válidos, y casi el 59% señala que los gobernantes no proporcionan suficiente información para participar (PNUD, 2024). Cuarto, el contexto sociopolítico de violencia tampoco favorece la participación. Por esos cuatro obstáculos el amplio despliegue de mecanismos e instancias de participación “no trajo una mayor incidencia o capacidad de decisión de la ciudadanía ni representó una mayor profundización del proceso participativo” (PNUD, 2024, p 58). Al contrario, muchos de esos mecanismos e instancias se usan de manera instrumentalizada para legitimar las políticas de

los gobernantes, pero no para involucrar las iniciativas de la ciudadanía. Así que los mecanismos institucionales de participación han demostrado su ineficacia en los últimos años. En el primer apartado del Cuarto capítulo se revisa la relación entre esa poca incidencia de los mecanismos institucionales y el uso de la protesta como canal de participación por parte de la ciudadanía.

Este subcapítulo se cierra con unas consideraciones sobre la forma en que Iván Duque manejó los mecanismos no institucionales de participación en su periodo presidencial. En el capítulo segundo de esta investigación se narraron dos actitudes recurrentes en el actuar de Duque durante las protestas: indisposición para negociar y represión. Desde el Paro de 2019, cuando se creó la llamada “conversación nacional”, la estrategia fue dilatar la negociación y legitimarse a partir de reuniones con sectores aliados. En el 2021 esperó más de 10 días desde el inicio de las movilizaciones para reunirse con el CNP. En esa primera negociación el punto inicial era que se parara la represión, pues sin eso no había garantías para continuar en la mesa. Empero, ni siquiera se llegó a ese compromiso por parte del Gobierno (Europa Press, 2021). Un mes después la mesa se rompió sin ningún acuerdo. No había un verdadero reconocimiento del interlocutor, mientras se usaba el falso diálogo para desgastar la protesta. Esa fue la tónica durante todo el ciclo de protesta.

La otra respuesta fue la represión. Varios colectivos de juristas y de defensores de los derechos humanos sacaron un pronunciamiento en el que hablaban de 2706 violaciones a los derechos humanos hasta el 18 de mayo de 2021 y desde el 28 de abril (Plataformas de DDHH, 2020). Su conclusión fue que “el autoritarismo y la represión a la protesta no son hechos aislados”. Era la forma de manejar el principal mecanismo de participación no institucional. Por su parte, Amnistía Internacional (2022) constató uso excesivo de la fuerza, desapariciones, tortura, ataques contra pueblos indígenas, paramilitarismo urbano, detenciones ilegales y abusos sexuales. Frente a esto último, documentó 28 casos en los que la fuerza pública “usó la violencia basada en género como herramienta de represión para castigar a mujeres, niñas y población LGBTIQ+” (Amnistía Internacional, 2022). Una revisión de prensa

confirma que “la represión estatal fue un lugar común durante la mayoría de protestas” (Velasco, 2020, p. 60).

3.3 Las políticas públicas de Iván Duque como motivantes del ciclo de protesta

La relación de estallido social de 2019 y 2021 con las políticas públicas va en dos vías: en un sentido, esas políticas son el motivante de las protestas; en el otro, las protestas se hacen con el propósito de incidir en las políticas públicas. Esto último es el propósito central de esta investigación de maestría y se desarrolla en el siguiente capítulo. La primera relación señalada, la de las políticas públicas de Iván Duque como motivación, es la que se aborda en el presente apartado.

Un hecho inobjetable es que las políticas públicas de Duque fueron los detonantes de las oleadas de protesta. En el 2019 el llamado al Paro del 21 de noviembre se hizo “contra el paquetazo de Duque”. Eso incluía oponerse a la reforma laboral, la reforma pensional, la reforma tributaria, la criminalización y estigmatización de las protestas, las privatizaciones y el holding financiero. De forma que las protestas iniciaron contra todo el paquete de políticas públicas. Ese espíritu se mantuvo durante todo el ciclo de protesta. En el 2021 el blanco inicial fue la reforma tributaria, pero detrás de esa, comenzó la oposición a la reforma pensional y a la reforma a la salud. Esas tres reformas fueron percibidas como medidas que favorecían a los grandes capitales y al sector financiero, mientras afectaban negativamente a los sectores medios y a la población más vulnerable, especialmente aquellos empobrecidos por las consecuencias económicas de la pandemia (Ortiz, 2021). La reforma tributaria, de la que se habló en el primer apartado de este capítulo, se puede catalogar como “una decisión de política pública iniciadora de una trayectoria autodestructiva para el alto gobierno” (Castillo, 2021, p. 105), debido a las repercusiones que provocó entre la población. Las propuestas de reforma pensional fueron vistas como un intento por privatizar el sistema lo que

restringiría aún más ese derecho. Como lo expresaba Ana Milena Fajardo, presidenta del Sindicato de MinEducación, "no queremos una reforma pensional que no le permita a los jóvenes pensionarse". La reforma a la salud fue el primer punto del Pliego de Peticiones del CNP en el 2021 (la tributaría ya se había caído), se rechazaba el carácter mercantil que le daba a la salud, lo que conducía a la diferenciación de servicios según la capacidad de pago. El Comité Nacional del Paro también rechazó las privatizaciones exigió la derogatoria del decreto 1174, que legaliza la contratación por horas, una medida considerada precaria para los trabajadores.

Dado que las políticas públicas también están marcadas por el no hacer, también se pueden considerar como motivantes de la protesta el lento manejo de la pandemia, la incapacidad de proteger a los líderes sociales, el incumplimiento de los acuerdos de paz y la no garantía de los derechos humanos en las protestas. El CNP consideraba que no se había hecho lo suficiente para mitigar los efectos de la pandemia, de ahí que se requiriera renta básica para los pobres y vulnerables, apoyo para las MiPymes y gratuidad para los estudiantes (CNP, 2021). Uno de los principales motivos del descontento es el asesinato sistemático de líderes sociales, lideresas y excombatientes de las antiguas FARC. Eran repetidas las imágenes de pancartas en las marchas que decían: "exigimos que se proteja la vida de los líderes sociales". Según Zibechi et al. (2021), desde el 1 de diciembre de 2016 hasta marzo de 2021, se registraron 904 líderes sociales y 276 excombatientes asesinados, en un contexto de impunidad y falta de acción gubernamental. Otro foco de tensión tiene relación con la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, cuyos avances han sido cuestionados debido a la falta de compromiso gubernamental. Valencia (2021) señala que el presidente Duque tomó la polémica decisión de objetar seis de los 159 artículos de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), acción percibida como un intento de socavar la arquitectura jurídica del proceso de paz. En el subcapítulo anterior se habló del tratamiento que le dio Duque a la protesta, el principal mecanismo de participación no institucional. Se revisó que una de las características fue la represión. Lo que fue una respuesta a las protestas, también se convirtió en una motivación: los marchantes y el CNP comenzaron a poner como su

primera bandera el fin de la represión y el respeto a la protesta. Esa fue una de las condiciones para las negociaciones en el 2019 y en el 2021, a pesar de que no se hubiera cumplido.

Otra forma de leer la relación entre las políticas públicas de Duque y la protesta la da Valencia (2021). Para él, la causa profunda del estallido es la pérdida de legitimidad del Gobierno. Una lectura que tiene cercanía con la de Castells (2019) y la de Velásquez (2024). Las criticadas políticas públicas lo que hicieron fue agravar esas crisis de legitimidad. Para Valencia (2021), el Gobierno de Duque se caracterizó por la ausencia de un proyecto claro que lograra cohesionar a la ciudadanía en torno a los objetivos de su administración. Al comienzo, eso se compensó con la legitimidad derivada de su cercanía con el expresidente Álvaro Uribe, pero después no fue suficiente. Lo curioso de esto es que Valencia (2021) ubica la raíz de la ilegitimidad de Duque en el Gobierno de Uribe. Según él, el origen de la crisis de legitimidad fue el legado institucional de combatir la ilegalidad con métodos por fuera de la legalidad, una práctica que se hizo muy común durante el gobierno de Uribe. En palabras de Valencia, “la situación que estamos viviendo hoy en días está ‘pasando factura’ del inmenso costo social que representó para el país el enfrentamiento de los grupos ilegales con medios ilegales” (Valencia, 2021, p. 21).

Adicionalmente, la legitimidad de Duque se pierde por el irrespeto a la separación de poderes. Durante su gobierno hubo cooptación de los principales mecanismos de control, como la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría, y extendió su influencia hacia otras instituciones independientes como el Banco de la República y las cortes judiciales (Valencia, 2021). Ese contubernio minó la confianza en las instituciones. La pérdida de legitimidad del gobierno de Duque se refleja en el 73% de desaprobación que tuvo durante su gestión (Valencia, 2021).

Hasta aquí se ha visto cómo las políticas públicas de Duque fueron las motivaciones directas o indirectas (en el caso de la interpretación de Valencia) del ciclo de protesta 2019-2021. Pero también hay que analizar esas políticas

como la continuidad de varias décadas del modelo de globalización neoliberal. Durante años la sociedad colombiana ya venía cuestionando ese modelo por reducir el papel del Estado a sus mínimas proporciones, transferir al mercado la política social, favorecer a los grandes empresarios y a los dueños del sistema financiero y cargar la crisis económica sobre los trabajadores y la población en general (Zibechi et al., 2021; Valencia, 2021). Con la pandemia, las consecuencias negativas del modelo se hicieron más visibles, pero no eran nuevas. En el Paro de 2019 hubo un pliego de 105 puntos, para Sanín (2021), esa es la expresión de que en esta sociedad “tenemos una acumulación inmensa de conflictos sin resolver. Y los que teníamos resueltos con el Estado a través de acuerdos no se cumplen”. Desde esta perspectiva, el estallido social tiene raíces en una acumulación de inconformidades que se han gestado durante décadas, marcadas por la desigualdad, la pobreza, la falta de oportunidades, la represión, la corrupción, y la violencia. El ciclo de protesta es “el resultado de políticas públicas que han incrementado la vulnerabilidad y han llevado a una pérdida de confianza hacia la clase política y las instituciones” (Zibechi et al., 2021, p. 79). Una forma resumida de incluir las políticas públicas de Duque dentro de la trayectoria de las políticas neoliberales la dio la concejala Heidi Sánchez: “este estallido de 2021 que se dio con la excusa de movilizarnos contra la Reforma Tributaria viene de una serie de inconformidades acumuladas” (El Espectador, 2019). En el ciclo de protestas de 2019 a 2021 el 18% de las movilizaciones fueron por derechos laborales y el derecho al trabajo, el 15% por la recolección y asignación de recursos públicos, el 7% por el derecho a la salud, el 5% contra proyectos económicos y otro 5% por más intervención del Estado (FIP, 2019). Así que el 50% de las movilizaciones del ciclo estaban directamente relacionadas con el modelo económico-político con varios años de implementación en Colombia. Además, ante las peticiones del CNP, la respuesta del Gobierno, en boca del ministro de Defensa Diego Molano, fue que no iban a negociar “el modelo económico” (Umaña, 2021, p. 218), con lo cual reconocían que sus políticas públicas se enmarcaban dentro de un legado económico del cual se sentía parte. Las temáticas de las canciones a las que ya se hizo referencia también refuerzan la idea de que el inconformismo iba hacia las políticas públicas coyunturales, pero con una perspectiva histórica. De ahí que haya referencia a resaltar el carácter permanente del sufrimiento de las

personas. No es algo nuevo que haya llegado con Duque. Como dice Díaz (2021), “los reclamos fueron elevándose y apuntando directamente contra el sentido común neoliberal” (p. 630).

La anterior visión atenúa un poco la idea central de este subcapítulo en el sentido de que las políticas públicas de Duque fueron los motivantes de los Paros Nacionales 2019 y 2021. Habría que matizar y decir que las políticas públicas neoliberales fueron el motivante de ese ciclo de protestas, donde el periodo de Duque fue solo otro capítulo. Es decir, él tiene la responsabilidad, y tal vez la mala suerte, de que sus políticas encendieran el estallido, pero no es el único responsable de un inconformismo que venía en aumento.

En ese orden de ideas, vale la pena traer a colación una pregunta que se hace Valencia (2021): “¿por qué se desencadena precisamente en este momento y no antes?” (p. 17). Es decir, la sola situación de pobreza y necesidades no es suficiente para que surja la protesta, de lo contrario, el estallido se habría presentado desde años antes. Una respuesta fácil la da Zibechi et al. (2021). Para ellos la razón es que los padecimientos acumulados desbordaron “la capacidad de tolerancia -aguante- y pasividad normativa del pueblo” (Zibechi et al., 2021, p. 97). Sin embargo, el propio Gramsci (1980) reconocía que “la ruptura del equilibrio no ocurre por causas mecánicas inmediatas de empobrecimiento del grupo social que tiene interés en romper el equilibrio” (p. 17). La literatura de los movimientos sociales explica que siempre hay razones para protestar, pero “el tránsito de estos estados latentes a una convulsión social implica la mezcla compleja de causas estructurales y coyunturales y de condiciones de oportunidad política que conectan recursos, organizaciones e identidades colectivas” (Castillo, 2021, p. 109). Entonces, no hay conexión inmediata entre las carencias y la protesta social. Para Castillo (2021), en este caso el empobrecimiento se juntó con la irritación producto del confinamiento y la cuarentena.

Parte de la respuesta de por qué el estallido sucedió ahora y no antes está en el Acuerdo de Paz y el desescalamiento del conflicto. Celis (2023) explica que, antes del Acuerdo, una de las dificultades que tenía la protesta era que se

estigmatizaba a quienes la ejercían con el mote de amigos de la guerrilla. El Acuerdo amplió el espacio democrático para movilizarse y quitó la principal excusa del gobierno para desconocer a quienes protestan. El desescalamiento del conflicto también sirvió para que las personas se preocuparan menos por la seguridad, tema en el que estaban enfocados. Sin estar preocupados principalmente por la guerra y por su seguridad individual, los colombianos pudieron centrarse en sus otras reivindicaciones, como la salud, el empleo, la comida, etcétera (Valencia, 2021). La respuesta más compleja la da Valencia (2021) en el sentido que se vio más arriba: el estallido solo se dio en ese momento y no antes porque el requisito previo fue la ilegitimidad del gobierno. Según él, para entender por qué se produce una movilización, “además de poner el énfasis en el malestar social, hay que buscar dónde está el poder y como se ejerce” (Valencia, 2021, p. 34). Para que ocurran las explosiones sociales, no es suficiente con que haya malas condiciones en la población, sino que la ciudadanía debe percibir que “el lugar del poder está vacío y se lanza a las calles” (Valencia, 2021, p. 34). Es la ilegitimidad del Estado lo que da lugar a que la gente salga a expresar su malestar acumulado por las malas condiciones de existencia.

Este subcapítulo se cierra con las motivaciones que tuvieron desde el sector feminista para salir a protestar. Esta reconstrucción se hace a partir del artículo *Intersecciones entre la utopía feminista y la rebeldía juvenil en la explosión social que detonó el paro nacional en Colombia* de Ibarra (2021). Sus consideraciones se exponen en esta parte porque de manera acertada ubica sus reivindicaciones inmediatas y coyunturales dentro de unos reclamos históricos y estructurales.

Las razones de la participación de las feministas en el ciclo de protesta están profundamente relacionadas con sus luchas históricas contra la desigualdad y la discriminación. La lucha feminista no se limitó solo a cuestiones de género, sino que se conectó estrechamente con los reclamos de justicia social que surgieron en las calles. El feminismo busca vincular la lucha contra las injusticias de género con la lucha contra el racismo, el clasismo y otras formas de opresión. Esta visión integral de justicia social se conectó con la rebeldía del paro. La utopía feminista se proyectó en las demandas concretas de la protesta. En el largo plazo, su

motivación es la necesidad urgente de reducir las brechas de desigualdad socioeconómica y de género. En el corto plazo, exigieron la garantía de derechos fundamentales, como el acceso a una educación y salud de calidad, empleo digno, la protección del medio ambiente y la renta básica universal. Además, demandaron un modelo tributario más progresivo y equitativo, con un enfoque que incluyera a los sectores históricamente marginados.

Desde sus orígenes, el movimiento feminista se ha posicionado en contra del militarismo y el belicismo, los cuales consideran pilares fundamentales del sistema patriarcal. Este rechazo histórico al autoritarismo y la violencia institucionalizada se adecuó a las circunstancias del paro cuando exigieron la desmilitarización de las ciudades, justicia para la violación de derechos humanos, una reforma civilista de la policía y el desmonte de cuerpos represivos como el ESMAD (Ibarra, 2021).

Las políticas públicas de Duque hacen parte de una historia de medidas tomadas bajo la perspectiva del modelo de globalización neoliberal. En ese sentido, el estallido social de 2019 a 2021 es una respuesta a Duque y a los diferentes presidentes que lo precedieron, por lo menos desde los años 90. Las reformas de Duque fueron el detonante de las protestas, pero el motivante profundo es el modelo político-económico actual.

4. LOS PAROS DE 2019 Y 2021 COMO MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Hasta este momento se ha visto en qué consistieron las protestas de 2019 y 2021, de dónde y en qué ambiente surgieron, sus principales características y sus protagonistas. También se vio cuáles fueron las políticas públicas de Iván Duque y cuál fue el papel de la participación ciudadana durante su gobierno. El capítulo anterior finalizó con la revisión de esas políticas públicas como motivantes del ciclo de protesta. Así como las políticas públicas son la razón para protestar, también pueden ser el resultado de las protestas. Meyer (2003) explica que a la hora de estudiar esa relación en doble vía “tiene sentido empezar por las políticas como precursoras de la protesta” (p. 11). Aunque al reconocer que se entra en una paradoja como la del huevo y la gallina, concluye que “hay un efecto recíproco y el análisis puede comenzar de manera productiva con cualquiera de las dos fuentes” (Meyer, 2003, p. 11).

Para el caso de esta tesis de maestría, no es indiferente por cuál de las dos direcciones empezar. El eje central de la investigación es la influencia de las protestas en la política pública, así que, el papel de éstas como motivantes debe tenerse como insumo para la pregunta principal. Además, el aporte de este trabajo está en analizar y sistematizar esa relación. En el presente capítulo se revisa la incidencia que tuvo el ciclo de protestas 2019-2021 en las políticas públicas. En otras palabras, se evalúa la eficacia de esas protestas como mecanismo de participación ciudadana. En la primera parte, se revisa por qué la ciudadanía se ve empujada a usar la protesta para participar. En la segunda parte, se mira en detalle la incidencia de los Paros Nacionales 2019 y 2021 en las políticas.

4.1 Imposibilidad de participar en las políticas públicas por otros medios

La participación ciudadana en Colombia se ha estructurado desde la última década del siglo XXI bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública, según el cual, los ciudadanos deben pasar de tener un papel pasivo en la formulación de las políticas públicas a tener un significativo grado de participación (Roth,

2018). Se requiere que los gobiernos resuelvan los problemas de la población, para eso, deben integrar a la ciudadanía en el proceso que es la política pública. Aparece aquí la noción de gobernanza, esto es “la dirección de la sociedad con la participación de actores gubernamentales y extragubernamentales, es la conceptualización de una nueva relación gobierno-sociedad” (Villarreal, 2009, p. 36). Desde esta concepción, el gobierno debe garantizar el proceso demanda-respuesta-satisfacción, de tal forma que satisfaga los requerimientos de la población en el tiempo y la forma adecuados (Mejía, 2014). Con el paradigma de la gobernanza, la participación ciudadana “se torna fundamental para evaluar y potenciar la actividad del aparato de gobierno de manera que se enfoque en la eficiencia, la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas” (Mejía, 2014, p. 122). De manera que, se institucionalizó la intervención de los ciudadanos en diversos momentos del proceso de las políticas públicas. Los gobiernos “se ven obligados a ofrecer a los ciudadanos programas, procesos y políticas que contengan elementos participativos” (Díaz, 2017, 342). Ese hecho garantiza que la ciudadanía, parte de la cual es la que compone los movimientos sociales y las protestas, esté en menor o mayor grado presente en el ejercicio de las políticas públicas.

Sin embargo, los espacios institucionales de participación se terminaron convirtiendo en subsidiarios de los verdaderos centros de decisión y se fueron instrumentalizando para legitimar las políticas públicas de los poderosos (Roth, 2018). Por lo anterior, la ciudadanía se llenó de profunda desconfianza hacia los canales institucionales de participación. Se presenta así, algo muy marcado en América Latina, una tendencia a usar los no institucionalizados, hasta llegar al punto de privilegiar “la protesta social como principal forma de participación” (Cruz y Mballa, 2017, p. 2). Esta idea se refuerza a medida que se comprueba que por esa vía hay mayor probabilidad de éxito en la obtención de las demandas que a través de mecanismos institucionales. Lo cual aumenta cada vez más la disposición a protestar por diferentes medios (digitales, artísticos, entre otros), pero donde “la protesta social de calle es la más utilizada” (Cruz y Mballa, 2017, p. 7).

La raíz del problema está en que los mecanismos de participación institucionales no sirven para resolver las quejas y aspiraciones de la ciudadanía. Son canales que nadie escucha. Ya se vio en el capítulo anterior que en Colombia casi el 70% de las instancias de participación apenas son consultivas, sin carácter vinculante. Aparte de que hay ineficacia, corrupción y negligencia en los canales institucionales, en su propia esencia los canales institucionales son incapaces de transmitir la voz de la ciudadanía. En definitiva, “carecemos de canales institucionales apropiados para ejercer democráticamente nuestros derechos” (Gargarella, 2021). En buena parte, se debe a que la institucionalidad va rezagada de los requerimientos de la realidad. Sobre las condiciones de Colombia, dice Sanín (2021): los mecanismos de participación “se han quedado atrás, no han logrado recepcionar esta sociedad tan diversa que tenemos. Hay una caducidad de los mecanismos, no canalizan las nuevas aspiraciones”. La inoperancia de esos canales de participación y la frustración que generan es lo que lleva a privilegiar la protesta como medio de participación. Para Gargarella (2021), esa carencia de mecanismos eficientes para decidir sobre las políticas públicas justifica que la ciudadanía tenga que recurrir a medios no institucionales. Como dice Garcés (2023), “la movilización popular es el único mecanismo que tienen los sujetos subalternos para hacer oír su voz en el escenario público”.

Es bueno tener en cuenta que la afirmación de Garces (2023) fue dicha en referencia al ciclo de protesta 2019-2021, pero es un tema estructural en Colombia. En el mismo camino, Sanín (2021) sostiene que, en la sociedad colombiana “solo ven los problemas cuando hay una vía de hecho. Es casi un vicio. El que protesta es escuchado; los que lo hacen por el canal institucional, no tanto”. Esa es una constante histórica que se revisó en el segundo capítulo de esta investigación. Aunque autores como Gargarella (2021) y Sanín (2021) pongan el foco en las limitaciones constitutivas de los mecanismos de participación institucionales, no se puede dejar de lado que, en buena medida, si la ciudadanía no es escuchada, es por falta de voluntad política. Por ejemplo, una encuesta del 20 de abril de 2021 (ocho días antes del inicio del Paro) arrojó que el 82% de los colombianos no votaría por un candidato que apoyara la reforma tributaria que presentó Duque, y solo el 5% apoyaba el aumento del

IVA (Cifras y Conceptos, 2021). No se puede negar, entonces, que el presidente conocía en ese momento el malestar que causaba la política pública en materia fiscal que él proponía. Aunque las falencias de los mecanismos no hubieran permitido incidir en la formulación de dicha política, es claro que Duque tampoco quiso escuchar la opinión ciudadana. A la frustración que significa no ser escuchado, se suma el incumplimiento de los acuerdos que previamente se han logrado en otras negociaciones. Según Archila (2023), en las protestas del primer semestre de 2021 el 17% de los reclamos eran por acuerdos incumplidos. Algo similar ocurrió en 2019, donde en el pliego de más de cien puntos muchos hacían referencia a acuerdos previos que no se cumplieron por parte del Estado. El caso más claro era el de los estudiantes que pedían el cumplimiento total de los acuerdos alcanzados en 2018. Eso lleva a un “nuevo ciclo de conflictos, cuyo punto de partida son los acuerdos no cumplidos” (Sánchez, 2021, p. 56). Se hace un coctel que invita buscar medios de participación no institucionales.

Una aparente garantía para esa participación incidente son las elecciones. Eso es cierto en el sentido de que el manejo del Estado con unas determinadas ideas políticas y económicas repercute en todas las políticas públicas. Además, para el caso concreto que nos ocupa, las protestas de 2019 y 2021 estuvieron enraizadas en unas causas estructurales que requerían un nuevo enfoque en la dirección del Estado. En tal sentido iba la afirmación del dirigente político Carlos Carrillo, dicha en medio del Paro, “es el momento para que la ciudadanía entienda que las manchas y las movilizaciones son muy importantes, pero las elecciones también son muy importantes, y tenemos que salir masivamente en el 2022 a cambiar el estado de las cosas”. Y al hacer un balance de las protestas de 2021, el profesor de la Universidad del Valle Paulo Sandoval dijo que “la manera más idónea de cambiar un país es a través de las elecciones”. El ciclo de protesta 2019-2021 está vinculado al inconformismo frente un modelo económico, así que es necesario usar el mecanismo electoral, con el fin de tener el poder estatal, para comenzar a resolver esos problemas de corte estructural. Pero de ninguna manera las elecciones pueden reemplazar el papel que juega la protesta como mecanismo de participación ciudadana. El simple hecho de que pase tanto tiempo entre elección y elección

ya le quita efectividad como instrumento para conocer las aspiraciones de la ciudadanía. A este respecto dice Gargarella (2021), “el voto periódico es una herramienta muy pobre para que la ciudadanía ejerza su derecho a reclamar”. Las protestas de 2019 y 2021 pueden tener (y con Petro ya lo tuvieron) un desahogo dentro del camino electoral, pero eso no sustituye a la protesta como mecanismo de participación. Zibechi et al. (2021) consideran que las protestas del 2021 dejan como lección que “no todo debe girar hacia lo electoral. (...) Es necesario darle un lugar, pero no puede ser el lugar más importante” (p. 129).

Que la protesta sea usada por personas que no tienen acceso a los mecanismos de participación ciudadana institucionales (o que sienten que allí no tienen influencia) hace que, entre menos poder de decisión exista, más se agudice la protesta (Cruz y Mballa, 2017). Desde ese punto de vista, el nivel eficacia de los medios de participación puede evitar o promover a la protesta. Si hay espacios de participación y de incidencia amplios, se disminuye el atractivo de protestar, “es poco probable que las personas protesten cuando creen que tienen medios más directos y menos riesgosos o costosos para ejercer influencia en las políticas” (Meyer, 2003, p. 8). Pero esto no significa que en las sociedades más democráticas no juegue un papel importante la protestas. Éstas siguen siendo una fuente de nuevos derechos, de la misma forma que en el pasado la protesta permitió constituir derechos que antes no se consideraban así; el ejemplo más emblemático es el de las 8 horas laborales. Además, un criterio para medir la calidad de una democracia es su capacidad para respetar y asimilar la protesta. Si un gobierno prohíbe ese mecanismo, demuestra una grave carencia democrática (Sanín, 2021). En definitiva, la relación es: a mayor democracia, mayores garantías y posibilidades para protestar; a más protesta, más avances democráticos (Tarrow, 1997; Meyer, 2003).

Vale la pena, entonces, revisar aquí si el gobierno de Duque percibió el ciclo de protesta 2019-2021 como una manera de participación ciudadana. El tratamiento represivo y la negativa a negociar, vista en el capítulo anterior, son indicios de que no vio la protesta como un mecanismo válido. Parte de esto se debe a que no interpretaron el estallido como el malestar de la población ante

las políticas públicas, sino como una estrategia de la oposición política para deslegitimar al gobierno. Dos versiones desde el Gobierno de Duque las dan Diego Molano (2023) y Juan Arango (2024), que eran ministro y secretario privado del Ministerio de Defensa, respectivamente. Ellos dos sitúan el inicio del ciclo de protestas en el 2018, con el inicio del periodo presidencial y el paro estudiantil que estalló casi de inmediato. Desde el oficialismo reconocieron la legitimidad de las peticiones de los manifestantes, pero consideran que el inconformismo fue instrumentalizado para atacar el proyecto que representaba Duque. Al hacer la evaluación de las protestas, para Arango (2024) “es evidente y claro que se trató de una estrategia planeada desde el día uno del gobierno del presidente Duque para evitar el cumplimiento de su mandato” (p. 40). Según Molano (2023), lo que había detrás de la protesta era “el propósito político de deslegitimar al gobierno, desestabilizar la nación y afectar a la fuerza pública (...) una amenaza de desestabilización institucional con propósitos electorales y políticos” (p. 7). La primera prueba de ese plan es que se copió un guion internacional. Al igual que Chile, Ecuador o Perú, las protestas en Colombia empezaron por un tema concreto, pero luego escalaron hasta enfrentar el plan de gobierno del presidente. Además, las protestas luego fueron aprovechadas por sectores políticos para las elecciones. La segunda prueba de que el ciclo de protesta no fue un tema espontáneo, sino que obedeció a un plan desestabilizador, es la violencia organizada que se presenta. Desde el paro estudiantil de 2018, “aparecieron formas de violencia más organizadas y coordinadas, que se veían en diferentes lugares del país (Arango, 2024, p. 35). El plan organizado incluía un frente digital, tanto de desprestigio en redes sociales, como de directo sabotaje a páginas gubernamentales.

Con una visión así de los Paros de 2019 y 2021 (y en el caso de ellos, del Paro de 2018) era difícil que la protesta se tomara como un instrumento válido para participar en la construcción de las políticas públicas. Incluso se insinúa que fueron promovidos por los grupos armados ilegales y se plantea que “era una forma de uso de la combinación de las formas de lucha” (Arango, 2023, p. 36). Efectivamente, en mayo de 2024 el Tribunal de Superior de Bogotá judicializó y condenó a un grupo de 4 personas que participaron en actos violentos en las

protestas por vínculos con un grupo de las disidencias de las antiguas FARC (El Tiempo, 2024). También se comprobó que una integrante del ELN le dio recursos a la Primera Línea (El Tiempo, 2023). Pero estos hechos que la justicia demostró no pueden opacar lo masivo del ciclo de protesta. Además, la hipótesis de los exfuncionarios del Ministerio de Defensa del plan contra Duque no permite explicar que la protesta se haya esparcido por todo el país y que haya tenido tan diversas expresiones.

Jarrín (2021) explica que el discurso del Gobierno de Duque (que acá está representado por la opinión de Molano) está calculado para invalidar la protesta. El libreto parte por reconocer que la protesta es un derecho y que las peticiones son justas y legítimas. Luego, se pone el “pero” y se enfatiza en los hechos vandálicos o en sucesos como los mencionados. De esa forma “queda el campo sembrado para que el discurso, de un lado, invalide toda la protesta, y de otro, para que todo adquiriera el sello de vandálico” (Jarrín, 2021). Lo curioso es que se maneja un doble rasero. En el caso de los excesos de la fuerza pública, se trata como algo excepcional y fortuito, la vieja teoría de la manzana podrida. Pero cuando hay desmanes en la protesta, los hechos aislados son tomados como el todo, “una manzana podrida invalida la canasta” (Jarrín, 2021). Sánchez (2021) explica que una de las estrategias para invalidar al otro y no negociar es “presentar a las protestas como acciones concertadas por grupos organizados criminales que buscan desestabilizar el país” (p. 60). De esa forma parece que quienes se manifiestan son manipulados, lo que los mueve no son sus reclamos.

La ciudadanía que no ve eficacia en los mecanismos y las instancias de participación se ve impulsada a usar la protesta como medio de participación no institucional. Pero, cuando protesta, es invalidada y deslegitimada como interlocutora. Ante la incapacidad de las instituciones para tramitar los problemas, la ciudadanía busca “influir de alguna manera en el proceso de políticas públicas, ya sea a través de sus protestas o de su acción política” (Olivares y Carrasco, 2020 p. 206). Arranca así un pulso por incidir en las políticas públicas.

4.2 Incidencia de los Paros de 2019 y 2021 en la Política Pública

En el subcapítulo anterior se examinó la ineficacia de los mecanismos de participación ciudadana, lo cual lleva a la protesta. En el caso colombiano, la ineficacia de los mecanismos se debe, en buena parte, a que solo son de carácter consultivo, no tienen incidencia real. Cuando la ciudadanía opta por el mecanismo de participación no institucional, la protesta, el gobierno la descalifica y hace caso omiso de las peticiones; ese fue el comportamiento durante el ciclo de protesta de 2019-2021. También se vio que, al menos desde el plano teórico, si la ciudadanía protesta es porque considera que de esa forma tendrá más probabilidad de éxito que si usa los mecanismos institucionales de participación. La ciudadanía se mueve por la creencia, consciente o inconsciente, de que la protesta es un mecanismo más eficaz para incidir en las políticas públicas. En este capítulo se verificará hasta qué punto eso es cierto. Es decir, se valora la incidencia de las protestas de 2019 y 2020 en las políticas públicas del Gobierno de Iván Duque. El examen de los acontecimientos y de los discursos permiten encontrar esas relaciones de causalidad.

En el marco teórico se vio que la participación ciudadana son los procesos o las acciones de un sujeto social para intervenir en las políticas públicas. Una intervención que está justificada y que es intencional. Esa definición incluye instancias informativas y consultivas. Pero que se le consulte y se le informe a la ciudadanía no significa que sus deseos queden plasmados en la política pública. Es decir, no garantiza que se resuelva la intención con la cual el sujeto social decidió intervenir. En esos casos, aunque exista participación ciudadana, no hay verdadera influencia en la política. Se puede decir que esos son mecanismos de participación ineficaces. En contraparte, cuando la participación ciudadana influye o cambia las políticas públicas, se puede hablar de mecanismos de participación eficaces. Así que, para evaluar la eficacia de la protesta como mecanismo de participación ciudadana, se debe mirar si influyó o no influyó en las políticas públicas. Cuando se habla de “influencia” o “incidencia” en este apartado (usados como sinónimos indistintos), tiene la

connotación de examinar la eficacia. La participación ciudadana es el concepto más general que agrupa todas las intervenciones en la política pública. La incidencia en las políticas públicas hace referencia a que esa participación sí es efectiva.

La protesta social puede ser utilizada por los actores sociales “como una oportunidad de incidir de manera exitosa en la formulación de las políticas públicas” (Barrios et al., 2017, p. 62). Desde esta perspectiva, las políticas públicas no son un lineamiento dictado desde arriba por los poderosos, sino que son el resultante de las tensiones entre diferentes intereses de la sociedad, “por lo tanto, expresan las negociaciones, cesiones, imposiciones y soluciones de los hacedores de políticas y los tomadores de decisiones” (Postigo, 2013, 299) frente a su contraparte que es el movimiento social que protesta.

Diferentes investigaciones han sostenido que los movimientos sociales “inciden en la esfera pública mediante demandas y acciones colectivas propicias para ampliar el terreno de la democracia y para aplicar métodos sociales enfocados al reconocimiento de derechos sociales y políticos” (Vélez, 2014, p. 65).

Cuestión que es más latente en Latinoamérica, donde incluso se han considerado a dichos movimientos como los actores clave en el impulso al reconocimiento de los derechos (Rivera, 2017). Por lo cual, la presión social resulta siendo el método por excelencia de los actores sociales para participar en las políticas públicas (Vélez, 2014). Se crea la sensación de que, “comparado con los procedimientos burocráticos, lentos y engorrosos, la protesta puede ser un medio efectivo para empujar a las autoridades a ponerse en acción en asuntos que demandan atención inmediata” (López, 2012, p. 171). Aunque tampoco significa que la protesta desemboque ineludiblemente en mayor incidencia en las políticas públicas.

Para valorar esa efectividad de la protesta como mecanismo de participación, se requiere saber cuáles son las razones que le permiten incidir o no en las políticas públicas. También se debe ver de qué manera puede incidir y en cuál momento del proceso. Tarrow (1997) considera que las correlaciones de fuerza son determinantes para que se viabilicen las demandas de quienes protestan.

Entre más multitudinaria, generalizada y esparcida sea la protesta, y más débil e ilegítimo sea el gobierno, más posibilidad de incluir las peticiones exactamente como se desea en las políticas públicas. Todo depende de la capacidad del sujeto social que protesta y de las oportunidades que se abren en las instancias de poder. Tarrow (1997) rescata la correlación entre el éxito de las protestas y la existencia de aliados influyentes, que incluyen apoyos jurídicos, asesores negociadores, garantes contra la represión y socios políticos en sus demandas. Otra interpretación pone el énfasis en uno de los aliados de los que habla Tarrow: los legisladores que comparten las demandas de las protestas. La efectividad como mecanismo de participación depende de ellos porque la protesta lo que hace es activar las instituciones y permitir a los legisladores amigos impulsar las políticas públicas de su preferencia (Meyer, 2023). Olivares y Carrasco (2020) sostienen que la protesta es más exitosa cuando puede articularse con los partidos políticos. En el caso de Chile, el movimiento estudiantil logró un impacto significativo debido “a su estrategia de organización interna y asociación con actores” (Olivares y Carrasco, 2020, p. 213). La relación estratégica con los partidos, uno de los aliados estratégicos de los que habla Tarrow (1997), permitió que la protesta tuviera apoyo en distintos niveles y sumara más actores a la causa.

Para Ozen y Ozen (2010), la capacidad para cambiar una política pública en el sentido que se quiere depende de factores interno y externos de las protestas. Los factores internos consisten básicamente “en las demandas expresadas por el movimiento social, sus estrategias y tácticas y su forma de organización” (Ozen y Ozen, 2010, p. 37). Se puede asimilar, hasta cierto punto, esos factores internos con las condiciones del sujeto social que protesta. Por su parte, los factores externos incluyen la estructura económica, el andamiaje político institucionalizado y, “el más importante”, la reacción de los actores públicos (o privados) que no quieren acceder a las pretensiones de la protesta (Ozen y Ozen, 2010). Así que, parte de la efectividad de la protesta depende de si el sujeto social es débil o es fuerte. A este respecto, no de los factores relevantes que se han investigado es la organización de quienes protestan (Olivares y Carrasco, 2020). Cuando un actor social es débil, es improbable que logre influir en las políticas públicas. Si los manifestantes están

organizados, tienen mayor posibilidad de incidir. Otro punto que mide la capacidad del sujeto social son los medios que usa para protestar. Donde una de las hipótesis de reflexión es que la protesta disruptiva y violenta parece tener “más probabilidades, que las moderadas, de traer cambios en las políticas” (López, 2012, p. 170). Una explicación cercana de la causa principal de la efectividad de la protesta es que depende de la capacidad de generar traumatismos, pues los responsables de política hacen concesiones a los manifestantes para reestablecer el orden público y evitar la perturbación social (Meyer, 2003). También están quienes ponen el determinante principal del éxito de la protesta en la opinión pública. Según esa visión, cuando las protestas logran influir en la opinión pública, inciden en las políticas públicas (Meyer, 2003).

El ciclo de protesta 2019-2021 en Colombia fue masivo y extendido por todo el país. En el segundo capítulo se explicó el desarrollo de las protestas y se demostró su gran magnitud. También se vio el carácter carnavalesco de las mismas. Los anteriores rasgos fueron fortalezas de los manifestantes durante el estallido y favorecieron a incluir sus demandas en las políticas públicas. La prolongación en el tiempo de las protestas juega un doble papel: por un lado, persuade al gobierno a negociar porque ve que no es algo esporádico que se extinga solo; por el otro, desgasta a los manifestantes, lo que puede reducir la capacidad de negociación. Lo que permite la cohesión en el paso del tiempo es la capacidad organizativa de los ciudadanos, esa fue la mayor falencia durante los Paros de 2019 y 2020. Ante el quiebre de la conexión entre la dirección del CNP y la ciudadanía que protestaba, esta última comenzó a buscar espacios alternos de organización y encuentro. Ya se habló de las asambleas populares y de las actividades de estudio y debate durante el ciclo de protestas. Pero no se logró establecer una organización que le permitiera a ese sujeto colectivo actuar de manera unificada. El caso más exitoso está en Cali en el 2020, donde la comunidad de 12 puntos de resistencia designó voceros que luego se reunirían y construirían una declaración política y uno de los pliegos de peticiones de los jóvenes caleños (Castillo, 2021). Pero en el resto del país las iniciativas de las bases no pudieron suplir el vacío que dejó la dirección sindical

y gremial que no fue capaz de orientar las protestas de acuerdo con el sentimiento ciudadano.

López (2012) plantea que la influencia de la protesta puede ser reactiva o proactiva -clasificación que sigue Olivares y Carrasco (2020)-. Es influencia reactiva cuando la ciudadanía se niega a reconocer, acatar o respetar una decisión de la autoridad. Se puede dar porque se sienten excluidos de la elaboración de la política, porque hay información escasa o porque no son convencidos. La influencia proactiva se da cuando, con la protesta, los ciudadanos “intervienen en la estructuración de los temas de la agenda e incorporan los suyos” (López, 2012). En otras palabras, la influencia es proactiva cuando “se participa en el proceso de toma de decisiones de política” (Olivares y Carrasco, 2020, p. 205). Tanto López (2012) como Olivares y Carrasco (2020) reconocen que la protesta puede pasar de tener influencia reactiva a influencia activa, y viceversa. Eso depende de los factores externos e internos de los que se habló unos párrafos más arriba. Es más probable la influencia reactiva que la proactiva. Es más fácil tumbar una reforma que construir y participar en el proceso de aprobación. En el caso de Colombia, se frenaron la Reforma Tributaria, la Reforma a la Salud y se dejó de lado la reforma laboral. Todos son casos de incidencia reactiva del ciclo de protesta 2019-2021. Pero la movilización no alcanzó para promover nuevas propuestas con otro enfoque económico. En el caso de la Reforma Laboral, el Centro Democrático retiró el 29 de noviembre de 2019 la iniciativa para reformar el sistema laboral y permitir los contratos por horas. La Reforma Tributaria, el detonante que inició la oleada de protestas de 2021, no solo se retiró, sino que las protestas también lograron la renuncia del ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla. Por la presión de la protesta, el 20 de mayo de 2021 las comisiones séptimas de la Cámara y el Senado archivaron la Reforma a la Salud, aunque congresistas de Cambio Radical y del Centro Democrático defendieran el proyecto.

La efectividad de la protesta como mecanismo de participación también depende de la capacidad de negociar. El primer inconveniente, del que se habló en el anterior subcapítulo, es que la contraparte no quiera negociar. En

esos casos, como fue el Paro de 2019 y 2021, la negociación está “condicionada por la capacidad que tengan los protestantes para hacerse escuchar y ser reconocido por las instituciones del gobierno” (Sánchez, 2021, p. 56). El Estado usa la negociación cuando reprimir y dilatar no les funciona. La experiencia en Colombia, también corroborado en 2019 y 2021, es que la negociación “más que resolver los problemas, su función es contenerlos a partir de un conjunto de promesas que a la postre no se cumplen” (Sánchez, 2021, p. 56). Lo reseñado en los capítulos dos y tres de esta investigación de tesis demuestra que la actitud del Gobierno de Duque fue un impedimento para negociar y, por tanto, para influir adecuadamente en las políticas públicas. Sin embargo, desde la versión gubernamental, desde el 2019 se abrieron espacios de diálogo, como lo demostraría el mecanismo de “conversación nacional”. Arango (2024) considera que la estrategia asumida por Duque para enfrentar las negociaciones “significó una profundización del diálogo ciudadano para escuchar a la movilización y a la ciudadanía en general, puesto que pasaba de los mecanismos de representatividad a los de participación directa” (p. 39). Según Diego Molano, gracias a las negociaciones de 2019 en la “Ley de Crecimiento se incluyó un artículo para descontar el 120% de los costos laborales de los jóvenes, lo que proyectaba crear 60.000 empleos” (El Espectador, 2019). De los espacios de negociación con Duque también “salieron anuncios como la realización de los consejos de juventud, la ampliación del programa de educación pública gratuita y el avance en el trámite del Acuerdo de Escazú” (Arango, 2024, p. 39). Esos son ejemplos de influencia proactiva de la protesta.

Las fases de la política pública también ayudan a evaluar la eficacia de la protesta como mecanismo de participación. Una forma de aproximarse al problema es saber en qué momento del proceso de política se da la influencia de la protesta. Como se advirtió en el marco teórico, en esta investigación no se tiene una visión esquemática donde existan fases nítidas que se sucedan unas a otras, pero se utilizan las fases como una herramienta analítica para evaluar la incidencia de la protesta en diferentes momentos del ciclo de la política. Unas páginas más arriba se dijo que la efectividad de la protesta como mecanismo de participación depende de factores económicos, la estructura

institucional, la organización y táctica del sujeto colectivo, la habilidad de negociar, las oportunidades que se presentan y la capacidad de maniobra del gobierno. Pero la eficacia de las protestas no es igual en todas las fases. La incidencia de la protesta “disminuye a medida que avanza el proceso de políticas públicas” (Olivares y Carrasco, 2020, p. 206). De igual manera que es más fácil la incidencia reactiva que la proactiva, es más fácil influir en las primeras etapas.

Ibarra, Martí y Goma (2002) hablan que la incidencia de la protesta en el proceso de políticas públicas puede desagregarse en las siguientes etapas: 1) aparición: los manifestantes hacen visibles sus demandas; 2) acceso: el gobierno o la autoridad estatal acepta reunirse con el sujeto colectivo que protesta; 3) agenda: el gobierno tiene en cuenta las exigencias de la protesta; 4) formulación: aprobación de la política pública; 5) ejecución: la política pública es implementada; 6) impacto: las medidas adoptadas tienen consecuencias sobre la problemática que dio origen a la política; 7) estructura: hay un impacto sobre el sistema, un cambio estructural en la problemática.

López (2012) y Olivares y Carrasco (2020) también recuerdan la división de Burstein, según la cual, los momentos de incidencia son: 1) acceso: disposición del gobierno a tener en cuenta las exigencias de la protesta; 2) agenda: el gobierno está dispuesto a incluir las exigencias en la agenda política; 3) adaptación: la política pública está acorde con las exigencias de la protesta; 4) resultados: la política pública se implementa de acuerdo a las aspiraciones del sujeto colectivo que protesta; 5) impacto: el nivel en que las acciones solucionan la problemática; 6) estructura: transformación de las estructuras que crearon la problemática. La menor incidencia a medida que avanza el proceso, de la que habla Olivares y Carrasco (2020), se explica porque es más fácil visibilizar un problema que construir una solución para resolverlo. La incidencia de la protesta también puede materializarse en acciones concretas que atraviesan varias etapas de la política. La manera más elemental es que la problemática que inició la protestas tenga una asignación presupuestal. Otra medida es crear una regulación para la problemática concreta (Meyer, 2003). La protesta también puede crear nuevas áreas de política pública y nuevas

instituciones. Por último, la protesta permite que nuevos actores estén presentes en todo el ciclo de la política pública (Meyer, 2003).

Las protestas de 2019 y 2021 lograron hacer públicas sus demandas (aparición). En el 2019 se puso en la opinión pública y se le hizo saber al gobierno que no estaban de acuerdo con su “paquetazo” de políticas públicas, lo que incluía las propuestas de reforma laboral, reforma tributaria, reforma pensional, el cumplimiento de los acuerdos previos y el respeto a la protesta. En 2020 se visibilizó el problema de la brutalidad policial. En el 2021 la reforma tributaria y la reforma a la salud fueron tuvieron amplio debate y oposición. También se difundió la necesidad de apoyar la producción nacional y las MiPymes. En el tema educativo, se reiteró la necesidad de matrícula cero para la educación superior y de no alternancia para la educación básica y media. Con las protestas también se consiguió que el gobierno se sentara a negociar (acceso). Ya se vio que el gobierno trató de evitarla y luego de usarla como estrategia para desgastar la protesta. Sin embargo, la propia fuerza del sujeto social obligó a que el gobierno negociara. Algunas de esas propuestas fueron aceptadas (agenda). De ese espacio se consiguieron incentivos para la contratación de jóvenes y agilizar el Acuerdo de Escazú en 2019. En el 2021 del pliego de peticiones y sus correspondientes negociaciones se retiró el proyecto de Ley 010 de 2021 y se garantizó la matrícula cero. Es importante mencionar que las negociaciones no sirvieron para retirar el Decreto 1174, que permitía el piso de protección social, tema que fue expuesto en el capítulo anterior.

Las protestas no tuvieron mayor incidencia en la formulación, construcción o adaptación de las políticas públicas que protagonizaron todo el ciclo de paros (política fiscal, política laboral y salud). En el campo tributario hubo una cierta influencia en el no actuar del gobierno (recordando que las políticas públicas incluyen no hacer), ya que, a partir de las protestas, no hay “una sola medida que aumente el IVA sobre la mesa para la próxima propuesta de reforma tributaria” (Valdés, 2021, p. 8). En el caso de la política de Matrícula cero sí hubo efectos sobre la problemática inicial (impacto). No es un resultado extraño porque la protesta nace con el deseo de la ciudadanía de oponerse a unas

reformas que, considera, empeoran su situación. Es una marcha que nace con un propósito reactivo, no proactivo. Sin embargo, ese descontento se hubiera podido canalizar para hacer peticiones proactivas que permitan incidir en todas las etapas de la política pública. Que eso no haya sido así, en buena medida se explica por el rompimiento entre la dirigencia del paro y las bases que protestaron. No había forma de canalizar la indignación hacia la construcción de una política pública específica.

La eficacia de la protesta se puede evaluar a partir de esos logros o fallas que se pueden observar de inmediato. Es más complicado mirar la incidencia a largo plazo que tiene la protesta en las políticas públicas. Lo que Ibarra et al. (2002) y Burnstein llaman “estructural”. Es decir, que se consolide todo un andamiaje que atienda la problemática en adelante. Pero hay una incidencia más profunda: la protesta también repercute en la política pública a través de las transformaciones en los valores y la cultura. De modo que la protesta altera el entorno político y social en que se desarrollan las políticas (Meyer, 2003). Una lectura de la incidencia estructural del ciclo de protestas 2019-2021 la da Azuero (2023). Ella lee esas protestas como una coyuntura en sentido de Gramsci, es decir, “como el punto de amalgamiento y articulación de procesos históricos de largo aliento y contingencias” (Azuero, 2023, p. 19). Los Paros de 2019 y 2021 no solo son un fenómeno que afecta las políticas públicas, sino que tienen implicaciones estéticas, éticas y epistemológicas. El ciclo de protesta durante el Gobierno de Duque fue “un evento coyuntural que reorganiza de manera fundamental las coordenadas a través de las cuales entendemos, imaginamos, percibimos y representamos el campo de lo político en Colombia” (Azuero, 2023, p. 21). Lo que le dio el carácter de estallido es que desorientó y reorientó la política en Colombia. Para Azuero (2023), la incidencia cultural y a largo plazo de ese ciclo de protesta tuvo su primera gran evidencia en un episodio clave: el 13 de mayo de 2021 cuando el Congreso de la República realizó una sesión extraordinaria en Cali, la lideresa Francia Márquez, a la postre vicepresidenta de Colombia, hizo un discurso en el que habló “en nombre de los que están detrás de la baranda (...) sectores populares que no han tenido voz, que no han tenido derechos” (Citado en Azuero, 2023). La implicación de ese discurso es estructural porque, siguiendo

el planteamiento de Gramsci, la política es la lucha por el sentido común. La masividad de las protestas y la confluencia de diversos actores sociales pueden significar mayor conciencia de la población colombiana, lo que también repercute en el largo plazo. El ciclo de protestas vendría a representar el inicio de un despertar ciudadano frente a sus derechos. Es un cambio en los valores. Para Valdés (2021), por ejemplo, el estallido fue “un despertar democrático en materia fiscal, compuesto por la aparición de la fiscalidad como asunto relevante de deliberación ciudadana, en un país que, hasta hace poco, ni protestaba ni se interesaba por los asuntos fiscales” (p. 7).

CONCLUSIONES

El ciclo de protesta 2019-2021 en Colombia hace parte de un ciclo de protesta global que puede ser catalogado de antineoliberal, de desglobalizador o de respuesta a la ilegitimidad de los gobernantes. Aunque puede haber diferentes lecturas sobre su característica más distintiva, lo claro es que desde la década de 2010 se presentaron una serie de manifestaciones en todo el mundo que llamaron la atención por su masividad y su carácter más o menos espontáneo. Fueron protestas que pedían cambios en las políticas de sus respectivos países. En Latinoamérica hubo explosiones en Ecuador, Paraguay, Bolivia, Perú y Chile, esta última tuvo cercanías con la experiencia colombiana. Los Paros de 2019 y 2021 en Colombia hacen parte de esa efervescencia mundial.

A nivel interno, al momento del estallido social de 2019, que se extiende hasta 2021, el país llevaba treinta años de implementación de un modelo de globalización neoliberal que no genera suficiente empleo ni crea los suficientes bienes y servicios para que la población satisfaga sus necesidades con calidad. Además, la poca riqueza que produce el país se distribuye mal. Esas condiciones son las que permiten la aparición de un actor social que se caracteriza por la precariedad en su vida. A diferencia de otros ciclos de protesta que tenían como actor alguna clase social, un sector gremial o un movimiento social, en Colombia el Paros de 2021 y, en menor grado, el de 2019 tuvieron como protagonista los jóvenes que ni estudiaban ni trabajaban.

Las políticas públicas de Iván Duque hacen parte de la tendencia de globalización neoliberal que venía de años atrás. En temas laborales buscaba mayor flexibilización laboral, contratación por horas y reducir los costos del trabajo. La política tributaria mantenía los beneficios tributarios para las empresas y personas naturales de mayores ingresos, pero afectaba a las clases baja y media con impuestos indirectos. Las iniciativas en salud y pensión beneficiaban al sector privado, mientras planteaba acabar con el régimen de prima media y ponía a las personas a asumir las enfermedades de alto costo. Esas políticas públicas impulsadas fueron el detonante del ciclo de protesta 2019-2021 (la chispa que inició las manifestaciones). Sin embargo, el

inconformismo se venía cultivando de tiempo atrás y era más profundo. Así que es impreciso (e injusto) decir que el motivante de las protestas se limita a las políticas públicas impulsadas por Iván Duque. El motivante es todo el conjunto de políticas públicas implementadas por varios años con el enfoque del Consenso de Washington. El motivante del ciclo son las políticas públicas neoliberales, donde las iniciativas de Duque son solo una parte.

La participación ciudadana en las políticas públicas durante el periodo presidencial de Iván Duque se dio en un sistema con limitaciones estructurales. En Colombia abundan los mecanismos y las instancias de participación ciudadana para la construcción de las políticas públicas, pero no son eficaces para tramitar las aspiraciones y los reclamos de la ciudadanía. En la mayoría de los casos apenas son espacios consultivos, sin incidencia en la política pública. Las posibles respuestas a esta falla de la propia institucionalidad llegaron tarde. Fue después de la oleada de protesta de 2021 que se expedieron normas para mejorar la incidencia de los canales institucionales de participación ciudadana, como es el caso de la *Política de Participación Ciudadana* y la *Guía de diálogo social para el control social*, revisadas en el apartado 3.2 de la presente investigación. La actitud de Duque frente al principal mecanismo de participación no institucional, la protesta, fue negativa. Intentó desconocer la protesta y sus demandas con la excusa de que eran parte de un plan desestabilizador. De esa forma puso en entredicho la legitimidad de los negociadores y luego se dedicó a dilatar la negociación. Así que la inoperatividad de los mecanismos de participación para la construcción de políticas públicas se da por la propia naturaleza de los mecanismos (solo son consultivos) y por la falta de voluntad de los gobernantes de escuchar a la población.

Las deficiencias estructurales de la institucionalidad y las posturas de Duque en detrimento de la participación empujaron a la ciudadanía colombiana a usar un mecanismo de participación no institucional. La creencia, consciente o inconsciente, que está en el fondo de esa decisión es que es más eficaz incidir en la política pública a través de la protesta que haciéndolo mediante los mecanismos o instancias institucionales. La eficacia de la protesta como

mecanismo de participación se puede evaluar desde diferentes dimensiones: las capacidades y fortalezas de los protagonistas (tanto el sujeto colectivo que protestas como el gobierno); si es una incidencia solo para evitar una política o si logra participar en la construcción de la política pública; según la etapa de la política pública en que se da la incidencia; y de acuerdo a su trascendencia en el largo plazo. El ciclo de protesta de 2019 hasta 2021 en Colombia tuvo incidencia reactiva, pero no proactiva. Es decir, fue eficaz para frenar y obstaculizar políticas públicas, pero no para crear nuevas. A nivel de etapas, la protesta tuvo eficacia en los primeros momentos de la política pública, pero a medida que avanza el proceso su repercusión se fue diluyendo. No hubo ninguna incidencia en la construcción, formulación o adaptación de las políticas públicas que centraron la atención durante las protestas (fiscal, laboral y salud). Solo hubo medidas con efectos sobre la problemática (con impacto) en temas secundarios como la matrícula para la educación superior o las ayudas para la contratación de jóvenes. En buena parte, esa falta de influencia en las etapas más avanzadas del proceso se debe a la falta de una dirigencia que pueda canalizar la protesta hacia la construcción de nuevas políticas públicas. Esa es una de las principales debilidades del sujeto colectivo de 2019 y 2020, algo que le restó eficacia a la protesta.

La trascendencia del ciclo de protesta, su impacto a largo plazo, es algo que está por verse, pero sobre lo que sí hay pistas. La masividad de las movilizaciones, la variedad de sus integrantes, la cobertura en la geografía nacional, los estudios e investigaciones que se han hecho y las múltiples expresiones artísticas que se crearon pueden significar el inicio de un cambio en los valores y la cultura de los colombianos, una transformación de la forma en que entendemos y nos relacionamos con la política pública. Esos son indicios para pensar que la protesta sirvió para incidir en las políticas públicas en el largo plazo, de manera indirecta, pero con mayor profundidad a través de los valores y la cultura, pues permiten considerar que hay un mayor grado de conciencia de la gente (de ahí lo masivo y diverso de la protesta), que es un fenómeno con importancia para la historia del país (de ahí que sea tan estudiado) y que está transformando el sentido común (donde las manifestaciones artísticas son una expresión depurada del inconformismo y la

esperanza ciudadana). Solo con el tiempo podrá conocerse la verdadera incidencia de las protestas 2019 y 2021 en las políticas públicas en el largo plazo.

La presente tesis demuestra que el estudio de los mecanismos de participación no institucionales (como es el caso de las protestas) tiene mucho para aportar a la teoría de la administración pública. La academia sigue muy inclinada a tratar solo los mecanismos institucionales, lo que ha rezagado el entendimiento de los no institucionales. Este trabajo contribuye a superar ese desbalance. Si este ejemplo sirve para motivar nuevos estudios en ese campo, sería el aporte más importante que brinde esta tesis.

La protesta no puede ser vista como algo ajeno a las políticas públicas o como un cuerpo extraño que llega a entorpecerlas. Al contrario, aquella debe ser entendida y analizada en su relación con éstas, tanto por el hecho de que la protesta puede ser motivada por unas políticas públicas que la ciudadanía considere contrarias a sus intereses, como por la consideración de que la protesta tiene la posibilidad de modificar tales políticas. Esa capacidad de modificar las políticas es lo que la hace un mecanismo de participación que no puede ser subestimado.

En el caso concreto de los paros de 2019 y 2021 en Colombia, se pudo observar la incidencia en el corto plazo y se logró identificar algunos elementos para prever su impacto en el largo plazo. Es claro que ese ciclo de protestas sirvió para frenar unas políticas públicas, pero no para construir otras nuevas. Su incidencia quedó limitada a las primeras etapas del ciclo de las políticas públicas.

Un campo de estudio que alumbra esta tesis de maestría para futuras investigaciones es el análisis comparado del fenómeno de la protesta. El análisis comparado puede arrojar nuevas conclusiones sobre las condiciones que permiten que la protesta incida en las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Astorga y Lima, Facio (2009) ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre 2009 www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Amnistía Internacional (2022) *Represión en la mira*. <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2022/02/repression-in-the-spotlight/>
- Arango, Juan (2024) *Conversaciones en el llamado estallido social*. Colombia: LID Editorial
- Archila, M (2019). *Cuando la copa se rebosa. Luchas sociales en Colombia, 1975-2015*. Bogotá: Cinep, 2019.
- Archila, M. (1995). Protestas sociales en Colombia 1946-1958. *Historia Crítica*, 1(11), 63-78.
- Archila, M. (2023) Novedades y continuidades del estallido social 28A. En: Celis (2023).
- Arias, D. y Herrera, H. (2012) *Políticas públicas: base conceptual y etapas*.
- Arias, W. (2019) *Van a profundizar la precarización laboral de los colombianos*. Bogotá: Senado de la República. <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/13-senadores/375-van-a-profundizar-la-precarizacion-laboral-de-los-trabajadores-colombianos-senador-wilson-arias>
- Artemisas Organización (2022) *EL ESTALLIDO - Documental del paro nacional en Colombia* https://www.youtube.com/watch?v=25wiPu9_V3o&list=TLPQMDEwMTlwMjTM7ncSRd0hZg&index=4
- Azuero, Alejandra (2023) *El paro como teoría*. Barcelona: Herder

- Bai, Gao (2024) *De la “reducción de riesgos” a la desdolarización: la moneda de los BRICS y el futuro del orden financiero internacional*. En *Revista de pensamiento chino contemporáneo*, Vol. 2 N° 1, pp. 11 – 37.
- Barría, Cecilia (2020) *Cómo América Latina puede salir de la “década perdida” y recuperar el crecimiento económico*
- Barrios Rodríguez, F. M., Quijano Mejía, C. M. y Soler Madrid, L. R. (2017). *Acción colectiva y políticas públicas. El caso de la masacre del 16 de mayo de 1998*. *Opera*, 20, pp. 55-83.
- Bautista, A. (2021) *Monumentos infames*. En Quintero y Rojas (2021)
- Botero, C. (2020) *¿Usted está de acuerdo con la protesta pacífica?* En: *ámbito jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/constitucional-y-derechos-humanos/usted-esta-de-acuerdo-con-la-protesta>
- Canto, M. (2012) *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI
- Carranza, Diego (2019) *Histórico ‘cacerolazo’ en Colombia como protesta contra el Gobierno Nacional*.
<https://www.aa.com.tr/es/mundo/hist%C3%B3rico-cacerolazo-en-colombia-como-protesta-contra-el-gobierno-nacional-/1653047>
- Castaño, Jaime (1997) *Negocios de Dick Tracy en Siloé*. Publicado originalmente en: *Magazín Dominical, El Espectador*,. Santafé de Bogotá, 26 de dic., 1993, p. 8-10. Tomado de:
<https://sebastiancaliescali.blogspot.com/p/ficcion-literatura.html>
- Castells, M. (2019) *Explosiones sociales: una visión global*. Chile: CEP.
<https://www.youtube.com/watch?v=h97emCUyMf0&t=15s>
- Castillo, L. (2021) *Arde Cali, sucursal de cielo y Capital mundial de la salsa*. En: Ibarra et al. (2021)

- Celedón, Nohora (2020) *Con la reforma laboral de Duque hay más ruido que nueces*. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/con-la-reforma-laboral-de-duque-hay-mas-ruido-que-nueces/>
- Celis, Juan ed. (2023) *Estallido social 2021. Expresiones de vida y resistencias*. Bogotá: Siglo del Hombre
- Charry, Carlos (2021) ¿La protesta social es un mecanismo de democracia en Colombia? <https://youtu.be/5w5ShUrL4Kk?si=WseOV5FLpeHL3srd>
- CIDH (2021) Observaciones y recomendaciones visita de trabajo a Colombia junio 2021
https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf
- Cifras y Conceptos y Cancino, Diego (2020) *Persiguiendo fantasmas*.
<https://www.cifrasyconceptos.com/wp-content/uploads/2022/07/Persiguiendo-Fantasmas.-Final.pdf>
- Cifras y Conceptos (abril de 2021) *Encuesta Polimétrica, módulo de cultura tributaria*.
https://caracol.com.co/radio/2021/04/20/nacional/1618883121_325883.html
- CINEP (2009) *La protesta social 2002-2008: En cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez*. Bogotá: CINEP
- CINEP (2021) *Revista 100 días, 30 años después ¿ciudadanos o vándalos?*
- CNP (2019) Carta del 28 de noviembre al presidente Iván Duque.
<https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/11/FinalCartaDuque-DialogoFirmas.pdf>
- CNP (2021) *Comunicado del 3 de mayo de 2021* <https://cut.org.co/wp-content/uploads/2021/05/COMUNICADO3Mayo.pdf>

- Collazos, E. (2021) La banda sonora de las marchas
<https://lapalabra.univalle.edu.co/cronica-la-banda-sonora-de-las-marchas/>
- Colprensa (2019) Colombianos marcharon masivamente en todo el país
<https://www.radionacional.co/cultura/colombianos-marcharon-masivamente-en-todo-el-pais>
- Colprensa (2021) Por lo menos 103 personas tuvieron lesiones oculares en paro nacional de 2021 <https://www.radionacional.co/actualidad/lesiones-oculares-paro-nacional-103-casos-2021>
- Covo, Adelina (2021) Tres siglos de historia documentada de la protesta social en Colombia. <https://www.youtube.com/watch?v=1cdnvQ6npPc>
- Cruz, Luis y Mballa, Luis (2017) Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. En: *Revista Políticas Públicas*. Vol.10(1)
- Cruz, O. y Ortega, P. (2023) De la protesta y sus consecuencias políticas en Chile y Ecuador. En: *Caminos de la ciencia política: movimientos sociales y estallidos sociales en América Latina*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política
- CUT (2024) *A fondo con la CUT: 21N, 5 años del inicio del estallido social, ¿cuál es la importancia?*
- Delgado, Paula (2024) *El oro recupera su papel como activo de reserva por excelencia*. Valoranalitik.
- Díaz, Ana (2017) Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. En: *Gestión y Política Pública V. XXVI. Número 2. PP. 341-379*
- Díaz, Héctor (2021) Comentarios para una historia crítica del presente: el Paro Nacional de abril de 2021 en Colombia como acontecimiento. En: *Revista cambios y permanencias. Vol. 12*

- Díaz, Luis y Sánchez, Pedro (2021) *Una aproximación al estudio de las políticas públicas y los derechos colectivos en Colombia*. Colombia: Editorial Ibañez
- DNP (2018) *Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022*
- DNP (2022) *Balance de resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_resultados_2022_vf.pdf
- Donoso, Sofía y Somma, Nicolas (2022) Renovando la arena política: estallido social, cambio constitucional y nuevo Gobierno en Chile. En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 122, pp. 147-161
- Duque, Iván (2022) *Construimos país. Informe al Congreso de la República 2022*
- El Espectador (2019) Paro Nacional de 2019, la protesta social que sacudió a Colombia
<https://www.youtube.com/watch?v=LeFJglvBb7M&list=TLPQMDEwMTIwMjTM7ncSRd0hZg&index=3>
- El Espectador (23 de noviembre de 2019) ¿207 mil marchantes en el paro nacional? Una cifra oficial que podría ser muy baja
- El Espectador (2021) Paro Nacional de 2021: Cali, la ciudad de la furia
- El Tiempo (29 de abril de 2021) Así se movió en Colombia la jornada de paro nacional del 28 de abril <https://eltiempo.com/justicia/servicios/paro-nacional-asi-se-movio-en-colombia-jornada-de-protestas-584615>
- El Tiempo (28 de mayo de 2024) Tribunal Superior de Bogotá ratifica condena de 19 años de cárcel
- Engels, F. (2015) *Introducción a La lucha de clases en Francia 1848-1850*. Madrid: Fundación FE

- Europa Press (11 de mayo de 2021) Primera reunión entre Duque y Comité Nacional del Paro acaba sin acuerdo por "falta de empatía del Gobierno"
- FIP (2021) El Paro Nacional y la movilización social en Colombia.
https://storage.ideaspaz.org/documents/nota_estabilizacion04_movilizacionFIP.pdf
- Función Pública (2022) *Guía de diálogo social para el control social y su articulación con el sistema de control interno institucional*. Bogotá: Función Pública.
- Garcés, S. (2023) ¿La protesta social es un mecanismo de democracia en Colombia? <https://www.youtube.com/watch?v=5w5ShUrL4Kk>
- Gargarella, R. (2021) *Protesta social y Constitución*. Pontificia Universidad Católica del Perú
- Gramsci, A. (1980) Análisis de las situaciones. Relaciones de fuerza. En: *Nueva Antropología*, vol. IV, núm. 16, diciembre, 1980, pp. 7-18
- Gruss, B. (2014) *América Latina: Creciendo sin la locomotora de los commodities*. Blog FMI
- Hernández, José y Miranda, Juan (2019) Participación ciudadana y el desempeño de los gobiernos subnacionales: una revisión bibliográfica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 75
- Ibarra, M., Ortiz, C., Quintín, P., Valencia, A. (Editores) (2021) *Pensar la resistencia mayo del 2021 Cali y Colombia*. Cali: Universidad del Valle
- Ibarra, P., Martí, S., Goma, R. (2002) *Creadores de democracia radical*. España: Icaria
- IDEHPUCP (2024) *Entendiendo la participación ciudadana más allá de las instituciones*. Perú: PUCP
- Inclán, María (2017) A la sombra de Sidney Tarrow: Conceptos básicos para el estudio de los movimientos de protesta. En: *Política y Gobierno Vol. 24*

- INDEPAZ (2021) *Listado de las 80 víctimas de violencia homicida en el marco del Paro Nacional al 23 de julio* <https://indepaz.org.co/victimas-de-violencia-homicida-en-el-marco-del-paro-nacional/>
- Inherente y El Espectador (2021) Las protestas que marcaron a Bogotá: un año tras la horrible noche
<https://www.youtube.com/watch?v=QfHGfkKDT2A&list=TLPQMDEwMTIwMjTM7ncSRd0hZg&index=2>
- Jacobin (27 de agosto de 2019) The Armored Archipelago.
<https://jacobin.com/2019/08/the-armored-archipelago>
- Jarrín, H. (2021) *Lenguaje, protestas y resistencia*. Las Dos Orillas. <https://www.las2orillas.co/lenguaje-protestas-y-resistencia/>
- La República (29 de noviembre de 2019) *Ninguna de las marchas superó 208.000 manifestantes según las autoridades*
- Laborda, D. (2017) *La participación ciudadana en la gestión pública*. Conferencia en Colegio Oficial de Ingenieros en Informática de la Comunidad Valenciana <https://www.youtube.com/watch?v=xN-WalrDn8A>
- Lahera, E. (1999) *Introducción a las políticas públicas*. Chile: CEPAL
- López, Miguel. (2012). Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. *Región y sociedad*, 24(55), 159-197.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2022) *Informe de rendición de cuentas 2021-2022*. Bogotá: MADR
- Medina, Medófilo (2023) Inscripción histórica, personalidad sociocultural del estallido de 2021. En: Celis (2023)
- Mejía, R. (2014) *Gobernanza, democracia participativa y movimientos sociales: lejanías y cercanías*. México: Fontamara

- Meyer, David S. (2003) *Social Movements and Public Policy: Eggs, Chicken, and Theory*. UC Irvine: Center for the Study of Democracy. Tomado de: <https://escholarship.org/uc/item/2m62b74d>
- Ministerio del Trabajo (2019) *Reforma pensional, en marzo y sin subir edad*. https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/mintrabajo-es-noticia/2019/-/asset_publisher/5xJ9xhWdt7lp/content/reforma-pensional-en-marzo-del-2020-y-sin-subir-edad-mintrabajo
- Molano, D. (2023) *Bajo amenaza*. Bogotá: Planeta
- Moore, S. (2009), "The excess of Modernity: Garbage Politics in Oaxaca, Mexico", En: *Professional Geographer*, 61(4), pp. 426-437
- Moreno, Itatí. (2020). Organizaciones de base e injusticia ambiental. La relevancia de las alianzas estratégicas para la incidencia en las políticas públicas. El caso de las políticas de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Gestión y política pública*, 29(1), 131-162.
- Moreno, O. (2021) *Cali, símbolo de resistencia* En Quintana y Rojas, (2021)
- Movimiento social y sindical (2019) *Declaración del Encuentro nacional de emergencia del 4 de octubre* <https://cut.org.co/declaracion-del-encuentro-nacional-de-emergencia-del-movimiento-social-y-sindical-4-de-octubre/>
- Múnera, Leopoldo (2021) Una multitud en condiciones de precariedad. En: *Revista Izquierda N. 97*.
- Negri, T. y Hardt, M. (2002) La multitud contra el imperio. En: OSAL, *Observatorio Social de América Latina, No. 7*
- Nieto, Jaime; Osorio, Ana; Franco, Juan; Pérez, Sebastián (2014) El ciclo de protestas sociales en Colombia y la movilización agraria. En: OSAL *Observatorio Social de América Latina, núm. 36*.
- Ocampo, Ángel (29 de mayo de 2019) *Así es la reforma a la salud que propone Iván Duque*. La FM.

- OCDE (2022) *Revisión OCDE de la Política Rural Colombia*.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2022/11/rural-policy-review-of-colombia-2022_8312fa06/resumen-ejecutivo-politca-rural-colombia.pdf
- Ojeda, Iván y Campos, Fernando (2020) Estallido Social y COVID-19 en Chile: Reconstruir la política pública y la institucionalidad. En: *Espacio Abierto Vol 29 N° 4*
- Olivares, A. L., & Carrasco, C. (2020). Social Movements and Public Policies in Chile: Analysis of the Student Movement of 2011 and the No+AFP movement of 2016. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 20(2), 203-222
- Olivares, A. y Medina, P. (2020) La persistente debilidad institucional de Ecuador: Protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019. En: *Revista Ciencia Política vol.40 no.2 Santiago*
- OLPUJ (2022) *Trabajo y seguridad social: Gobierno Duque y Gobierno Petro*. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana
- Ortiz, C. *Otra vuelta de tuerca, la codicia de las élites en la pandemia*. En Ibarra et al (2021)
- Otero, Miguel y González, Agustín (2023) ¿Está amenazada la hegemonía del dólar? En: *Análisis del Real Instituto Elcano, N°. 49, 2023*
- Ouviña, H. (2020) El Estado y la reactivación del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina. En: Bautista, C., Durand, A. y Ouviaña, H. (2020) *Estados Alterados*. Argentina: Clacso
- Özen, H. y Özen, S. (2010) Public Policies and Social Movements: The Influences of Protest Movements on Mining Policy in *Turkey Review of Public Administration, Volume 43 Issue 2 June 2010, p.33-64*.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO

- Periódico UNAL (18 de mayo de 2021) *Reforma a la salud: puntos clave del proyecto de Ley 010*.
- Plataforma de DDHH (2020) Represión e impunidad en el Paro Nacional: otra consecuencia de la falta de independencia judicial.
https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/represion-e-impunidad-en-el-paro-nacional-otra-consecuencia-de-la-falta-de-independencia-judicial
- PNUD (2024) *Informe sobre el futuro de la democracia en Colombia*.
<https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-futuro-democracia-colombia-caminos-fortalecer-democracia>
- Portafolio (14 de octubre de 2019) *Así será la reforma pensional del Gobierno de Iván Duque*
- Postigo, Julio (2013) *Cambio Climático, Movimientos Sociales y Políticas Públicas*. Chile: CLACSO
- Quintana, F. y Rojas, J. (Compiladores) (2021) *Voces en primera línea*. Colombia: Ediciones el Silencio
- Rivera, Luis (2017) La agenda de derechos en Uruguay. Del movimiento social a las políticas públicas en el gobierno de José Mujica. En: *Nuevo mundo mundos nuevos*
- Rojas, H., Rodríguez, M. y Torres, R. (2023) *Los retos de la política social en Colombia*. <https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2024/11/LOS-RETOS-DE-LA-POLITICA-SOCIAL.pdf>
- Rossi, Valentina y Renna, Henry (2020) Volcán Chile. En: Bautista, C., Durand, A. y Ouviaña, H. (2020) *Estados Alterados*. Argentina: Clacso
- Roth, André (2018) Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia. En DAFP, *El estado del Estado*. Bogotá: DAFP.
- Ruiz, Javier (2015) Movimientos sociales y políticas públicas: la incidencia del movice en la política pública de atención y reparación a víctimas del

conflicto armado colombiano. Trabajo de grado para optar al título de politólogo. U Javeriana

Ruiz, Ricardo (2020) *Ley de Crecimiento Económico: aspectos relevantes*. Colombia: KPMG

Sánchez, J. *Reflexiones sobre las prácticas y culturas políticas en el paro del 2021* En Ibarra (2021)

Sanín, Luciano (15 de abril de 2021) Protesta social y movilización
https://youtu.be/M_vT5rPdeHc?si=4xsd9z9POsS0BGxQ

Schuster, F. (2005) Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En: Schuster et al. *Tomar la Palabra. Estudios sobre la protesta social y la acción colectiva en la Argentina*. Buenos Aires: UBA

SIPRI (2024) *El gasto militar mundial aumenta en medio de guerras, tensiones crecientes e inseguridad*. Tomado de: [https://fundipau.org/el-gasto-militar-mundial-aumenta-en-medio-de-guerras-tensiones-crecientes-e-inseguridad/#:~:text=22%2F04%2F2024-,El%20gasto%20militar%20mundial%20aumenta%20en,guerras%2C%20tensiones%20crecientes%20e%20inseguridad&text=\(Estocolmo%2C%202022%20de%20abril%20de,mayor%20incremento%20interanual%20desde%202009](https://fundipau.org/el-gasto-militar-mundial-aumenta-en-medio-de-guerras-tensiones-crecientes-e-inseguridad/#:~:text=22%2F04%2F2024-,El%20gasto%20militar%20mundial%20aumenta%20en,guerras%2C%20tensiones%20crecientes%20e%20inseguridad&text=(Estocolmo%2C%202022%20de%20abril%20de,mayor%20incremento%20interanual%20desde%202009).

SUE (2018) *Financiamiento y sostenibilidad de las universidades públicas*. Bogotá: SUE

Tarrow, Sidney (1997) *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza Editorial

Torres, J. y Rincón, N. (2024) *Paro Cívico Buenaventura y Chocó: Cumpliendo lo incumplido*. Tomado de:
<https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/paro-civico-buenaventura-y-choco-cumpliendo-lo-incumplido.aspx>

- Umaña, Camilo (2021) Paro Nacional 21 N: lecciones, retrocesos y desafíos democráticos. En: Rico et al. *Democracia, representación y nuevas formas de representación*. Bogotá: El Externado
- Univisión (22 de noviembre de 2019) *Manifestaciones en Colombia terminan en violencia: 3 muertos y 250 heridos en las protestas contra el presidente Iván Duque*
- Uprimny, Rodrigo (2021) *Protesta, proporcionalidad y bloqueos. A propósito del decreto 575*. Bogotá: Dejusticia
- Valdés, María (2021) El estallido social y sus implicaciones para la situación tributaria en Colombia. En: *Análisis Carolina, n° 23, Madrid, Fundación Carolina*.
- Valencia Gutiérrez, Alberto *¿Qué está pasando en Colombia? Poder, legitimidad y crisis social*. En Ibarra et al (2021)
- Velasco, Andrea (2020) Represión estatal y repertorios de acción colectiva: movimiento social del “paro nacional”, Bogotá 2019-2020. En: *CRITERIOS - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional Vol. 13. N.º 2 p. 43-68*.
- Velásquez, F. (2024) *Del conflicto al estallido: las movilizaciones sociales en Colombia 2019-2021*. Lima: PUCP.
- Velásquez, F. y González, E. (2020) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018*. Bogotá: Foro Nacional Por Colombia
- Velásquez, R. (2009) Hacia una nueva definición del concepto “política pública” En: *Desafíos, Bogotá (Colombia), (20): 149-187, semestre I de 2009*
- Vélez, Ramiro (2014) Movimientos sociales y políticas públicas en el contexto de asambleas municipales constituyentes. En: *Administración y desarrollo, 43(59), 65-78*

- Villarreal, María (2009) *Participación ciudadana y políticas públicas*.
https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/mariateresavillarrealmartinez.pdf
- Yasunaga, M. (2020) La desigualdad y la inestabilidad política en América Latina: las protestas en Ecuador, Chile y Colombia. En: *Boletín Instituto Español de Estudios Estratégicos, N° 18, 2020, págs. 366-382*
- Zibechi, R., Rodríguez, A., Martínez, A., Vallejo, Y., Valencia, J., Barrera, D., Montoya, J., Villa, E., Zuluaga, H. y Andrade, J. (2021) *Colombia: entre la rebeldía y la esperanza*. Medellín: Desde Abajo.

ANEXO

Anexo 1. Canciones realizadas en medio del ciclo de protestas 2019-2021

<https://www.youtube.com/playlist?list=PL6cQxN-91QsvlwHsRnNGVfoa2ITpyOsRR>

1. 21 N - Sin miedo
2. A la gud de god - Campanas
3. Adriana Lucia - No hay una vida que no nos duela
4. Aguas Ardientes - Donde Están
5. Alcolirykoz - La caza de Nariño
6. Ataque en contra - Pasamontañas
7. Best Bross y JcDesingz y Brend - Resistencia
8. Bullenrap - Clamor
9. César López - En su nombre
10. Cheo Gallego - SOS Colombia
11. Control Psicótico - Yugular
12. Dave Morillo ft. Daniela Sagrav - Resistencia, canción paro nacional
13. Desorden Social - SOS Colombia
14. Diago ft Mario Rincón - Indiferencia
15. Edson Velandia y Adriana Lizcano - El Infiltrado
16. Edson Velandia & Adriana Lizcano - Todo Regalao
17. El Pro ft. Sceja - Los que resisten
18. El Teacher - Por Colombia
19. Ganster Boys - Manos arriba
20. Gato 'e monte - Paro
21. Gato 'e monte ft La Muchacha ft Segunda Línea - El incendio
22. Grupo Bahía – Esto que está pasando pasará
23. Guardia Fuerza - Himno de la Guardia Indígena (versión 2020)
24. Hendrix B, Nidia Góngora, Alexis Play & Junior Jein - ¿Quién Los Mató?
25. Jacob DMC & Jorge Klann - E.S.M.A.D Con permiso para matar
26. Jhon Jota - Resistencia
27. Jorge Velosa, Andrea Echeverri, César López - Somos Miles de Miles
28. Katt Maldonado - Patria suplicante
29. Kevin Florez - No a la reforma tributaria
30. Ktel - Canción Paro Nacional
31. La doble A - Una poca de justicia
32. La Mambanegra - Voy a seguir
33. Lianna, Briela Ojeda y La Muchacha - Aquí la gente para, el Estado dispara
34. Lucio Feuillet - Sed

35. Lucio Feuillet y La Muchacha - Nunca Callar
36. Luis Eduardo acústico - Sos colombiano
37. Métricas Frías & DeeJohend - Su propia medicina
38. Ninio Sacro - Yo Marché
39. Perros de reserva – Que renuncie
40. Pernet - Al pueblo puro veneno
41. Plu con Pla - Vos sabes
42. Poison The Preacher - La Horrible Noche
43. Por Razones de Estado & Danny Boom + Mamut - SOMOS MINGA
44. Providencia - Con Los Puños En El Aire
45. Rap Flow The Dinamiko - Reforma tributaria
46. Santiago Cruz - Aquí no pasa nada
47. Segunda Línea - Tocando de frente
48. Segunda Línea - Esto no para aquí
49. Segunda Línea - Toca la cacerola
50. Skaimanes - Resistencia 28 A
51. Solitario Soldado - Despierta
52. SoulCream - Soy Colombia
53. Stheisy - Agonía
54. Teo Grajales - Colombia No Me Jodas
55. The Santuplex El Fénix - Duque Chao
56. The Warrior Brothers - Nos están matando en Colombia
57. Tres Coronas – Resistencia
58. Yoky Barrios y El Barragán – Nos están matando
59. 130 BPM- Skandalo Locombia
60. Bazurita-Dylan
61. Impunity - No morirán
62. Mortis y los desalmados - La consentida

