

Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

LA DEMOCRACIA QUE TENEMOS

EDICIÓN

118

ENERO - ABRIL
2026



118



9 770121 255009

ISSN 0121 - 2559

SUSCRÍBASE



Foro

La **Revista Foro** es una iniciativa institucional para construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Ejemplar impreso (en Colombia)	\$ 30.000
Suscripción por un año en Colombia (tres números)	\$ 95.000
Suscripción por dos años en Colombia (seis números)	\$ 180.000
Suscripción por un año en el extranjero (tres números)	USD 53
Suscripción por dos años en el extranjero (seis números)	USD 95
Suscripción digital por un año en Colombia (tres números)	\$ 57.000
Suscripción digital por un año en el extranjero (tres números)	USD 21

Publicada con el apoyo de:



Contáctenos para brindarle más información:

www.foro.org.co

contactenos@foro.org

Foro

EDICIÓN 118 ENERO — ABRIL 2026

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO

Director

Jaime Zuluaga Nieto

Editor

Fabio E. Velásquez C.

Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

Claire Launay

Marcela Restrepo Hung

Asamblea de Miembros de Foro

Alexandra Fernández

Esperanza González Rodríguez

Nohema Hernández Guevara

Francisco Mejía Lema

Erika Pareja López

Marcela Restrepo Hung

Joaquín Tovar

Fabio E. Velásquez Carrillo

Diseño y diagramación

Azoma Criterio Editorial Ltda.

www.azoma.net

Fotografías:

Ovidio González, Presidencia de la República
(carátula)

Andrea Puentes, Presidencia de la República

Andrés Camilo González

Diego Guerrero

Entreculturas

Jhonny Estrada, Unsplash

Jose M, Unsplash

La Moncloa

Leonardo Vargas, Presidencia de la República

Sabrina Zimmerman

Salah Darwish, Unsplash

Sath.es

Impresión

Editorial Gente Nueva S.A.S.



Revista Foro es editada, impresa y distribuida por la Fundación Foro Nacional por Colombia gracias al apoyo de: Brot für die Welt (Pan para el Mundo) y la Fundación Ford.

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62

Bogotá, D.C. - Colombia

Contacto

www.foro.org.co

contactenos@foro.org.co

[@foronacionalcol - facebook.com/Foronacional](https://www.facebook.com/Foronacional)

Foro

Apreciado lector(a) le invitamos a conocer nuestras páginas web. Allí usted encontrará información sobre nuestra organización, así como de los programas, proyectos y actividades que desarrollamos. Además, podrá acceder a varias de nuestras publicaciones de manera gratuita.



Fundación Foro Nacional por Colombia

<https://foro.org.co/>

contactenos@foro.org.co

Carrera 4 A No. 27-62 | Cel.: 300 756 64 72

Bogotá

Foro Capítulo Región Central

<http://fundacionfororegioncentral.org/>

info.bog@foro.org.co

Carrera 13 # 35-43 Oficina 1101

Bogotá

Foro Capítulo Suroccidente

<http://forosuroccidente.org/>

info.suroccidente@foro.org.co

Carrera 36 A Bis No. 6-35

Cali



Editorial:

La traumática transición hegemónica y los desafíos de construcción de la democracia	4
---	----------

La Democracia que tenemos**De la democracia que tenemos a la democracia que queremos**

Paola Circa, César Manoll Triana, Janer Camilo Garzón, Érika Pareja	8
---	----------

Del bipartidismo al autoritarismo y el populismo en la Colombia de hoy

Alberto Valencia Gutiérrez	16
----------------------------	-----------

La democracia que tenemos: crimen, corrupción y cooptación institucional en Colombia

Eduardo Salcedo-Albarán, Luis Jorge Garay-Salamanca	25
---	-----------

Reconstruir el vínculo democrático en tiempos de polarización

Myriam Méndez Montalvo	33
------------------------	-----------

La evolución de la participación como ingrediente central de la democracia en la región

Eduardo Ballón	41
----------------	-----------

La participación que tenemos

Fabio E. Velásquez C.	49
-----------------------	-----------

La democracia que tenemos: lecciones de los Consejos de Juventud en Colombia

Diana Dajer, Camilo Recio	61
---------------------------	-----------

Entorno Propicio en Colombia 2025: condiciones para el ejercicio de la Ciudadanía

Marcela Restrepo Hung, Diana Chavarro Rodríguez	69
---	-----------

Cinco frentes para dejar de ser uno de los países más inequitativos del mundo.**Contribución a la profundización de la senda progresista**

Darío Restrepo, Sergio Álvarez	76
--------------------------------	-----------

Mundo**América Latina en el (des)orden multipolar**

Gabriel Merino	88
----------------	-----------

La ofensiva imperial liderada por Trump y el declive hegemónico estadounidense que intenta revertir

Leandro Morgenfeld	94
--------------------	-----------

Libros**Gabriel Turbay, reparación pendiente**

Beethoven Herrera Valencia	101
----------------------------	------------

La traumática transición hegemónica y los desafíos de construcción de la democracia

Sostuvo Wallerstein, al comienzo del actual milenio, en su reconocido trabajo sobre *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos*, que desde 1970, por lo menos, se puede advertir el declive del poder mundial detentado por los Estados Unidos y que la doctrina de Bush deriva, no de su fortaleza como única superpotencia en el escenario, sino de su debilidad. Y agrega que hemos entrado en un mundo caótico en medio de la crisis del capitalismo como sistema, situación que se mantendrá por dos o tres décadas. Nadie la controla, mucho menos el gobierno estadounidense. “Esto no es bueno ni malo, pero no deberíamos sobreestimar a esta genta ni la fuerza con la que cuentan”¹, afirmó, refiriéndose a los llamados halcones y a la política antiterrorista adoptada a partir de los atentados del 11 de septiembre.

Hoy estamos frente a una nueva ola de halcones, de conservadurismo de derecha, con expresiones en los Estados Unidos y en otros países, que se diferencia de los neoconservadores tradicionales por su abierta postura contra la democracia liberal, el desconocimiento de los derechos de las mujeres, de la población LGTBQ+ y la oposición al libre comercio. Estos halcones, los de los Estados Unidos, han tenido un avance significativo de fuerzas sociales y políticas basadas en el fundamentalismo cristiano, el racismo y la xenofobia, en las dos administraciones de Trump.

El declive de la hegemonía estadounidense se manifiesta en el debilitamiento relativo de su economía, que en 1993 representaba, como proporción del PIB mundial, el 19,7% y en el 2022 el 15,5%, en tanto que

China, para los mismos años, pasó del 5% al 18,4%. También en el debilitamiento político: ya no son el autoproclamado modelo de la democracia liberal, ni el escenario de ejercicio de las libertades. Todo lo contrario. El giro autoritario de la administración Trump se manifiesta en el desconocimiento de la separación de poderes, en la persecución y estigmatización de los jueces y magistrados cuando éstos adoptan decisiones que no comparte el presidente, en la persecución a los periodistas, en la violación de los derechos humanos,

en el abuso policial y la persecución contra los migrantes, en el desconocimiento del estado de derecho, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos que regulan las relaciones entre las naciones, en el retiro de los acuerdos y convenios internacionales en materia ambiental, control de armas nucleares, y en la violación de los tratados de libre comercio.

Los Estados Unidos han dejado de ser confiables para sus aliados tradicionales. Tal como se evidenció en la Conferencia de seguridad de Munich, en mayo de 2025, la administración Trump no se siente comprometida

con la preservación y funcionamiento del actual orden internacional que ellos mismos ayudaron a construir. Por el contrario, consideran que no tiene por qué someterse a normas al amparo de las cuales han sido estafados, ha sido debilitada su economía y sostenido relaciones comerciales deficitarias. De ahí la guerra arancelaria y la amenaza constante de imposición de sanciones económicas a los países que no se sometan a sus intereses. El argumento de la escasez de recursos, además de evidenciar el declive de su hegemonía,

“ El giro autoritario de la administración Trump se manifiesta en el desconocimiento de la separación de poderes, en la persecución y estigmatización de los jueces y magistrados y en la violación de los derechos humanos.

1. Wallerstein, Immanuel. (2004). *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de sistemas-mundo*. Madrid. AKAL.

se ha convertido en elemento central de la política exterior del gobierno republicano.

En lo que siguen siendo hegemónicos es en lo militar. El gasto en defensa es superior al de cualquier otro país y es recurriendo a su incuestionable superioridad militar como trata de revertir el inexorable declive de su hegemonía e imponer su derecho a pasar por encima de las normas que regulan el orden internacional. La violación de las normas internacionales ha sido evidente con la política de asesinar en aguas internacionales a presuntos traficantes de drogas con el pretexto de proteger a su población del flagelo de las drogas; con la violación de la soberanía venezolana para la “extracción” -así la llamaron- del presidente Maduro reclamado por las cortes norteamericanas por el supuesto delito de tráfico de drogas. Trump puso en evidencia que se trató de una operación orientada, según sus palabras, a recuperar el petróleo que Venezuela les había “robado” mediante la expropiación de las empresas estadounidenses. Quedó claro que de lo que se trataba era de una lucha por el control de los recursos naturales, de allí que la intervención concluyó con el establecimiento de un inédito “protectorado” que mantiene al régimen político que supuestamente se proponían cambiar.

Al parecer es lo que pretendía, prevalido del poderío militar, con la guerra que adelanta contra Irán conjuntamente con el régimen genocida de Israel: apropiarse de los recursos naturales de Irán mediante el establecimiento de un régimen vasallo. Pero en este caso se encontró con una resistencia que no ha logrado vencer y su política amenaza con incendiar la región y eventualmente el planeta. Como lo afirma el director del Centro para el Desarrollo Sostenible de la Universidad de Columbia y presidente de la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, Jeffrey Sachs, en entrevista con Amy Goodman para Democracy Now, esta guerra va a provocar un desastre mundial, viola la Carta de la ONU y evidencia que “estamos en un Estado de seguridad y no en un orden constitucional [...] es la forma más descarada de fascismo que hemos visto desde la era fascista.”

En el Editorial de la edición 115, de abril de 2025, sostuvimos que nos encontramos ante un complejo panorama internacional caracterizado por la transición hegemónica y la crisis de las democracias libera-

les. Transición que implica una recomposición de los núcleos de poder mundial en lo que juegan un papel cada vez más importante potencias como China y los BRICS. De China no podemos decir que sea una potencia emergente. Tal como afirma Manuel Castells, es una valiosa experiencia de desarrollo multidimensional que ha aprovechado el capitalismo global sin adoptar sus principios. Ha experimentado transformaciones económicas y tecnológicas: su manufactura crece aceleradamente; casi el 80% de los países integrantes de la ONU que comprenden alrededor del 64% de la población mundial, forman parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta; produce inteligencia artificial e integró la tecno inteligencia en la educación y en los sistemas industriales y, ha avanzado en la transición hacia energía limpias. Es la potencia del siglo XXI.

Por su parte, los BRICS, ahora BRICS10, comprenden el 45,5% de la población mundial y representan una proporción del 35,5% del PIB mundial en contraste con el G7 que con el 10% de la población del mundo participan en una proporción del 30.4% en el

PIB mundial. Estamos pues ante una reconfiguración de centros de poder, con un peso creciente del Sur global y la configuración de un (des)orden mundial multilateral.

Transición hegemónica acompañada de la crisis creciente de las democracias en el mundo, con un agravante: los Estados Unidos representan hoy la mayor amenaza contra las democracias liberales. Lidera agresivamente su desmonte y promueve, como en el caso de América Latina y el Caribe la creación de alianzas autoritarias como el Escudo de las Américas, que reunió en Miami el pasado 7 de marzo doce gobiernos afines a sus

políticas, más exactamente a sus intereses, ante los cuales Trump declaró que la única forma de derrotar a sus enemigos es recurriendo al poder de sus ejércitos, afirmando su posición según la cual la posibilidad de frenar su declive hegemónico es utilizando su poderío militar. Es el mismo principio que inspira la Estrategia de Seguridad Nacional adoptada por su gobierno, que pretende hacer de nuevo de América Latina y el Caribe su “patio trasero” aplicando lo que ha dado el llamar el “corolario Trump” de la rebautizada “Doctrina Donroe”.

En estas condiciones es urgente que todos los sectores democráticos del planeta converjamos en un

“Recurriendo a su incuestionable superioridad militar trata de revertir el inexorable declive de su hegemonía e imponer su derecho a pasar por encima de las normas que regulan el orden internacional.

frente común en defensa de la democracia y en la realización de las necesarias reformas que exige el dejar atrás estas democracias que hemos construido pero que, incapaces de cumplir con las promesas de libertad, equidad y progreso, han favorecido el desencanto y la desconfianza en ellas. Ello nos plantea el reto de pasar de las democracias que tenemos, con sus fortalezas y debilidades, a las democracias que queremos y necesitamos.

La situación de Colombia en el complejo contexto internacional

Paradójicamente, cuando se fortalecen las tendencias de derecha en muchas latitudes, incluida América Latina y el Caribe, en donde recientemente los procesos electorales han estado dominados por el triunfo de movimientos y partidos de derecha, en Colombia las elecciones para Congreso de la República ratificaron al movimiento progresista agrupado en el Pacto Histórico como la primera fuerza política del país, seguido de lejos por la extrema derecha del Centro Democrático.

Resultado tanto más significativo cuanto que se produjo en un contexto de polarización y fragmentación de las fuerzas políticas, después de casi cuatro años de ejercicio del “gobierno del cambio”, primer gobierno progresista de nuestra historia republicana, ajeno al bipartidismo que durante siglo y medio dominó el proceso político electoral en el país. No es este el momento para hacer un balance del gobierno. Lo realizaremos en nuestra próxima edición. Por el momento baste con afirmar que el gobierno alentó fuertes expectativas de democratización y generó fuertes desencantos en relación con su compromiso de cambio; gobierno que ha sido objeto de la más terca y sectaria oposición de las últimas décadas, apoyada casi sin excepciones en los medios de comunicación de masas tradicionales.

En breve realizaremos las elecciones presidenciales y, según todas las encuestas, el candidato presidencial del Pacto Histórico es el más opcionado para triunfar en la primera vuelta. En una eventual segunda vuelta, según algunas de las encuestas, no estaría asegurado su triunfo.

En la transición hegemónica de la que nos hemos ocupado hay que recordar la injerencia del presidente Trump en algunos de los procesos electorales, como fue el caso de las elecciones municipales en Argenti-

na y las presidenciales en Guatemala, injerencia que tuvo incidencia en los resultados que favorecieron las fuerzas de derecha.

Colombia llega al proceso electoral con un gobierno abiertamente cuestionado por la administración Trump: el país descertificado en la lucha contra el narcotráfico, medida que no reconoce el compromiso, los costos políticos, humanos, sociales y ambientales pagados durante décadas de lucha antinarcóticos, orientada por una política fracasada impuesta por los Estados Unidos, así como los avances que en este campo se han dado en materia de extradición de narcotraficantes, interdicción e incautación de drogas a pesar del crecimiento de los cultivos; el presidente señalado de nexos con los narcotraficantes y de protección de criminales con la política de paz, e incluido en la lista OFAC más conocida como Lista Clinton. Cuestionamientos que subsisten a pesar de los positivos resultados del encuentro directo entre los presidentes Trump y Petro en la casa Blanca, con posterioridad a estas determinaciones del gobierno de los Estados Unidos. No desconocemos que a esta situación se llegó después de una seguidilla de inter-

venciones del presidente Petro que rompieron todos los protocolos diplomáticos y constituyeron indebidas e inaceptables intervenciones en la política interna estadounidense.

Si el candidato del Pacto Histórico, a la cabeza de la Alianza por la vida, se impone en las elecciones, una vez más el excepcionalismo colombiano será fuente de reflexiones y enseñanzas sobre las luchas por la democratización de la sociedad en contextos de altos niveles de violencia y polarización política, en medio de la extendida crisis de las democracias

liberales y el fortalecimiento relativo de tendencias de derecha.

Si triunfa la candidata o candidato de la derecha, seguramente apoyada/o en el Centro Democrático y una coalición de sectores políticos entre los que se destacan los tradicionales, seremos un laboratorio de primera línea para estudiar los volubles comportamientos electorales, la incidencia de la violencia y del contexto internacional en las dinámicas políticas internas.

En todos los casos, el desafío es y será, fortalecer las fuerzas democráticas y avanzar, como señalaba Norbert Lechner, en la siempre inconclusa e irrenunciable construcción de la democracia que queremos y necesitamos. ■

“ El gobierno alentó fuertes expectativas de democratización y generó fuertes desencantos en relación con su compromiso de cambio.



La Democracia que tenemos

Paola Circa
César Manoll Triana
Janer Camilo Garzón
Érika Pareja

Alberto Valencia Gutiérrez
Eduardo Salcedo-Albarán
Luis Jorge Garay-Salamanca
Myriam Méndez Montalvo
Eduardo Ballón
Fabio Velásquez
Diana Dajer
Camilo Recio
Marcela Restrepo Hung
Diana Chavarro Rodríguez
Darío Restrepo
Sergio Álvarez

De la democracia que tenemos a la democracia que queremos

Paola Circa
Yarce

César Manoll
Triana Medina

Janer Camilo
Garzón Muñoz

Érika Pareja
López

Equipo Foro
Región Central

Introducción

¿Por qué es necesario hablar de la democracia? ¿Es el único sistema que conocemos? ¿Es el único posible? ¿Está la democracia debilitándose? ¿Debemos defender la democracia? ¿Quieren los ciudadanos preservar la democracia? ¿Cuál es el deber de los ciudadanos para conservarla? ¿Qué elementos caracterizan la democracia que tenemos? ¿Cuál es la democracia que quisiéramos tener?

En Foro Región Central entendemos la democracia como un modelo de organización política y social sustentado en principios e imaginarios como el pluralismo, la tolerancia, el respeto por la diferencia, la garantía de derechos y libertades, y un profundo sentido de responsabilidad colectiva frente a lo público (Velásquez, 1991). Sin embargo, esta comprensión normativa de la democracia contrasta hoy con un escenario nacional e internacional en el que sus bases muestran signos de debilitamiento y retroceso.

Según el Informe de la Democracia 2025 realizado por el Instituto V-Dem de la Universidad de Gotemburgo, solo el 28% de la población mundial vive en un sistema democrático, mientras el 72% vive en países que ya son autocracias o que presentan rasgos asociados. Es decir, solo una cuarta parte de la población mundial vive bajo sistemas democráticos; los democráticos entonces, somos menos. Este mismo informe observa que la tasa de mortalidad de las democracias se encuentra en el 67%. En 2024, 94 países —que representan el 54 % de todos los países evaluados— sufrieron un deterioro en al menos un factor del desempeño democrático en comparación con su propio desempeño cinco años antes (Informe del estado global de la democracia, 2025).

La tendencia contrafactual a la democracia es que el mundo está dirigiéndose hacia regímenes con características autocráticas lo cual significa una forma de gobierno en la cual la voluntad de una sola persona es la suprema ley. Según la clasificación de Regímenes del Mundo (RdM), el

mundo tiene ahora 88 democracias (liberales y electorales) y 91 autocracias (Varieties of Democracy Institute, 2025, p.12).

Las autocracias están vinculadas con regímenes autoritarios, los cuales tienen una alta concentración del poder, no poseen un sistema de controles y equilibrios, no hay libertad de prensa ni esquemas de rendición de cuentas, y sí la posibilidad de desconocer los marcos institucionales que garantizan los derechos humanos o acuerdos colectivos mundiales. Dentro de este tipo de gobierno se encuentran las monarquías, las dictaduras, los regímenes de partido único, las teocracias, incluso existen autocracias electorales donde, a pesar de que existen elecciones, estas son manipuladas para garantizar la permanencia de un solo líder.

Una de las razones por las que la democracia se está desvaneciendo como ideal es que parece ser menos eficaz a la hora de generar progreso social. Las dudas sobre si la democracia promueve eficazmente el crecimiento, alivia la pobreza y crea sociedades más sanas, mejor educadas y menos propensas a la violencia se ven alimentadas por el espectacular crecimiento económico de autocracias como China (Tudor, 2025) o en otros casos, por la garantía de altas condiciones de seguridad en países que históricamente estuvieron expuestos a riesgos de seguridad, conflicto armado o violencia urbana, lo que se convierte en el ambiente legitimador de la opción autocrática.

Como vemos señales preocupantes con respecto al comportamiento de la democracia, desde Foro Región Central —como organización que hace parte del espacio cívico colombiano— creemos que es urgente abrir escenarios de diálogo sobre la democracia: sobre lo que significa en la vida cotidiana, sobre el lugar que ocupa en las aspiraciones de la gente y sobre el valor real que la ciudadanía le asigna.

Para defender la democracia es necesario conocer sus debilidades, vacíos, contradicciones y



tensiones con el propósito de ponerlos sobre la mesa y diseñar acciones que nos permitan transitar de la democracia que tenemos a la democracia que queremos. Con esa intención, este artículo presenta una revisión de las tipologías de la democracia y de los datos que permiten hacer una lectura de su estado actual, con el objetivo de identificar las tensiones que la atraviesan y reflexionar sobre las razones que debemos tener como ciudadanos para defenderla.

¿Cuál es la idea de la democracia que tenemos?

La democracia es una forma de organización social y política de origen griego que fue establecida por los atenienses¹. Se trató de una

democracia de carácter participativo o directa² (Almoandos, 2003), que amplió el acceso de ciertos sectores de la población a la vía política, pero mantuvo significativamente una exclusión de varios grupos. En este sentido, la voluntad popular era inclusiva y a su vez excluyente y no era en realidad un procedimiento democrático, sino aristocrático.

La sustitución de la democracia directa por la democracia representativa³ o moderna se debió a condiciones históricas. Según Yturbe (1990), el paso de la ciudad - estado a los grandes territorios determinó la transformación de la democracia directa, conduciéndola hacia el procedimiento representativo, obligando a los estados a desarrollar sistemas de elec-

1. En el siglo V a.C. Atenas era la potencia dominante en el mar Egeo. En la ciudad florecían a la par las riquezas y la industria, los genios del arte, la literatura y el pensamiento, todo en el marco de un régimen democrático que constituía una excepción en la Grecia Antigua.
2. Los atenienses no elegían por votación los cargos oficiales, sino que los sorteaban, de manera que cada ciudadano resultaba electo. Así mismo, los órganos principales de democracia eran las asambleas compuestas por hombres.
3. Rodríguez y Francés (2010) expresan que el esquema funcional de la democracia representativa se consolida en el siglo XIX y se fundamenta en la separación de los tres poderes del Estado: judicial, legislativo y ejecutivo. Cada uno tiene funciones específicas en varias esferas de acción: el poder judicial se encarga de la aplicación de sanciones de quienes no cumplen las leyes; el poder legislativo se ocupa de elaborar y aprobar leyes; y el poder ejecutivo se encarga de la administración y ejecución de leyes.

ción. Así, para lograr un proceso de votación efectivo, se necesitan elementos jurídicos e institucionales, así como un método para elegir gobernantes, es decir, un procedimiento. Schumpeter (1996, citado en González, 2021) propone a este enfoque como *democracia procedimental*⁴. Este autor sostiene que “lo que distingue a los gobernantes democráticos de los no democráticos son las normas que condicionan cómo los primeros llegaron al poder y las prácticas que los hacen responsables de sus acciones”.

De manera complementaria, a través de diversos movimientos sociales la ciudadanía empezó a exigir una mayor participación en los asuntos públicos, más allá del voto y de la delegación de representantes. En respuesta, la democracia participativa promueve la intervención de la ciudadanía generalmente a partir de espacios creados desde las instituciones pero en un intento de incorporar los principios participativos a la vida cotidiana (Aguirre, García-Carpintero y Schugurensky, 2017).

Ante el aumento de la desconfianza en las instituciones y la clase política, Sancho (2003) señala que las sociedades occidentales han reclamado más participación ciudadana y una forma diferente de hacer y de entender la política.

En este marco, surge la idea de la democracia deliberativa basada en el diálogo, el debate y la argumentación como elementos centrales de un proceso político que busca mejorar la calidad de las decisiones para que el conjunto de la ciudadanía se beneficie. Para varios teóricos la democracia deliberativa es una concepción epistémica de la democracia, la cual rechaza la idea de que la política se reduce a disputas

entre grupos y plantea la importancia de construir, a través de la deliberación pública, algunas formas del bien común. Habermas (1998, citado por García, 2015) propone ubicar el poder constituyente en el espacio público deliberativo. Esta deliberación tiene lugar en la sociedad civil por medio de los diálogos ciudadanos sobre la esfera pública.

En síntesis, la democracia que tenemos hoy no puede entenderse como exclusivamente representativa, participativa o deliberativa, sino como una articulación de estas tres dimensiones. Es representativa porque sigue descansando en la elección de autoridades y en el funcionamiento de instituciones que canalizan la voluntad popular; es participativa porque ha debido abrir espacios para que la ciudadanía intervenga más allá del voto; y es deliberativa porque reconoce que la legitimidad de las decisiones también depende del diálogo público, la argumentación y la construcción colectiva de orientaciones para lo común. Se puede hablar, además, de democracia de ciudadanía en la que las instituciones deben apuntar al bienestar, al desarrollo humano de la población y al cierre de brechas sociales, económicas y ambientales (PNUD, 2024).

Democracia procedimental y sustantiva

Para ubicar las tensiones o contradicciones que nos trae la democracia, se hace necesario plantear el alcance de la democracia procedimental y la democracia sustantiva. La democracia procedimental es aquella que garantiza las reglas básicas de elecciones libres y competitivas, las condiciones del Estado de derecho, la separación de poderes, las libertades civiles y canales institucionales para la representación y la alternancia. Esas reglas crean el marco que limita el abuso de poder, hace posible la rendición de cuentas y protege la competencia política (Quiroga, 2000; PolSci Institute, 2025).

“La democracia que tenemos hoy no puede entenderse como exclusivamente representativa, participativa o deliberativa, sino como una articulación de estas tres dimensiones.”

4. Bobbio (2023 como se citó en González 2021) señala que la democracia procedimental implica cierto grado de incertidumbre sobre los resultados de las elecciones. No obstante, dicha incertidumbre no recae sobre los procedimientos en sí mismo, ya que existen normas e instituciones que aseguran que los resultados serán respetados. Entre estas predominan el voto secreto, la libertad de expresión y la existencia de partidos políticos, elementos fundamentales para asegurar el proceso democrático. Por otro lado, Urbinati (2011) expresa que si la democracia representativa se limita únicamente a aspectos electorales, se recae a una postura minimalista que no representa adecuadamente a los ciudadanos.

En la gráfica 1 se pueden ejemplificar los componentes del marco conceptual de la democracia a través de los cuáles se identifican cuatro grandes grupos: representación, derechos, estado de derecho y participación. Para cada uno de estos elementos existen

procedimientos que hacen posible su garantía. La democracia procedimental se refiere a cómo cada uno de los elementos ahí retratados tiene lugar dentro de los Estados y cuáles son los marcos institucionales que lo hacen posible.

GRÁFICA 1. Marco conceptual de los índices sobre el estado de la democracia en el mundo



Fuente: International IDEA, 2025

Pero, esos procedimientos por sí solos no aseguran que los derechos se traduzcan en bienestar, inclusión o capacidad efectiva de incidencia. Por eso, una democracia puede cumplir con sus procedimientos electorales y, aun así, coexistir con profundas desigualdades, exclusiones persistentes o formas de participación muy restringidas (Quiroga, 2000; PolSci Institute, 2025).

Cuando hablamos de democracia sustantiva, nos referimos a una democracia que no se agota en la existencia de reglas, procedimientos e instituciones, sino que debe traducirse en resultados concretos para la vida de las personas. Esto supone que la representación, la garantía de derechos, el Estado de derecho y la participación no solo existan en términos formales, sino que operan

efectivamente bajo criterios de igualdad de oportunidades, distribución equitativa de recursos y capacidad real para producir calidad de vida, justicia social e incidencia ciudadana. Desde una perspectiva sociológica, Boaventura de Sousa Santos (2006) denomina la democracia sustantiva como una “democracia de alta intensidad” en contraste con la “democracia de baja intensidad” que caracteriza a los sistemas existentes, la cual, tiende a excluir a la ciudadanía y a reducir los espacios de deliberación pública. Por ello, el desafío consiste en transitar de una democracia de baja intensidad a una de alta intensidad, donde se respeten los derechos fundamentales y donde la participación ciudadana y la deliberación pública ocupen un lugar central.

Tensiones y contradicciones democráticas

Cuando la dimensión procedimental de la democracia no funciona de manera que mejore la relación entre ciudadanía y autoridades, esa promesa sustantiva empieza a vaciarse. La democracia pierde legitimidad cuando sus mecanismos no logran producir representación efectiva, protección de derechos ni canales reales de participación. En ese punto, el deterioro institucional deja de percibirse como una falla aislada y empieza a convertirse en una erosión de la confianza en el sistema democrático como tal. Esto ayuda a explicar, por ejemplo, que en Colombia solo el 30 % de la población se declare satisfecha con la democracia (LAPOP, 2023): la insatisfacción no nace únicamente de la inconformidad con un gobierno o una coyuntura, sino de la sensación de que las instituciones no están cumpliendo con las expectativas de representación, respuesta y justicia que la democracia promete.

Esa fractura se hace visible en varios frentes. En el plano procedimental, las afectaciones a la libertad de expresión, las restricciones a los espacios deliberativos, la represión

o deslegitimación de la organización social y el deterioro de las condiciones para elecciones libres y justas muestran que algunos de los soportes básicos de la democracia se están debilitando. En el plano de la representación, la crisis es igualmente profunda: las instituciones llamadas a canalizar y representar los intereses de la ciudadanía son, precisamente,

algunas de las que menos confianza generan. Como advierte el PNUD (2024), en Colombia los partidos políticos, los concejos municipales, las asambleas departamentales y el Congreso se encuentran entre las instituciones con menores niveles de confianza ciudadana, y las alcaldías y gobernaciones tampoco logran revertir ese panorama. Así, la baja confianza no es un fenómeno periférico, sino una

expresión de la crisis de representatividad que atraviesa la democracia colombiana.

En ese contexto, resulta pertinente afirmar que la democracia colombiana atraviesa una etapa crítica que, como señala Lora (2025), va más allá de una crisis de gobierno puntual y se sitúa en la erosión de las bases mismas de la democracia representativa. Los datos de LAPOP para 2023, que muestran bajos niveles de satisfacción con la democracia tanto entre jóvenes como entre adultos, y los hallazgos más recientes de la encuesta *Cuidar la democracia* de Invamer (2025), permiten observar que esta erosión se alimenta de varios factores interrelacionados: la corrupción, el desgaste institucional, la percepción ciudadana de ineficacia, ciertos rasgos de la cultura política y, de manera central, la débil relación entre instituciones y ciudadanía. En otras palabras, la crisis de la democracia sustantiva se manifiesta en una democracia que conserva procedimientos, pero que cada vez encuentra más dificultades para producir representación legítima, confianza pública y resultados socialmente valiosos.

Según datos de la encuesta Invamer (2025) la corrupción ocupa el primer puesto en los factores que afectan la satisfacción de la ciudadanía para con la democracia, siendo la primera opción del 42% de los encuestados. De acuerdo con los datos revelados por el estudio LAPOP citados en la columna de Vanguardia (2025), la presidencia cuenta con un 39% de confianza, las alcaldías con un 28%, las elecciones con un 19% y los partidos políticos con un 20%.

Según la perspectiva de los participantes en la encuesta Invamer (2025), la reacción más frecuente al escuchar o leer sobre los líderes políticos de país es la decepción o la tristeza, seguidas por la indignación o la rabia con un 27% y 21% respectivamente, mientras que reacciones positivas como el interés o la ilusión ocupan un 21% y 18% respectivamente. Esta tendencia se relaciona directamente con la percepción de la ciudadanía en torno a la democracia: el 62% de los ciudadanos encuestados tienen la noción de un debilitamiento democrático.

“El deterioro institucional deja de percibirse como una falla aislada y empieza a convertirse en una erosión de la confianza en el sistema democrático.

Esta desconfianza no solo afecta a las instituciones de poder tradicionales, también se extiende a los espacios diseñados para la participación ciudadana. Según datos de Click Participativo (2025) existen 155 instancias de participación oficiales para 2024, sin contar aquellas instancias propias de departamentos, municipios y localidades. Esta abundancia normativa debería ser una ventaja, pero en la práctica se convierte en un factor que agrava la crisis democrática. La complejidad de este entramado dificulta el acceso de la población a los mecanismos más básicos de participación de la democracia. En su lugar se están creando continuamente expresiones de participación no formales que la democracia colombiana no ha logrado incorporar a sus mecanismos de manera íntegra.

Entonces ¿por qué debemos defender la democracia?

A pesar del panorama descrito, existen factores que aún sostienen la democracia en Colombia. El más representativo de ellos es la participación electoral, la cual va en aumento a pesar de la desconfianza en las instituciones. Para las elecciones del 2026 a Cámara de Representantes y Senado de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil (2026) informó que la participación subió más de tres puntos porcentuales con respecto a las elecciones de 2022: pasó del 47% a más del 50%, mientras que los votos nulos se redujeron en más de 150.000. Estos datos son particularmente significativos si se contrastan con las cifras anteriormente mencionadas sobre baja simpatía de la ciudadanía por los partidos políticos. La ciudadanía critica el sistema y no se identifica con los partidos, pero sigue acudiendo a las urnas, lo que indica que no se han abandonado los mecanismos fundamentales de la democracia representativa, ni sus baluartes. En este mismo sentido, el 92% de los participantes de Invamer (2025), opinan que el voto es importante porque las elecciones pueden hacer una diferencia, dato clave para interpretar el sentido que la ciudadanía le da a uno de sus derechos básicos.

Debemos defender la democracia porque, hasta ahora, es el único sistema político que garantiza algún grado de participación de la población en las decisiones colectivas. Es posible que regímenes no democráticos logren, en ciertos contextos, responder a algunas necesidades básicas o incluso asegurar determinados derechos para sectores de la población. Sin embargo, en esos sistemas la posibilidad de interacción, incidencia y control ciudadano sobre las autoridades queda profundamente limitada. Además, el conjunto de garantías que caracteriza al constitucionalismo democrático —la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de reunión, la libertad de circulación, el acceso a la información y la posibilidad de elegir y ser elegido— difícilmente puede sostenerse fuera de un orden democrático (PNUD, p. 55). Lo que está en juego, entonces, no es solo un mecanismo para escoger gobernantes, sino un sistema que reconoce a las personas como sujetos con voz, derechos y capacidad de intervenir en el rumbo de lo público.

En este sentido, la democracia, especialmente en sus dimensiones participativa y deliberativa, permite reconocer la diversidad de necesidades, intereses y visiones que conviven en una sociedad. A diferencia de los sistemas que tienden a homogeneizar las decisiones y a imponer respuestas uniformes, la democracia hace visibles las diferencias que atraviesan los territorios, entendidos no solo como espacios físicos, sino como tramas de relaciones sociales, desigualdades y disputas de poder. Sin participación, existe el riesgo de que las mismas medidas se apliquen de manera indistinta a poblaciones profundamente distintas, reproduciendo exclusiones y agravando inequidades. Por eso la democracia protege asuntos muy concretos: la posibilidad de disentir, de organizarse, de exigir información pública, de acceder a

“ Esta abundancia normativa debería ser una ventaja, pero en la práctica se convierte en un factor que agrava la crisis democrática.

la justicia, de participar en elecciones libres y de incidir en las decisiones que afectan la vida cotidiana. Sin esas garantías, el poder tiende a cerrarse sobre sí mismo, a concentrarse y a volverse menos responsable frente a la ciudadanía.

También puede afirmarse que la democracia es el sistema que ofrece mayores condiciones para avanzar hacia el desarrollo humano. Sin democracia, siempre existe el riesgo de que los derechos, las oportunidades y la

calidad de vida sean garantizados solo para algunos grupos, mientras otros quedan excluidos de los beneficios del orden político y económico. En cambio, la democracia crea un marco en el que la distribución del poder debe justificarse públicamente, los intereses en conflicto deben tramitarse sin violencia y las decisiones del gobierno deben aspirar a reflejar la voluntad colectiva sin anular los derechos individuales. En contraste con los sistemas autoritarios, que concentran

el poder en pocas manos, la democracia distribuye poder, fomenta la deliberación, exige transparencia y ofrece mejores condiciones para la justicia y la rendición de cuentas (Bibbins Sedaca, 2024; Georgetown University). Defender la democracia, por tanto, no es solo defender unas instituciones: es defender la posibilidad de construir una sociedad en la que los recursos, las oportunidades y los derechos puedan distribuirse de manera más equitativa entre toda la población.

De la democracia que tenemos a la democracia que queremos

El recorrido hecho en este artículo permite afirmar que la democracia que tenemos en Colombia no es una democracia ausente, pero sí una democracia tensionada, incompleta y profundamente desafiada. Conserva procedimientos fundamentales, como las elecciones, la representación institucional y un amplio entramado normativo de

participación, pero enfrenta serias dificultades para traducir esos mecanismos en confianza pública, representación legítima, garantía efectiva de derechos y mejores condiciones de vida para la ciudadanía. En otras palabras, tenemos una democracia que sigue funcionando en su dimensión formal, pero que muestra fracturas importantes en su dimensión sustantiva. Esa distancia entre las reglas que existen y los resultados que producen explica buena parte del malestar democrático contemporáneo.

Hablar, entonces, de la democracia que queremos implica ir más allá de la defensa abstracta de unas instituciones. Significa apostar por una democracia capaz de representar mejor, de escuchar más, de deliberar con mayor apertura y de responder con mayor justicia a las necesidades, desigualdades y conflictos que atraviesan la sociedad. La democracia que queremos no puede limitarse al momento electoral ni reducir la participación a un conjunto disperso de instancias difíciles de comprender y de habitar. Debe ser una democracia en la que la ciudadanía pueda incidir realmente en las decisiones públicas, en la que las diferencias territoriales y sociales sean reconocidas, y en la que los derechos, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información no sean promesas formales, sino condiciones materiales de la vida colectiva.

Esa transición de la democracia que tenemos a la democracia que queremos exige, por tanto, una doble tarea. Por un lado, proteger y fortalecer los pilares procedimentales sin los cuales la democracia pierde su base: elecciones libres y justas, separación de poderes, libertades civiles, organización social, pluralismo y Estado de derecho. Por otro, avanzar hacia una democracia de mayor intensidad, en la que esos procedimientos produzcan resultados socialmente valiosos: más igualdad, más confianza, más capacidad de respuesta institucional, más participación incidente y mayor sentido de pertenencia de la ciudadanía con lo público. Solo así será posible cerrar la brecha entre una democracia que sobrevive en sus formas y una democracia que logra ser vivida, apropiada y defendida por la gente. ■

“La democracia que tenemos en Colombia no es una democracia ausente, pero sí una democracia tensionada, incompleta y profundamente desafiada.”

Referencias

- Aguirre García-Carpintero, A., & Schugurensky, D. (2017). "La participación como elemento clave en las escuelas democráticas". En: *Reflexão e Ação*, vol. 25, núm. 2, mayo-agosto, 2017, pp. 65-83.
- Almoandós, L. (2003). *Igualdad y diferencia en la democracia ateniense*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.
- Calbet, N. (2012). "Democracia participativa". En: *Revista Comunicación, Cultura y Política*, 3 (2), 107-126.
- Departamento Nacional de Planeación (2025). *Instancias de participación ciudadana*. Click Participativo. Bogotá.
- Dominguez, H. (2013). "Democracia deliberativa en Jürgen Habermas". En: *Revista Analecta Política*. Vol. 4. Núm 5.
- García, R. (2015). "Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?". En: *Estudios Políticos*. 47, pp. 47-66.
- González, P. (2021). "La democracia representativa y sus retos". En: *Estudios Políticos* núm. 54 (septiembre-diciembre): 53-74. Ciudad de México.
- International IDEA. (2025). *The global state of democracy 2025: Democracy on the move*. <https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2025-democracy-on-the-move?lang=en>
- Invamer. (2025). Cuidar la democracia: Resultado de encuesta. Alianza Cuidar la Democracia. <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2026-02/Cuidar%20la%20democracia%20-%20Encuesta%20febrero.pdf>
- Jara, N. (2016). ¿Democracia sustantiva con estado mínimo? Los Derechos Sociales en el Neoliberalismo. Universidad de Chile Instituto de Asuntos Públicos Escuela de Postgrado.
- Lora, E. (2025). "La democracia colombiana está en riesgo". En: *El Espectador*. 25 de mayo. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/eduardo-lora-la-democracia-colombiana-esta-en-riesgo/>
- Pinzón, A. (2025, 31 de marzo). "De capa caída". En: Vanguardia. [https://vanguardiaeluniversal-vanguardia-prod.web.arc-cdn.net/opinion/columnistas/2025/03/31/de-cap-caida/](https://vanguardiaeluniversal-vanguardia-prod.web.arc-cdn.net/opinion/columnistas/2025/03/31/de-capa-caida/)
- Plata, J., Rodríguez, C., & García, M. (2023). *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el pulso de la democracia en Colombia*. LAPOP Lab, Vanderbilt University. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/ABCOL2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240403.pdf>
- PolSci Institute. (2025). *Distinguishing Procedural and Substantive Democracy in Post-Colonial Context*.
- Quiroga, H. (2000). "¿Democracia procedimental o democracia sustantiva?: la opción por un modelo de integración". En: *Revista de Ciencias Sociales*, 6(3), 361-374, Universidad del Zulia.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2026). Participación electoral elecciones de Cámara y Senado 2026. <https://www.registraduria.gov.co/En-las-elecciones-de-Congreso-de-2026-la-participacion-aumento-y-los-votos.html>
- Rodríguez, B & Francés, P. (2010). *Filosofía política II. Tema 1. La democracia*. Universidad de Granada.
- Sancho, C. (2003). "Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas". En: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). Núm 122.
- Sousa Santos, B (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Varieties of Democracy Institute. (2025). *Informe sobre la democracia 2025* [versión en español]. Universidad de Gotemburgo.
- Velásquez, F. (1991). "Una democracia participativa para Colombia". En: *Revista Foro* N°16. <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2025/11/Revista-Foro-No-16.pdf>
- Yturbe, C. (1990). *La democracia de los antiguos y la de los modernos*. Instituto de Investigaciones Filosóficas. Universidad Nacional Autónoma de México.



Del bipartidismo al autoritarismo y el populismo en la Colombia de hoy

Alberto Valencia Gutiérrez

Doctor en Sociología
Profesor Titular de la Universidad del Valle

Colombia pasa por tener unas de las democracias más antiguas y sólidas del continente latinoamericano. Existen múltiples razones que corroboran este aserto, entre las cuales podemos resaltar dos. La primera, que no hemos conocido dictaduras militares. En la época de las “dictaduras populistas nacionalistas” (1930-1959) la única dictadura militar fue la de Rojas Pinilla que respondía más al nombre de “dictablanda” que al modelo de una “dictadura atroz”. En la época de las “dictaduras de seguridad nacional” (1960-1990) el “ruido de sables” se presentó en varias ocasiones, pero nunca logró efectivamente consolidarse.

La segunda, que durante la época clásica de los gobiernos populistas de los años 1930-1960 en América Latina, en Colombia sólo conocimos proyectos como fue el caso del movimiento populista de Jorge Eliecer Gaitán, que nunca logró consolidarse como gobierno, consecuencia del asesinato del líder el 9 de abril de 1948; o del populismo conservador de Laureano Gómez que, a pesar de haber llegado a la Presidencia de la República, fue desbordado por una difícil situación de violencia. El gobierno de Rojas Pinilla también se caracterizó por una “tentación populista” que nunca se concretó porque los recursos excedentes de los que disfrutó durante los primeros meses

de su gobierno, resultado de la bonanza cafetera, se agotaron hacia finales de 1954.

En contrapartida, la singularidad del caso colombiano consiste en que, en lugar de períodos sucesivos de dictadura y democracia, encontramos una combinación de democracia y violencia, que en lugar de excluirse se complementan. La violencia es positivamente funcional al mantenimiento del orden y garantiza la dominación de ciertos líderes que logran encontrar en ella razones para sustentar sus programas de gobierno, motivo por el cual no están interesados en su terminación.

En este marco habría que preguntar entonces ¿en qué consiste la democracia en Colombia? La idea que queremos proponer es que tanto la estabilidad institucional de las décadas anteriores como la polarización que vive actualmente la sociedad colombiana hay que inscribirlas en la secuencia histórica de lo que representó la dominación bipartidista cuya acta de defunción se encuentra en la Constitución de 1991. Ante el auge inusitado de la violencia, irrumpe a comienzos del siglo XXI una modalidad propia de autoritarismo y de populismo, tanto en su versión de derecha como en su versión de izquierda, que toma el relevo de la crisis de los partidos y marca la imposibilidad de construir un modelo efectivamente democrático, que permita enfrentar décadas de confrontación violenta.

Los prerequisites de la democracia

La democracia como régimen político tiene dos condiciones ineludibles. La primera es la existencia de un “Estado fuerte”, es decir, de una institución que efectivamente monopolice el uso legítimo y simbólico de la fuerza. Desde la independencia de España esta exigencia no ha sido plenamente cumplida en el caso colombiano. El proceso de institucionalización del Estado nacional ha sido siempre precario. La historia de los últimos dos siglos se podría escribir a partir del eterno forcejeo entre actores políticos que hacen el esfuerzo por consolidar un Estado independiente, autónomo y externo a la sociedad civil; y grupos sociales o políticos que, desde la regiones o desde la propia sociedad, les disputan sus

prerrogativas. El resultado de esta situación es la limitación permanente de la acción estatal para cumplir con las tareas apremiantes de la conformación de un orden social.

El Estado durante muchas décadas cedió alguno de estos monopolios o permitió que fueran ejercidos por poderes alternos. La Iglesia Católica, considerada como el fundamento del orden social tenía en sus manos, desde la Constitución de 1886, la regulación del estado civil de los habitantes, la educación, la administración de los territorios de misiones y un conjunto de privilegios que le otorgaba el Concordato a sus miembros. En la reforma constitucional de 1936 se pusieron en cuestión algunos de estos privilegios, pero fue sólo en 1991 cuando se completó la “secularización del Estado” a pesar de que aún se conservan algunas de las antiguas instituciones.

A partir de los años 1930 se estableció un sistema gremial, bajo la égida de la Federación Nacional de Cafeteros, que tomó a su cargo el manejo de la economía. Durante varias décadas las decisiones eran tomadas en la junta directiva de la Federación y aprobadas luego por el gobierno de turno. En la época del Frente Nacional hubo intentos significativos para consolidar en el Estado el manejo centralizado de la economía, con resultados precarios, el más notable de los cuales fue el gobierno de Carlos Lleras Restrepo entre 1966 y 1970. La Constitución de 1991 también hizo avances notables a este respecto.

La segunda condición de la democracia es que existan una serie de instituciones, valores y representaciones comunes, una “comunidad política”, un “nosotros”, que defina un sentido de pertenencia y de nación, que sirva de marco de referencia para el despliegue de la diferencia y el conflicto. En contraste con otros países de América Latina, el balance es precario. No hay un “glorioso pasado indíge-

“ Fue sólo en 1991 cuando se completó la “secularización del Estado” a pesar de que aún se conservan algunas de las antiguas instituciones.

na” como en México o Perú que sirva de referente nacional. La independencia de España entregó un país dividido entre los partidarios de Bolívar y Santander. Durante el siglo XIX hubo nueve guerras civiles de carácter nacional. La Constitución de 1886, que se presentaba como centralizadora y unitaria, institucionalizó la división. Los sectores militares nunca fueron la base de un nacionalismo como en Brasil. Y con excepción del cultivo del café, otros renglones agrícolas no lograron consolidar una hegemonía que sirviera de base a la unidad nacional.

El monopolio de la “gestión simbólica” de la sociedad fue también objeto de una disputa permanente entre el Estado, que pretendía

“El primer gran atentado contra el bipartidismo lo representó la “Revolución en marcha” del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo con sus esfuerzos de modernización.

erigirse como árbitro y como rector de la vida social, y los partidos políticos Liberal y Conservador, que pretendían ser puntos de referencia fundamentales para la construcción de las identidades políticas de los ciudadanos y para el otorgamiento de un sentido de pertenencia. Los colombianos más que sentirse ligados a una “comunidad imaginada” llamada Colombia, derivaban su identidad de su pertenencia local a los partidos. La división de la sociedad entre dos identidades

partidistas obstaculizó siempre la conformación de una unidad simbólica de la nación.

La lógica del bipartidismo

Los partidos políticos fueron fundados a mediados del siglo XIX y desde entonces se convirtieron en punto de referencia para el alineamiento de la población al servicio de unas oligarquías que definían las directrices en los cenáculos y en los directorios políticos y luego las ratificaban gracias al control clientelar de los habitantes. Los partidos, al mismo tiempo que factores de integración social eran fuente de violencia y en su nombre se desarrollaron siete guerras civiles. En los primeros años de 1930 se produjo un episodio de violencia en los departamentos

del Oriente, liderado por el Partido Liberal. Y desde el segundo semestre de 1946, el fenómeno que se conoce como *La Violencia*.

Los partidos políticos carecían de referencias claras en términos económicos sociales y políticos que justificaran realmente la oposición. Pero, además, dividían la población en dos sectores excluyentes, en dos “naturalezas distintas” entre las cuales no había forma alguna de transacción. La fuerza de su arraigo y de su capacidad de movilización de los habitantes no provenía propiamente de factores nacionales sino de su implantación en el plano de lo local, lo veredal y lo familiar: se nacía liberal o conservador de acuerdo con la familia o la región de origen. La socialización política se llevaba a cabo en el espacio de la socialización primaria, en el mismo espacio en que se constituían las identidades básicas que definen al ser humano.

El primer gran atentado contra el bipartidismo lo representó la “Revolución en marcha” del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo con sus esfuerzos de modernización que, más allá de las medidas concretas relacionadas con el “intervencionismo estatal” o la “función social de la propiedad”, estaban orientados a “construir Estado” como una entidad independiente de la sociedad, por encima de los partidos; y a elaborar un sentido colectivo de nación. Sin embargo esta “revolución” llevó a una “contrarrevolución” desde el bipartidismo, de la cual hizo parte el mismo López, incluso antes de terminar su mandato.

El segundo atentado contra el bipartidismo fue representado por Jorge Eliecer Gaitán quien intentó sustituir la oposición entre liberales y conservadores, que dividía al pueblo, por la oposición entre el pueblo (liberal y conservador) y las oligarquías (liberales y conservadoras). El movimiento fracasó presa de sus contradicciones internas y de la acción bipartidista que terminó por integrarlo a su propia lógica.

El tercer atentado contra el bipartidismo lo constituye *La Violencia* de los años 1950, un enfrentamiento de la población con características extremas de sevicia y de crueldad. En un momento en que el Estado había perdido

el monopolio simbólico del poder se produce una autonomización de las instituciones políticas representadas por los partidos. Lo sorprendente es que, al cabo de unos años de gran desgaste, las divisiones políticas lograron salir airoso, se fortalecieron y postergaron su vigencia por tres décadas más.

El cuarto atentado contra el bipartidismo lo representó la “dictadura” de Gustavo Rojas Pinilla, que pretendió sobreponer a la atávica oposición entre los partidos una nueva representación de la sociedad fundada en el binomio Pueblo - Fuerzas Armadas, como garantes de la unidad nacional. Esta pretensión finalmente dio al traste con el gobierno que pretendía reelegirse en 1958. La “tentación populista” no logró consolidarse alrededor de símbolos patrios como Bolívar o religiosos como Cristo, que pretendían ser referentes universales por encima de los partidos. El remanente de este proceso fue el auge de la Alianza Nacional popular (ANAPO), una especie de “Frente Nacional popular”, que fue “derrotada” en el fraude de las elecciones de 1970 en las que participó el General.

Después de los atentados contra el bipartidismo, el Frente Nacional, que pretendía poner fin a la violencia de los años 1950, representó un gran esfuerzo por reconstruir y reafirmar la existencia del bipartidismo o, en otros términos, por consolidar un espacio público estatal, con base en el restablecimiento de la concordia entre los partidos políticos que se habían enfrentado a muerte. Sin embargo, ese pacto político, que pretendía fundar la unidad nacional, fue al mismo tiempo un importante referente de exclusión, en un doble sentido.

En términos políticos representó la exclusión de las fuerzas alternativas a los partidos políticos diferentes a los tradicionales para participar en política durante 16 años. El Artículo 1 del Acto Legislativo no. 1 de 1959 establece que “la elección de Presidente de la República que se hiciere contraviniendo a lo dispuesto en este artículo, será nula”.

En términos sociales el Frente Nacional consagró una lógica de exclusión, como resultado de la poca atención que prestó a la repa-

ración de los daños de la Violencia de los años 1950, al manejo poco adecuado de los nuevos conflictos sociales que aparecieron inmediatamente después de concluido el conflicto, al establecimiento de una política de represión frente a cualquier movimiento disidente y, en términos culturales, al desfase con respecto a la “revolución cultural” de los años 1960, que se estaba produciendo en ese momento en el mundo occidental. El fracaso de las reformas agrarias de 1961 y 1968, consagrado en el Pacto de Chicoral de 1971, es una muestra contundente del poco interés de las élites en enfrentar el problema social agrario.

Todos estos factores propiciaron el nacimiento de una “oposición armada” representada por movimientos guerrilleros como las FARC, el ELN, el EPL y otros grupos menores, cuya existencia es la expresión por excelencia de la lógica de exclusión social que se presenta en esa época. El gobierno de Guillermo León Valencia, estimulado por el senador Álvaro Gómez Hurtado, lanzó un ataque contra las llamadas “repúblicas independientes” de Marquetalia, Río Chiquito, El Pato y Guayabero a partir de mayo de 1964. Si en lugar de bombas hubiera enviado un “batallón de abogados, sociólogos y trabajadores sociales” para reintegrar a la vida ciudadana a los grupos de campesinos que se habían refugiado en los páramos huyendo de la violencia, otro habría sido el resultado final.

El Frente Nacional comenzó a desprestigiarse desde el momento mismo en que se inauguró, tal como se expresa en las altas tasas de abstención, la fragmentación de las élites políticas que lo habían creado, el clientelismo como recurso de legitimación, el ausentismo parlamentario, la pobreza legislativa y la desmotivación de la participación en política. Aun así los años transcurridos entre 1958 y 1976 (aproximadamente) representan un interregno en el desarrollo del conflicto colombia-

“ El Frente Nacional, que pretendía poner fin a la violencia de los años 1950, representó un gran esfuerzo por reafirmar la existencia del bipartidismo.

no, si nos atenemos a la baja significativa de las tasas de homicidios a nivel nacional.

Sin embargo, no podemos desconocer sus resultados. Los partidos políticos lograron sobrevivir a la violencia de los años 1950. La solución propuesta logró detener el conflicto bipartidista pero no impidió que se fueran desarrollando los nuevos ingredientes de la violencia que más adelante se iba a generalizar. No es gratuito que el resurgimiento del conflicto violento, que se presenta desde mediados de la década de 1970, coincida con la terminación del Frente Nacional. En otros términos, a pesar de la precariedad instrumental de este mecanismo para pacificar el país, su valor simbólico fue enorme y su ausencia dejó un vacío estructural en la “gestión simbólica de la sociedad”, frente al cual se comenzaron a plantear alternativas.

La primera fue la vía represiva del gobierno de Julio César Turbay Ayala, que coincide con el auge de las dictaduras militares en América Latina. La segunda vía fue el intento de construir la paz por parte del gobierno de Belisario

Betancur, que intentó romper con la lógica excluyente del régimen político con la convocatoria a unas negociaciones de paz a través de las cuales se daba legitimidad a los alzados en armas. El resultado final fue precario porque terminó en la tragedia del Palacio de Justicia en noviembre de 1985. La tercera vía fue la combinación de “mano tendida y pulso firme” del gobier-

no de Virgilio Barco, que debió enfrentar el auge del narcoterrorismo.

Todo esto se enmarca en la expansión del narcotráfico, un nuevo ingrediente del conflicto violento que desde finales de los años 1960 había comenzado a irrigar, de manera progresiva, toda clase de actividades en los más diversos ámbitos. Con base en una reflexión elemental inspirada en la teoría de juegos la mejor opción para los grupos armados no era la negociación con el gobierno, sino la vinculación con las estructuras delincuenciales del

narcotráfico, que ofrecían márgenes de utilidad extremadamente atractivos. Y finalmente, ante el crecimiento inusitado de la violencia y el terrorismo, cuya cima fue el asesinato de Luis Carlos Galán Sarmiento en agosto de 1989, se abre una brecha en las representaciones básicas que constituyen el orden social, que hace posible la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en 1991, para transformar la legendaria Constitución de 1886 (o de 1936) que parecía irreformable.

La Asamblea Nacional constituyente

La idea de revolución se asocia por lo general con un proceso global de transformación social que ocurre a partir de una toma violenta del poder del Estado y con una serie de símbolos que la representan. Esta percepción nos impide captar transformaciones sustanciales que se producen en ámbitos específicos, que si bien no son estrepitosas, representan una discontinuidad radical con el pasado inmediato, es decir, son momentos en los que se quiebra un eslabón de la cadena, se rompe el tejido social en uno de sus puntos más fundamentales y se ponen en cuestión las representaciones políticas que definen las bases mínimas de la existencia colectiva y la integración social.

Este es el caso del proceso de convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y su resultado, una nueva Carta Constitucional en ruptura con el modelo anterior, con amplia participación de sectores políticos y sociales. El diagnóstico que condujo a este proceso es que en Colombia había violencia porque no había democracia y, por consiguiente, si se ampliaban los mecanismos de la democracia, la violencia desaparecería.

La nueva Constitución, en concordancia con este diagnóstico inicial, es un documento altamente democrático, un verdadero “tratado de paz”: estableció un régimen de derechos individuales, políticos económicos y sociales sin precedentes en la historia colombiana y los mecanismos para su garantía; instauró la participación ciudadana en todos los campos, restableció un equilibrio entre el poder

“ La vía represiva del gobierno de Turbay Ayala coincide con el auge de las dictaduras militares en América Latina.

ejecutivo y los demás poderes públicos, declaró el carácter multiétnico del país, consagró un proceso de secularización del Estado que había quedado trunco en los años 1930, entre muchos otros aspectos.

Sin embargo, el mecanismo de reforma constitucional propuesto para acabar con la violencia no tuvo el efecto esperado, el “antídoto no logró contener la enfermedad”. Las cifras de homicidio fueron en ese momento las más elevadas de las últimas décadas (82 muertos cada 100.000 habitantes entre 1991 y 1993). Las características del negocio del narcotráfico hacían inmune esta actividad a una simple reforma constitucional. Además, la nueva Constitución, a pesar de sus logros, no consiguió convertirse en un proyecto nacional unificador que reemplazara efectivamente la lógica bipartidista tradicional y permitiera poner fin a la situación de violencia imperante. El relativo fracaso del proceso no indica de todas maneras que sus resultados hayan sido infructuosos en términos de la construcción de un marco político y constitucional para la democracia.

La reforma de las condiciones de hacer política y de las instituciones supérstites del Frente Nacional representó, sin lugar a duda, una carta de defunción para el bipartidismo tradicional, que había sido elemento fundamental de la dominación política y de la estabilidad institucional. El gobierno de Ernesto Samper Pizano, el último que se presentó en nombre de una identidad política partidista liberal, terminó en un fracaso como consecuencia del proceso 8.000.

La crisis de los partidos se consolida a partir de 1998. Los grupos políticos que llegaron al poder lo hicieron o por una coalición política como es el caso de Andrés Pastrana, o, cosa inédita en Colombia, como disidencia de un partido, como ocurrió con Álvaro Uribe. El asunto real y escueto es que los partidos políticos Liberal y Conservador, a pesar de que siguen existiendo, ya no tienen la capacidad de movilizar a la población. Hoy en día contamos con más de 35 agrupaciones, muchas de ellas simples empresas electorales de carácter coyuntural.

El proceso constitucional de 1991 tuvo éxito en atacar la exclusión política, como se expresa en la integración de los grupos armados que se definían en esta lógica (como era el caso del M 19) pero no fue suficiente para encarar las formas diversas de la exclusión social, cuyo tratamiento va mucho más allá de lo meramente constitucional. Las guerrillas, con pocas excepciones, no ingresaron al nuevo “pacto social” y su crecimiento, al igual que el de los grupos paramilitares, fue exponencial en la década de 1990, hasta el punto de que a partir de 1996, nos encontramos en un “segundo ciclo” de violencia, a la altura de lo que fue *La Violencia* de los años 1950 por su magnitud.

El “giro autoritario”

En el momento del cambio de siglo las condiciones sociales y políticas del país se encontraban en un callejón sin salida. El Estado había sido desbordado por el conflicto y había perdido una parte significativa del dominio territorial; la guerrilla se había apoderado del control de más de 500 municipios, sobre la base del acceso a nuevos recursos económicos entre los cuales el narcotráfico ocupaba el primer lugar. Los grupos paramilitares, que se habían conformado inicialmente con fines contrainsurgentes, ampliaron sus objetivos al narcotráfico y al afianzamiento de su dominio territorial. La situación de inseguridad era alarmante.

Cualquier candidato que llegara a la Presidencia debía encarar el reto de la recuperación del control territorial y del monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado.

En 1998, los electores votaron por una salida negociada al conflicto violento, que se tradujo finalmente en las negociaciones del Caguán con las guerrillas de las FARC, que terminaron en un fracaso contundente, porque ninguno de los dos protagonistas estaba realmente comprometido con un resultado positivo. La

“ El proceso constitucional de 1991 tuvo éxito en atacar la exclusión política, pero no fue suficiente para encarar las formas diversas de la exclusión social.

coyuntura de 2002, momento de la clausura de la “zona de distensión”, constituye un punto de inflexión en la situación política colombiana. El electorado cambió radicalmente de orientación y se inclinó más por una salida militar, abiertamente represiva y autoritaria, con algunos, pero pocos, antecedentes en el país.

El elegido fue Álvaro Uribe Vélez quien, en contravía con la tradición política colombiana, llegó al poder en nombre de una disidencia del Partido Liberal y ganó en primera vuelta contra el candidato Horacio Serpa, el último símbolo del bipartidismo liberal conservador. La solución era simplemente aplastar al enemigo y lograr la paz, no por la vía de la negociación, sino de la derrota militar y la entrega sin condiciones. Y todo ello con plena aprobación de un gran porcentaje de los ciudadanos.

Todos los gobiernos, como podemos observar en el mundo entero, apelan en algún momento al recurso de “combatir la ilegalidad con la ilegalidad” como

“Hacer trizas el proceso de paz” se convirtió en la consigna implícita ante la carencia de un gran proyecto nacional.

ocurrió en Francia durante la guerra de Argelia. Sin embargo, la peculiaridad del gobierno de Álvaro Uribe es que entronizó la ilegalidad en el corazón mismo del Estado, en niveles que superaron con creces situaciones anteriores similares. Los 3.500 muertos de los diecisiete años de la dictadura de Augusto Pinochet en Chile palidecen frente a los 6.402 “falsos positivos” entre 2002 y 2008. Los resultados del gobierno de Uribe hay que evaluarlos no por lo que hizo sino por la forma como lo hizo.

El “combate de la ilegalidad con la ilegalidad” hizo prácticamente imposible la consolidación de un proyecto nacional, como se puede observar en las vicisitudes del proceso de negociaciones con las FARC promovido por el gobierno de Juan Manuel Santos, en contravía con su mentor.

Las condiciones prioritarias de un proceso de paz, en las nuevas exigencias del ambiente político del Siglo XXI, consisten en reparar

a las víctimas y entablar un juicio de responsabilidades con respecto a lo sucedido, en el cual todos los actores, sin excepción (grupos armados, militares y civiles), asuman la parte que les corresponde. El gobierno de la Seguridad Democrática había optado, por el contrario, por una política de “impunidad selectiva”, en la que se consideraba que los grupos guerrilleros eran los únicos responsables. Con respecto a los demás actores comprometidos, se suponía que habían actuado en uso de la legítima defensa, que amparaba sus “excesos”.

El proceso de las negociaciones con las FARC terminó finalmente en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, que ratificó la división de la población entre los partidarios del No y del Si, con el triunfo de los primeros por un escaso margen de 53.894 votos, equivalentes al 0.47% del total. La política represiva y el proceso de paz tampoco lograron conformar un proyecto de unidad nacional. El resultado final fue un país polarizado.

El motivo fundamental de la discordia, a pesar de las múltiples racionalizaciones que hacen los actores comprometidos, tiene que ver con la asignación de las responsabilidades en el conflicto. La política de “combatir la ilegalidad con la ilegalidad” pasó la factura cuando se trataba de cumplir con la tarea de hacer la paz, como resultado del compromiso de algunos miembros del establecimiento con la promoción de la violencia paramilitar.

Las negociaciones con las FARC en 2016 habían creado una nueva realidad política que el gobierno de Iván Duque no logró entender ni capitalizar. El año 2017 marca una ligera interrupción del conflicto hasta el punto de que se habla del surgimiento de un “tercer ciclo” de la violencia a partir de 2018. “Hacer trizas el proceso de paz” se convirtió en la consigna implícita ante la carencia de un gran proyecto nacional. El Presidente no sólo descuidó la implementación de los acuerdos con las FARC, sino que tampoco supo atender los nuevos conflictos sociales que surgieron en el pos-conflicto.

La pandemia agravó la situación y propició una grave crisis de legitimidad del ejercicio

del poder, que hizo posible la irrupción de un “estallido social” sin precedentes en la historia colombiana. Todos estos factores hicieron posible no sólo el éxito de Gustavo Petro en las elecciones de 2022, sino también el inesperado apoyo por parte del electorado que obtuvo el candidato opositor, Rodolfo Hernández, completamente por fuera de los soportes tradicionales de la política. La izquierda accedía al poder por primera vez y un amplio sector de la opinión se creó algunas ilusiones con el nuevo gobierno.

El “giro populista”

No podemos identificar democracia con populismo. La democracia, como “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, según la célebre frase atribuida a Abraham Lincoln en 1863, es un régimen político en el cual el fundamento de la legitimidad del poder no proviene de la fuerza, de la tradición, ni de un supuesto origen divino, sino de los ciudadanos que participan directamente en la conformación de la autoridad política. Se podría concluir entonces que, en la medida en que el populismo se reivindica del pueblo, un buen demócrata sería un gran populista. Pero allí existe una grave incomprensión de lo que representa el populismo, como subversión de los presupuestos básicos de una democracia y como antesala de un régimen totalitario.

Todos los populistas que hemos conocido se reclaman del pueblo pero creando para ese mismo pueblo tanto un “enemigo interno” como un “enemigo externo”, que cambia de contenido según las diversas versiones. Jorge Eliecer Gaitán, Juan Domingo Perón y Hugo Chávez enfrentaban al pueblo con las oligarquías que cada uno definía a su manera. La relación entre un “ellos” y un “nosotros”, en todos los casos, provocaba y justificaba los “odios más inauditos”. Pero la democracia es mucho más que eso.

Con posterioridad al “giro autoritario” que conocemos desde el año 2002 hemos conocido en este país dos versiones de populismo, tanto a la derecha como a la izquierda. El populismo de Álvaro Uribe, que contrapone al “pueblo” entendido como las “gentes de

bien”, a los grupos armados y al terrorismo representado sobre todo en la figura de las FARC; y a un enemigo externo encarnado en el “castro chavismo”. Su movimiento político se alimenta de la permanencia del conflicto dada la importancia que para el ciudadano común tiene su seguridad, motivo por el cual el caudillo mantiene la oposición a cualquier forma de negociación.

El populismo de izquierda tiene éxito en el momento en que irrumpe, gracias al estallido social, un nuevo sector social que había estado siempre en la marginalidad. El gran resultado del gobierno Petro, en contraste con una derecha por principio no incluyente, ha sido empoderar, en el escenario de la vida política, a un nuevo sector de la población tradicionalmente “marginado y excluido” como decía Gaitán; a una “población sobrante” (a la manera de Hanna Arendt), “no integrada”, que había vivido al margen de la formalidad del vínculo social y del “amparo de la Ley”.

En momentos de crisis el Presidente ha recurrido a las movilizaciones callejeras y a la fuerza de la opinión para oponer un sector de la sociedad al resto de la población.

Resulta paradójico que un gobierno tan cuestionado como el de Gustavo Petro presente en las postrimerías de su mandato una aprobación del 50.2%, de acuerdo con el Centro Nacional de Consultoría. Con excepción de Álvaro Uribe que terminó con un altísimo reconocimiento del 80%, los demás presidentes desde 1994, cuando comenzaron este tipo de sondeos, cerraban por lo general con niveles de aprobación supremamente precarios entre el 20% y el 30%, a lo sumo. El gobierno de Petro, en consideración a su carácter populista, termina su gobierno con la mitad de la gente a su favor y la mitad en contra. Y su gran limitación es no haber logrado convocar un gran acuerdo nacional donde cupiéramos todos.

“ El gobierno Petro, en consideración a su carácter populista, termina con la mitad de la gente a su favor y la mitad en contra.

La “invención democrática”

La democracia es mucho más que la irrupción del pueblo en la política como fuente de legitimidad del poder. La democracia es el espacio en que se despliegan las diferencias y las oposiciones, pero en el marco de un piso normativo y valorativo compartido. Sin un “nosotros” no hay “comunidad política” posible. Construir democracia no es oponer el pueblo a sus enemigos sino establecer un “acuerdo práctico” entre sectores con visiones del mundo distintas para que puedan convivir.

La democracia colombiana siempre ha sido precaria porque se despliega en el marco de un Estado frágil, que no ha logrado monopolizar los atributos que definen su existencia, y de una carencia crónica de una “comunidad política” en cuyo marco todos nos podamos reconocer como pertenecientes a una misma “comunidad imaginada” llamada Colombia.

“Afirmar la importancia de la democracia no es la expresión de un pensamiento conservador, que reivindica a ultranza el orden.

La división social, sin referentes comunes que sirvan de mediación y hagan posible su desarrollo creativo, ha estado presente en la historia de Colombia desde tiempos inmemoriales en diversas modalidades y con diversos niveles de intensidad y de gravedad. La discontinuidad que se establece entre diversos períodos no tiene que ver con la forma sino con el contenido. De un momento a otro momento cambia el contenido, pero se conserva la forma de la división, que hace posible precisamente la continuidad de la violencia, cuando se anulan los referentes simbólicos fundadores de la sociabilidad.

Afirmar la importancia de la democracia no es la expresión de un pensamiento conservador, que reivindica a ultranza el orden. El asunto hace referencia a una dinámica compleja entre el orden y el conflicto. Para que el conflicto, elemento insuperable y constitutivo de toda forma de relación social, pueda desarrollarse de manera creativa es necesario que existan espacios institucionales y simbólicos que permitan su expresión sin que se pase por la eliminación del adversario. Los regímenes totalitarios consisten, precisamente, en la afirmación a ultranza del conflicto y en la búsqueda de la imposición de unos grupos sobre otros, sin considerar espacios de concertación y acuerdo.

Este artículo es escrito en vísperas de la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2026, en las que el autoritarismo y el populismo están en el primer plano del debate. La tarea fundamental de este momento es cómo garantizar un país incluyente, pero los discursos de los candidatos, con algunos matices, están orientados por el contrario a arrasar (o “destripar”) a su adversario. Una vez más se demuestra que no existe conciencia acerca de lo que representa la conformación de un espacio de lo público, simbólico e institucional, a distancia de los intereses y de las contiendas particulares, como garantía para el ejercicio de un régimen democrático que haga posible nuestra vida colectiva y nos permita escapar de la polarización excluyente que ahora reina, bloquea nuestro futuro, nos impide desplegar la riqueza de las diferencias y encontrar soluciones a los problemas que nos afligen.■



La democracia que tenemos: crimen, corrupción y cooptación institucional en Colombia

Eduardo Salcedo-Albarán

Director de la Fundación Vortex

Luis Jorge Garay-Salamanca

Director científico de la Fundación Vortex

Introducción

Como sucede en buena parte de los países, incluso en democracias liberales tradicionalmente robustas, hablar hoy de democracia en Colombia exige ir más allá de sus procedimientos formales. El país conserva elecciones competitivas, una arquitectura constitucional garantista y una esfera pública activa, conflictiva y plural. Sin embargo, aunque decisiva y muy relevante, esa dimensión no agota la pregunta sobre la democracia en la práctica cotidiana. No basta con cuestionar si Colombia mantiene reglas democráticas, sino hasta qué punto esas reglas operan de

manera efectiva en territorios, sectores y circuitos institucionales atravesados por arreglos duraderos entre la criminalidad, la corrupción y el poder político-económico.

En parte del debate público, el crimen organizado y la corrupción se han tratado como fenómenos distintos. El primero suele aparecer como asunto de seguridad, control territorial y economías ilegales; la segunda, como desviación administrativa, captura burocrática o uso indebido de recursos públicos. Esa fragmentación del análisis ha simplificado el diagnóstico y ha debilitado la comprensión del problema de fondo, pues en Colombia,

como en otros países latinoamericanos, el crimen y la corrupción no operan de manera paralela, sino entrelazados. De hecho, el crimen y la corrupción con frecuencia conforman un mismo sistema —simbiótico—, en el que la violencia, la coacción, la intermediación política, el desvío de recursos, la manipulación regulatoria y la cooptación institucional se refuerzan mutuamente.

Ese entrelazamiento no produce únicamente violencia, enriquecimiento ilícito o deterioro administrativo. Produce algo más profundo: transforma el funcionamiento efectivo del Estado, distorsiona la competencia política, privatiza funciones públicas, reordena las jerarquías territoriales y vacía de contenido material la ciudadanía.

En ello radica un desafío central para la democracia colombiana actual: no basta con observar si formalmente hay elecciones y separación de poderes; es necesario examinar cuánto del poder público ha sido condiciona-

do, cooptado o reconfigurado por redes en las que convergen agentes legales, ilegales y grises, y cómo esa convergencia afecta la cotidianidad de los ciudadanos. El presente ensayo aborda esta cuestión.

Este ensayo se desarrolla en cinco apartados. Luego de esta introducción, en el segundo apartado se argumenta que el crimen y la corrupción no deben analizarse

como fenómenos separados, sino como componentes de un mismo sistema que articula la coerción, la captura de rentas, la mediación política y la manipulación institucional. En el tercero se plantea que en diversos territorios la noción clásica de la captura del Estado resulta insuficiente para comprender las dinámicas de la democracia. En el cuarto apartado se analizan los órdenes híbridos que resultan de la profundización de la reconfiguración y cooptación institucional. En el quinto y último apartado, se reflexiona, a modo de conclusión, sobre la democracia real

que, muy posiblemente, la sociedad colombiana quiere.

Crimen y corrupción: un sistema simbiótico

Colombia ofrece un laboratorio histórico especialmente revelador para explorar la brecha entre la democracia formal y la real. El país no solo ha experimentado la presencia prolongada de guerrillas, paramilitares, organizaciones narcotraficantes y otras estructuras criminales, sino que también ha sido escenario de procesos complejos de infiltración, captura y reconfiguración institucional, desde el nivel local hasta los ámbitos nacionales, pasando por mercados públicos, partidos, corporaciones, agencias estatales y sectores sociales estratégicos. Por este motivo, incluso reducir el deterioro democrático colombiano a la persistencia de la violencia armada sería insuficiente. En Estados acechados por la constante presión criminal —que es resiliente, eficiente y adaptativa—, el problema no es únicamente la violencia visible, sino la eventual consolidación de órdenes híbridos en los que las reglas del Estado no desaparecen, sino que se mezclan, se adaptan y se instrumentalizan por poderes que operan tanto desde dentro como desde fuera de la legalidad.

Una lectura rigurosa del estado actual de la democracia debe incorporar la dimensión híbrida, que fácilmente pasa desapercibida cuando el análisis se restringe a los procesos democráticos formales y centralizados.

Colombia no enfrenta solo los desafíos que hoy afectan a la democracia en buena parte de los Estados contemporáneos, a saber: déficit de representación, creciente exclusión, crisis de confianza, polarización y tendencias autocráticas. Adicionalmente, en amplias zonas de Colombia, en sectores clave de la vida pública, se enfrenta una tensión aún más profunda: la coexistencia entre la institucionalidad democrática formal y procesos persistentes de cooptación institucional, de criminalidad organizada y de corrupción sistémica.

Esta coexistencia fragmenta el Estado de derecho, distribuye de manera desigual la

“Colombia ofrece un laboratorio histórico especialmente revelador para explorar la brecha entre la democracia formal y la real.”

protección de los derechos y produce ciudadanías *de distinta intensidad* según el territorio, el mercado ilegal dominante, la capacidad de coacción y la densidad de los arreglos ilícitos.

Un error persistente en el análisis de la realidad colombiana ha sido separar el crimen de la corrupción como si estuvieran totalmente desvinculados en términos causales. Bajo esa mirada fragmentada, el crimen remite únicamente a la acción de nodos/agentes armados, a economías ilegales, al control territorial y a amenazas a la seguridad. En cambio, la corrupción remite a sobornos, contratos amañados, clientelismo, desvío de recursos o captura burocrática. Por esa fragmentación se pierde de vista el círculo vicioso que fortalece ambos elementos; esto, a su vez, se traduce en respuestas fragmentadas a fenómenos que, en la práctica, están causalmente entrelazados.

En Colombia, la experiencia histórica — particularmente desde la década de 1980— muestra claramente que las redes criminales no se limitan a desafiar al Estado desde afuera; por el contrario, buscan usarlo, moldearlo y, cuando las condiciones lo permiten, reconfigurarlo. En este proceso, la corrupción no se reduce a una anomalía administrativa de funcionarios aislados, sino que funciona como infraestructura de conexión entre agentes políticos, burocráticos, empresariales y criminales. En contextos de criminalidad intensa, la corrupción no es un simple desvío del sistema, sino que puede convertirse en uno de sus mecanismos de operación.

Esta relación causal no es esporádica. El crimen requiere protección, información, acceso a recursos, capacidad para neutralizar controles, permeabilidad judicial y canales para transformar el poder económico o coercitivo en ventajas duraderas. La corrupción ofrece precisamente esos recursos: permite comprar decisiones, alterar procedimientos, bloquear investigaciones, direccionar contratos, infiltrar partidos, asegurar nombramientos y abrir puertas institucionales a múltiples distorsiones. Como resultado, el crimen aporta recursos financieros opacos, capacidad de

intimidación, y control social y territorial mediante coerción.

Una red criminal no necesita reemplazar por completo al Estado para obtener ventajas estratégicas; al contrario, comúnmente basta con incidir en funciones críticas: contratación pública, regulación local, control policial, acceso a información reservada, administración de justicia, manejo presupuestal, financiamiento electoral o provisión de bienes y servicios. En estas condiciones, una red criminal puede expandir sus operaciones, reducir riesgos y convertir recursos ilícitos en una influencia estable. El problema no es solo la existencia de redes criminales que operan en el contexto de economías ilegales, sino, sobre todo, su capacidad para insertarse en y manipular mercados institucionales, decisiones públicas y cadenas de intermediación aparentemente legales. Esta dinámica es decisiva para entender el Estado colombiano.

Cuando ambas dimensiones convergen, la corrupción y el crimen se estabilizan en una simbiosis que trasciende ampliamente las formas clásicas de entender cada fenómeno. Por ello, conviene abandonar una visión fragmentada del crimen y de la corrupción.

En Colombia esta simbiosis ha adoptado múltiples formas. Se ha expresado en alianzas entre estructuras armadas y élites locales, en financiamiento político ilícito, en cooptación de administraciones municipales y departamentales, en circuitos de contratación pública vinculados con intereses criminales, en despojo de tierras facilitado por decisiones administrativas, notariales o judiciales, en desvío de recursos de salud, alimentación o infraestructura, y en la captura de la representación política por nodos/agentes capaces de combinar recursos legales e ilegales. En esta dinámica de interacción, la democracia se deteriora gravemente.

“ Un error persistente en el análisis de la realidad colombiana ha sido separar el crimen de la corrupción como si estuvieran totalmente desvinculados.

Las instituciones democráticas no solo se debilitan cuando un grupo armado amenaza una elección o cuando un funcionario roba recursos públicos, sino, especialmente, cuando ambos fenómenos se articulan y convierten las instituciones democráticas en medios para fines particulares, ilícitos o abiertamente criminales. En esos escenarios, pueden realizarse elecciones o aprobarse los presupuestos de inversión, pero el espíritu y objetivo de las instituciones cambian: dejan de responder prioritariamente al interés público y comienzan a servir a circuitos de poder que extraen rentas, reparten privilegios, controlan territorios o administran poblaciones.

Entender la democracia colombiana exige, por lo tanto, un cambio de enfoque. No se trata de sumar dos agendas, una anticrimen y otra anticorrupción, sino de avanzar en una política pública capaz de enfrentar su articulación. Allí residen claves importantes del presente colombiano.

Colombia: de la cooptación institucional a los órdenes híbridos locales

Colombia no es únicamente un país afectado por la violencia armada, las economías ilícitas y la corrupción administrativa. Es, además, un caso particularmente fértil para observar

cómo las redes criminales y los nodos/agentes legales han aprendido a aprovechar el aparato estatal. En otras palabras, una parte importante del aprendizaje criminal en Colombia ha consistido en sacar provecho efectivo del aparato estatal.

Ese aprendizaje no ha sido lineal ni homogéneo, sino acumulativo. En una fase más temprana, figuras emblemáticas del narcotráfico buscaron incidir en la institucionalidad mediante la presión abierta, los sobornos directos, la infiltración electoral y la confrontación frontal con el Estado. Esa

etapa evidenció que los grupos mafiosos no

solo perseguían el lucro económico inmediato, sino también beneficios políticos, penales y sociales más estables. Sin embargo, con el tiempo, las estrategias evolucionaron: la captura institucional ya no se limitó al soborno ni a la amenaza puntual, sino que avanzó hacia formas más complejas de intervención en partidos, elecciones, burocracias, órganos de seguridad, decisiones públicas y estructuras territoriales de poder.

La narco-parapolítica, durante la primera década del siglo XXI, marcó un punto de inflexión en ese proceso al mostrar que el aprendizaje criminal en Colombia había superado la lógica del enfrentamiento directo para desplazarse hacia la coordinación y la cooptación institucional en niveles cada vez más altos del aparato estatal.

Mientras algunas estructuras apostaron de manera visible a la violencia frontal y al soborno de corto plazo, las redes narco-paramilitares desarrollaron alianzas más estables con congresistas, alcaldes, gobernadores, servidores públicos y nodos/agentes privados que operaban en la frontera entre la legalidad y la ilegalidad. El resultado fue una expansión del poder criminal, apoyada en compromisos políticos, control territorial, cooptación de funciones públicas y uso instrumental de las instituciones democráticas.

La parapolítica no fue solo un escándalo de connivencia entre políticos y estructuras armadas, sino también la manifestación de una etapa más avanzada de captura y de reconfiguración cooptada del Estado, sobre todo en los niveles regional y local. Este proceso evidenció que la criminalidad podía capturar partidos y movimientos políticos para aprovecharlos como vehículos para acceder al núcleo sistémico del Estado.

En esta medida, la importancia del nivel territorial no puede subestimarse. Buena parte de estos procesos se consolidó en municipios y departamentos en los que la descentralización no profundizó la democracia, sino que amplió las oportunidades de articulación entre poderes locales, estructuras armadas, rentas ilegales y burocracias vulnerables.

“ Buena parte de estos procesos se consolidó en municipios y departamentos en los que la descentralización no profundizó la democracia.

Desde la primera década del siglo XXI, casos como los departamentos de Sucre, Córdoba, Casanare o Arauca evidenciaron que la cooptación no se limitaba a favores esporádicos ni a la corrupción mediante sobornos puntuales: implicaba reordenar las redes de decisión, incidir en la administración pública, estabilizar alianzas y producir efectos institucionales duraderos. Por ello, la trayectoria institucional colombiana no puede leerse solo como sucesión de mafias o grupos armados, sino como un proceso de adaptaciones en la forma de cooptar y moldear el Estado. En estos procesos radica la interpretación de las redes criminales como *sistemas complejos y adaptativos*.

Esta lógica de evolución y adaptación criminal para aprovechar el Estado ha sido reiterada. Por ejemplo, la expansión de carteles sectoriales de contratación pública, especialmente en salud, muestra que la simbiosis entre corrupción y criminalidad puede trasladarse a ámbitos menos asociados a la guerra abierta, y más vinculados a la apropiación de rentas públicas e incluso a la administración de derechos sociales.

En estos escenarios, el sistema simbiótico entre corrupción y crimen ya no consiste en ejércitos privados o grandes bloques armados, sino en entramados que articulan a funcionarios, contratistas, operadores, intermediarios, empresas, fundaciones, actores criminales con poder de coerción, y nodos/agentes políticos capaces de convertir sectores enteros del Estado en mercados de extracción.

La noción de captura del Estado resulta insuficiente para describir estos procesos. En distintos territorios del país no se observa únicamente interferencia externa sobre el aparato estatal ni una suma de actos corruptos aislados, sino algo más profundo: procesos en los que nodos/agentes legales e ilegales, públicos y privados, alteraron, desde dentro, las reglas efectivas de funcionamiento institucional para asegurar beneficios duraderos, acceso a rentas, control territorial, validación política y protección judicial o administrativa. Es decir, lo observado es una *reconfiguración cooptada* y no una captura del Estado.

La diferencia no es menor. En una situación de captura tradicional del Estado, un grupo poderoso presiona o compra decisiones estatales para obtener ventajas específicas. En una situación de reconfiguración cooptada, en cambio, el objetivo no es solo influir en una decisión puntual, sino modificar de manera estable y estructural el régimen práctico de interacción entre Estado, mercado y sociedad.

Ya no se trata únicamente de manipular una norma o direccionar un contrato, sino de intervenir en el funcionamiento mismo de instituciones, burocracias, procesos electorales, mercados legales y mecanismos de regulación social, para que respondan de forma sistemática a intereses particulares, incluso cuando conservan la apariencia de legalidad.

En síntesis, la captura del Estado ocurre cuando nodos/agentes poderosos influyen indebidamente en decisiones, normas o políticas para obtener ventajas específicas; la cooptación —y, en su estadio más avanzado, la reconfiguración cooptada del Estado— aparece cuando esa injerencia deja de ser puntual y pasa a alterar de manera más estable el funcionamiento efectivo de instituciones, mercados y mecanismos de regulación social; por su parte, los órdenes híbridos describen escenarios aún más complejos, en los que funciones típicamente estatales comienzan a ejercerse de manera compartida, superpuesta o negociada entre instituciones formales y estructuras criminales.

Más allá de la Reconfiguración Coptada del Estado

Ahora bien, no basta con reconocer que algunos contextos territoriales han sido escenarios de una avanzada reconfiguración cooptada. En varios municipios y regiones de Colombia, no solo convergen altos niveles de corrupción, criminalidad y penetración

“ Esta lógica de evolución y adaptación criminal para aprovechar el Estado ha sido reiterada.

institucional, sino también una consolidación de órdenes híbridos locales: configuraciones en las que funciones estatales —regular conductas, resolver disputas, distribuir rentas, controlar mercados, imponer sanciones, administrar seguridad y ordenar jerarquías sociales— son ejercidas de manera compartida, superpuesta o negociada entre instituciones formales y estructuras criminales. Es plausible considerar que, en algunos contextos, la reconfiguración cooptada avanzó hasta consolidar arreglos híbridos entre las instituciones formales y el sistema simbiótico de crimen-corrupción.

Reconocer la posibilidad de estos arreglos híbridos permite evitar dos errores frecuentes. El primer error consiste en hablar de la ausencia del Estado y de su correspondiente

vacío. No basta con referir un vacío de institucionalidad; es necesario reconocer que opera *algún* arreglo fragmentado, selectivo o incluso funcionalmente subordinado a pactos criminales.

El segundo error consiste en asumir una visión simplista y lineal entre el crimen, la violencia y la corrupción. En la práctica, la función de la violencia varía según el grado de hibridación entre

el crimen y las instituciones. En escenarios con baja articulación entre el crimen y la institucionalidad, la violencia suele responder a disputas abiertas, a la competencia entre grupos y a la fricción con el Estado. En contextos de hibridación media, la violencia cumple funciones de consolidación y disciplinamiento. Sin embargo, en órdenes híbridos más avanzados, la violencia puede volverse más selectiva, más regulada o menos visible, no como resultado de un fortalecimiento efectivo del Estado, sino porque la gobernanza criminal ya no necesita recurrir tan ostensiblemente a la confrontación abierta.

En ciertos escenarios, la interacción entre el crimen, la corrupción y las instituciones formales puede dar lugar a formas relati-

vamente estables de gobernanza perversa. Estos no son órdenes democráticos, legítimos o legales, pero tampoco son únicamente *vacíos*, entendidos como la ausencia de cualquier arreglo. Al contrario, son arreglos híbridos —inconstitucionales y perversos— que combinan elementos de institucionalidad formal con mecanismos criminales de regulación, coacción y extracción.

Reconocer estos dos errores es decisivo para interpretar la actual democracia colombiana, y sus desafíos. Cuando un territorio entra en dinámicas avanzadas de hibridación crimino-institucional, la democracia y la ciudadanía pierden su contenido real: los derechos dejan de ser universales y se vuelven condicionales. La protección —y una noción distorsionada de justicia— pasa a depender del territorio, del tipo de red ilícita dominante, del mercado ilegal que estructura la economía local y del grado de articulación entre nodos/agentes criminales e institucionales. Las decisiones públicas no se anulan, pero sí se sesgan de manera sistemática y estructural. La participación política no cesa, pero queda determinada por la coerción, el clientelismo, el financiamiento opaco o el control social. La ley coexiste con reglas informales y parcializadas, impuestas por estructuras que disciplinan comunidades, organizan economías y condicionan burocracias.

El principal desafío para la democracia no consiste solo en que existan organizaciones criminales o altos niveles de corrupción, sino en que ambas dimensiones han adquirido, en algunos contextos, la capacidad de reordenar la vida pública desde dentro.

Ello implica, en primer lugar, que la democracia colombiana es territorialmente desigual. Aunque las instituciones formales son relativamente uniformes, su funcionamiento efectivo no lo es. El acceso a la justicia, la protección de los derechos, la libertad de participar en política y la posibilidad real de disputar el poder local varían según el territorio. En algunos espacios predomina una institucionalidad relativamente funcional; en otros, las instituciones operan bajo presión constante de redes criminales; y en otros, la

“ Cuando un territorio entra en dinámicas avanzadas de hibridación crimino-institucional, la democracia y la ciudadanía pierden su contenido real.

frontera entre lo legal y lo ilegal es borrosa, al producir orden local.

En segundo lugar, implica entender que el deterioro democrático no siempre se manifiesta como una ruptura abierta, sino que, a veces, se expresa en formas graduales, normalizadas y aparentemente legales. Un contrato puede cumplir formalmente con los requisitos administrativos y, sin embargo, estar vinculado a redes de intermediación corruptas o a cárteles de contratación. Una entidad pública puede operar con normalidad procedimental y, aun así, servir a intereses privados o criminales. Cuando eso ocurre, la democracia no se suspende formalmente, pero se vacía de su contenido sustantivo.

En este escenario, el verdadero desafío democrático no es solo sancionar casos emblemáticos de corrupción o perseguir “cabecillas”, sino dismantelar arreglos duraderos entre redes criminales, burocracias públicas, élites regionales, círculos empresariales y maquinarias políticas. En esa articulación radica la resiliencia del fenómeno y la dificultad de enfrentarlo.

Por eso, la erosión democrática colombiana no puede medirse únicamente por indicadores electorales. Debe medirse también por la capacidad real del Estado para proteger derechos y por el grado en que dicha protección ha sido privatizada, segmentada, distorsionada o reemplazada por arreglos ilícitos.

Seguridad ciudadana y “la democracia que queremos”

El reconocimiento de los efectos institucionales del sistema simbiótico crimen-corrupción tiene implicaciones en el debate sobre la seguridad ciudadana. Amplios sectores del país han confiado en que el fortalecimiento coercitivo del Estado bastaría para contener la criminalidad y, con ello, proteger la democracia. Sin duda, la capacidad coercitiva estatal es indispensable; sin embargo, cuando el crimen y la corrupción se articulan, la respuesta exclu-

sivamente militar o policial es insuficiente. Un Estado fuerte en capacidad de fuerza y débil en integridad institucional puede incluso reforzar los procesos que busca combatir, sobre todo cuando sectores del aparato estatal ya están cooptados.

Por ello, la democracia que hoy tiene Colombia no puede entenderse únicamente a partir de su diseño constitucional formal. Debe entenderse también desde las relaciones de poder que atraviesan territorios, mercados e instituciones y que, durante décadas, han articulado la criminalidad, la corrupción y la mediación política. Allí se ubica una de las tensiones más profundas del país: la coexistencia entre una democracia formalmente vigente y procesos persistentes de cooptación e hibridación que limitan su eficacia, erosionan su legitimidad y distribuyen de manera desigual los derechos y la ciudadanía.

La democracia deseable para la sociedad colombiana requiere una mirada menos formal y más cotidiana. Esta democracia exige reconocer que hay territorios en los que el Estado compite con poderes criminales, otros en los que pacta con ellos, y otros en los que ambos participan, de hecho, en la producción del orden local.

Este reconocimiento exige pasar de atender los casos aislados a comprender las redes articuladas, de los escándalos al reconocimiento de la estructura híbrida, del daño social abstracto al reconocimiento de las víctimas concretas, y del control formal a la reconstrucción efectiva del Estado de derecho. Solo a partir de ese reconocimiento es posible enfrentar la arquitectura híbrida que hoy restringe la efectiva realización de la democracia colombiana. ■

“ El verdadero desafío democrático no es solo sancionar casos emblemáticos de corrupción o perseguir “cabecillas”.

Referencias

- Garay Salamanca, L. J. (1999). *Construcción de una nueva sociedad*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Cambio.
- Garay Salamanca, L. J. (2000). *Ciudadanía, lo público, democracia. Textos y notas*. Bogotá: Litocenco.
- Garay Salamanca, L. J. (2002). *Repensar a Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- Garay, L. J. (2003). "En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia". En: *Revista de Economía Institucional*, 5(8), 15-31.
- Garay, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2012c). *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados: El caso Colombia*. Bogotá: ICTJ - Fundación Vortex.
- Garay-Salamanca, L. J. (2020). *Aparatos de Estado y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración*. Bogotá: Fundación Böll.
- Garay-Salamanca, L. J. (2023). *En torno a la transición de la ilegalidad y la criminalidad en Colombia: ¿un nuevo reto y una nueva oportunidad para la construcción de una paz integral?* Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, Corrupción y Estados*. Bogotá: Debate.
- Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2015). *Drug Trafficking, Corruption and States: How Illicit Networks Shaped Institutions in Colombia, Guatemala and Mexico*. Bloomington: Vortex Foundation.
- Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2025i). *Simbiosis entre crimen y corrupción: de la cooptación institucional en Colombia al colapso societal de Venezuela*. Bogotá / Tampa: Vortex Foundation & SciVortex Corp.
- Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2026). *Del financiamiento criminal de la política a la reconfiguración del Estado: redes criminales y corrupción en Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia (En prensa).
- Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2025c). *Estados híbridos locales en Colombia: corrupción, cooptación y criminalidad*. Tampa: SciVortex Corp.
- Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., & Álvarez-Villa, D. (2020). *Macro-Corrupción y Cooptación Institucional en el departamento de Córdoba, Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., & De León Beltrán, I. (2010). *Illicit Networks Reconfiguring States: Social Network Analysis of Colombian and Mexican Cases*. Bogotá: Metodo Foundation.
- Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., & Duarte, N. (2017). *Eleonopolítica: Reconfiguración cooptada del Estado en Arauca, Colombia*. Bogotá: Fundación Vortex.
- Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia, Fundación Método, AVINA.
- Garay-Salamanca, L., Salcedo-Albarán, E., & Macías, G. (2018d). *Macro-Corruption and Institutional Co-optation: The "Lava Jato" Criminal Network*. Bogotá, Colombia: Fundación Vortex.
- Salcedo-Albarán, E., & Garay-Salamanca, L. (2016). *Macro-Criminalidad: Complejidad y Resiliencia de las Redes Criminales*. Bloomington: iUniverse, Vortex Foundation, Small Wars Journal.
- Salcedo-Albarán, E., Garay-Salamanca, L. J., Sánchez-Moreno, J., & de Freitas, M. (2020). *Victims of Corruption: Integral Reparation and Institutional Trust as Cores of Anti-corruption Strategies*. Bogotá: Vortex Foundation & SciVortex Corp.
- Salcedo-Albarán, E., & Garay-Salamanca, L. J. (2021). *Super Network of Corruption in Venezuela: Kleptocracy, Nepotism and Human Rights Violation*. St. Petersburg: Scientific Vortex LLC & SciVortex Corp.
- Salcedo-Albarán, E., & Garay-Salamanca, L. J. (2021b). *Red de irregularidades en la operación de Programas de Alimentación Escolar: El caso del departamento de Putumayo, Colombia*. Bogotá: Vortex Foundation.
- Salcedo-Albarán, E., & Garay-Salamanca, L. J. (2022). *Corrupción y Hambre: Víctimas de Desnutrición Causada por Corrupción*. Bogotá / St. Petersburg: Vortex Foundation & SciVortex Corp.

Reconstruir el vínculo democrático en tiempos de polarización

“No hay ‘buenos’ y ‘malos’ separados de nosotros mismos. Como integrantes de la sociedad moderna, todos participamos en la creación de las fuerzas que dan forma a lo que existe, tanto aquello que apreciamos como aquello que repudiamos”.

Peter Senge

Myriam Méndez Montalvo

Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana y Maestra en Administración Pública de la Universidad de Harvard
Directora ejecutiva de la plataforma Valiente es Dialogar¹

Introducción

En muchas democracias contemporáneas la polarización se ha convertido en una de las principales amenazas para la convivencia política y la capacidad de las sociedades de deliberar colectivamente sobre su futuro. Colombia no es ajena a esta tendencia. Sin embargo, entender la polarización únicamente como una confrontación de ideas o posiciones ideológicas resulta insuficiente. Más profundamente, se trata de un fenómeno relacional: una transformación en la manera en que ciudadanos y actores políticos se perciben entre sí, donde el adversario deja de ser un interlocutor legítimo para convertirse en una amenaza. Cuando este desplazamiento ocurre, el desacuerdo democrático pierde su potencial deliberativo y comienza a erosionar los vínculos mínimos que sostienen la vida democrática.

A partir de evidencia reciente sobre polarización en el país, este artículo explora sus efectos sobre el vínculo democrático y propone algunas condiciones para sostener el diálogo como una práctica e infraestructura democrática para la convivencia pacífica.

Investigaciones recientes han comenzado a describir este fenómeno como una forma de polarización afectiva, en la cual la distancia emocional y moral entre grupos políticos se

amplía hasta deteriorar las bases relacionales que sostienen la democracia.

Ciertamente, la competencia política activa identidades de bando y moviliza emociones como el miedo, la indignación o la desconfianza. Si bien las coyunturas electorales intensifican estas tensiones y las vuelven más visibles, no las explican en su origen. La polarización no es ni un fenómeno pasajero ni un fenómeno exclusivamente asociado a las campañas políticas. En Colombia, se trata de una dinámica más profunda que atraviesa el funcionamiento del sistema democrático en su conjunto: afecta la confianza, la cooperación entre instituciones y actores, moldea la cultura del desacuerdo en el espacio público y transforma la manera en que la ciudadanía se relaciona con quienes piensan distinto. Comprender la polarización exige, por tanto, observar sus efectos más amplios sobre el vínculo democrático que sostiene la vida en común.

Esta combinación de antagonismo y desconfianza no sólo empobrece la conversación pública; también debilita la capacidad de sostener desacuerdos sin romper los vínculos sociales, es decir, ese conjunto de capacidades, habilidades, actitudes, conductas, relaciones y patrones de interacción que permiten tramitar las diferencias de manera constructiva en una democracia. La polarización deja así

1. Nota de agradecimiento: este artículo se benefició de los aportes de Daniela Mogollón, investigadora de Valiente es Dialogar, en versiones preliminares del texto.



de ser únicamente un fenómeno ideológico para convertirse en una experiencia profundamente relacional que afecta la forma en que las personas se reconocen mutuamente en la vida cotidiana, participan en la vida democrática y confían y apoyan las instituciones que le dan soporte a la democracia.

La evidencia empírica reciente confirma la profundidad de este fenómeno. Los hallazgos de la Encuesta Nacional sobre Polarización en Colombia (2025), elaborada por *Valiente es Dialogar* en alianza con el Centro Nacional de Consultoría, muestran por qué esta discusión resulta urgente. El 84% de las personas percibe que el país está polarizado y el 40% afirma sentir esa polarización incluso dentro de su propia familia. Dos de cada cinco reportan conflictos familiares por motivos políticos, cerca del 20% ha perdido amistades por esa razón y el 60% evita hablar de política para prevenir discusiones.

Frente a este escenario surge una pregunta inevitable: ¿cómo sostener la democracia en contextos de polarización creciente?

Este artículo parte de una tesis sencilla: la polarización no se explica únicamente por diferencias ideológicas, sino también por el deterioro de las condiciones emocionales y comunicativas que hacen posible el reconocimiento del otro. En ese contexto, el diálogo aparece no como un dispositivo ingenuo en pos de la armonía, sino como una práctica e infraestructura democrática capaz de reconstruir mínimos de confianza y reconocimiento que abonan los caminos para la convivencia pacífica.

A partir de la evidencia de la encuesta y de un marco analítico sobre polarización afectiva, emociones políticas y dinámicas mediáticas, el artículo propone algunas orientaciones para desescalar tensiones y sostener conversaciones plurales que permitan tramitar diferencias sin convertir al adversario político o al diferente en enemigo moral, y construir propósitos comunes de país sin exigir homogeneidad, alrededor de bienes públicos básicos que fortalezcan la capacidad de gobernar en pluralidad y sostener la cultura democrática (McCoy et al., 2018).

Cómo se erosiona el reconocimiento: polarización afectiva y repliegue del diálogo

La polarización contemporánea exige observar su dimensión relacional. La polarización no se manifiesta únicamente en el desacuerdo político, sino en la forma en que las personas perciben y valoran a quienes piensan distinto.

Polarización afectiva y moralización del desacuerdo

La literatura ha conceptualizado este fenómeno como polarización afectiva, entendida como el incremento del rechazo emocional hacia quienes pertenecen al grupo político opuesto (Iyengar et al., 2019). Su efecto más corrosivo consiste en alterar los criterios de evaluación del debate público: los argumentos pasan a ser menos importantes que la identidad de quien los expresa. En ese punto, la polarización deja de ser una competencia entre proyectos y se convierte en una disputa por legitimidad: quién merece ser escuchado, quién representa un peligro, quién queda fuera del “nosotros”.

Cuando esto ocurre, la conversación política se reordena alrededor de pertenencias. La pregunta implícita deja de ser “qué se dice” y pasa a ser “de qué lado viene”. En ese escenario, el adversario deja de ser un interlocutor legítimo y puede convertirse en un actor sospechoso o incluso peligroso.

Este proceso se intensifica cuando el desacuerdo se moraliza. Como explica Haidt (2012), los juicios políticos suelen emerger primero como intuiciones y respuestas afectivas y sólo después se articulan razones para justificarlos. La investigación reciente muestra que estas emociones no son un residuo irracional de la política, sino un componente central de cómo las personas interpretan la realidad pública y perciben amenazas o afinidades. En contextos polarizados, este proceso puede transformar rápidamente el desacuerdo político en una disputa moral difícil de reconciliar. Si el primer impulso es intuitivo y el grupo ofrece un repertorio moral listo para explicar por qué “los otros son el problema”, la conversación se transforma en una escena

de confirmación identitaria. La moral, en este sentido, une y ciega: fortalece la cohesión interna del grupo, pero reduce la capacidad de reconocer valor, matiz o legitimidad en quienes están fuera de él (Haidt, 2012). Eso explica por qué la evidencia rara vez despolariza por sí sola: cuando una posición se vive como defensa moral del grupo, conceder puntos al otro puede percibirse como traición.

La polarización tampoco debe entenderse como un estado fijo. Es un proceso dinámico en el que identidades políticas, emociones y narrativas colectivas pueden reforzarse mutuamente en espirales de confrontación. Cada episodio de conflicto fortalece el sentido de pertenencia al propio grupo y amplía la distancia emocional con quienes piensan distinto.

En ese contexto, la polarización deja de estar confinada a los debates políticos formales y comienza a instalarse en la vida cotidiana. Se manifiesta en conversaciones familiares, en los espacios de trabajo, en los barrios y en las redes sociales.

La diferencia deja de ser una oportunidad de aprendizaje y se convierte en una amenaza a la identidad propia.

Los resultados de la Encuesta Nacional sobre Polarización sugieren que el cierre moral encuentra terreno fértil en formas simplificadas de lectura del mundo social. El alto acuerdo con frases como “todos los políticos son corruptos” (63%) o “los empresarios buscan explotar a los trabajadores” (60%) refleja la fuerza de generalizaciones que reducen la complejidad, homogeneizan a actores diversos y sostienen un clima de sospecha generalizada.

En clave antropológica, estos enunciados no sólo describen la realidad: también cumplen una función de frontera. Ofrecen un relato compacto del mundo, hacen inteligible al adversario como “tipo moral” y facilitan respuestas emocionales inmediatas —desprecio o desconfianza— que erosionan el reconocimiento.

“ La polarización deja de ser una competencia entre proyectos y se convierte en una disputa por legitimidad.

En el debate público colombiano reciente, se insiste, además, en que ‘las palabras importan’ porque ordenan la percepción del adversario y pueden empujar hacia dinámicas ‘amigo/enemigo’; por tanto, el modo de hablar condiciona la calidad de la convivencia democrática (Santamaría Velasco, 2025).

Redes sociales y transformación del espacio público

La pregunta crucial es por qué estas dinámicas ganan tanta tracción hoy. Una parte de la respuesta se encuentra en la transformación del espacio público contemporáneo que en la actualidad está profundamente mediatizado. La comunicación política digital no solo transmite argumentos; también amplifica emociones y refuerza pertenencias colectivas, consolidando fronteras entre “nosotros” y “ellos” (Montero, 2024). En este entorno, la indignación puede circular más rápido que la explicación y el conflicto se convierte en un recurso de visibilidad. Como sugiere Irene Vallejo al referirse a los “accionistas de la ira”, los algoritmos tienden a amplificar aquello que provoca reacción emocional inmediata. El desacuerdo se reordena: no se premia comprender; se premia impactar.

Los datos de la encuesta reflejan esta tendencia de forma concreta. El 75% de las personas percibe que las redes sociales exacerban el lenguaje agresivo o extremista y el 26% reconoce haber publicado comentarios que generaron conflictos con familiares o amistades. Esto indica que la conversación pública no se limita al espacio digital: se filtra hacia los vínculos personales y reconfigura la vida cotidiana.

En ese escenario, cuando la conversación política se percibe como fuente probable de conflicto, una respuesta adaptativa frecuente no es confrontar, sino replegarse. De hecho, el 60% de los encuestados afirma evitar hablar de política para prevenir discusiones. Democráticamente, este repliegue es problemático.

La polarización no sólo produce confrontación abierta; también genera silenciamiento y circuitos paralelos en los que cada grupo conversa únicamente con los suyos. Y esto es un problema para la democracia porque reduce el diálogo e intercambio entre perspectivas divergentes, condición mínima del pluralismo.

De esta manera, la polarización afectiva puede entenderse como una expresión específica del deterioro del vínculo democrático en el plano emocional y relacional: cuando el desacuerdo político se traduce en rechazo hacia quienes piensan distinto, se erosionan las condiciones mínimas de reconocimiento que permiten sostener la convivencia democrática.

El precio de la polarización: gobernabilidad y capital social

La polarización no es un fenómeno nuevo ni necesariamente negativo per se: toda democracia organiza diferencias y conflictos. El problema contemporáneo es su intensificación afectiva y su capacidad de transformar el desacuerdo en frontera moral. Y esto tiene implicaciones profundas para el funcionamiento de la democracia. Cuando la política se vive como una amenaza existencial, la cooperación política se encarece, la legitimidad de las instituciones y del contradictor se debilita y la posibilidad de construir acuerdos se reduce. En el plano institucional esto puede traducirse en bloqueo, parálisis o incapacidad para sostener políticas públicas de largo plazo (McCoy et al., 2018).

Como lo sugiere la Encuesta Nacional, la polarización produce deterioro en la gobernabilidad. En el índice de destrucción de gobernabilidad construido como parte de la encuesta, se registra un promedio de 63,9/100, que indica una afectación significativa de las condiciones que permiten gobernar en medio de la confrontación. Los resultados de la encuesta permiten dimensionar los costos de la polarización: entre siete y ocho de cada diez colombianos consideran que esta ha afectado negativamente la seguridad, la paz, la gobernabilidad, la economía y la justicia, es decir, ámbitos centrales para la implementación de

“ La comunicación política digital no solo transmite argumentos; también amplifica emociones y refuerza pertenencias colectivas.

decisiones públicas y la resolución de conflictos (Valiente es Dialogar & CNC, 2025).

En el plano social, la polarización también deteriora el capital social que sostiene la vida democrática. Para dimensionar estos efectos, la Encuesta Nacional sobre Polarización en Colombia (2025) construyó un indicador que aproxima el nivel de deterioro de las condiciones relacionales —confianza, cooperación y disposición a interactuar con quien piensa distinto—. Los resultados muestran un índice de destrucción del capital social de 21,1 sobre 100, lo que sugiere un deterioro bajo a moderado en promedio. Sin embargo, el dato agregado oculta una realidad más compleja: el 10% de las personas se ubica en niveles altos de afectación, lo que indica que para una fracción significativa de la población la polarización ya tiene efectos severos sobre sus vínculos, su disposición a confiar y su capacidad de relacionarse con el otro (Valiente es Dialogar & CNC, 2025).

Este hallazgo permite matizar la discusión pública: la polarización no se distribuye de manera homogénea en la sociedad. Mientras para algunos sectores el deterioro relacional aún es incipiente, para otros ya se ha traducido en un debilitamiento profundo de la confianza y de la disposición a interactuar con quienes piensan distinto.

Este fenómeno no es exclusivo de Colombia. A escala global, el Edelman Trust Barometer (2026) advierte un proceso que denomina “repliegue hacia la insularidad”: una menor disposición a confiar en quienes piensan distinto y una reducción de la exposición a perspectivas divergentes. Estas dinámicas refuerzan las cámaras de eco y empobrecen el intercambio democrático. Sin embargo, la encuesta revela una paradoja interesante: el 93% de las personas encuestadas se declara optimista respecto a su vida personal.

Esta coexistencia de optimismo individual y pesimismo colectivo sugiere que la polarización ha erosionado la confianza interpersonal, pero no ha destruido la esperanza ni la expectativa de una vida mejor. Esta reserva de optimismo puede convertirse en una base afectiva importante para recomponer víncu-

los, orientar prácticas de reconocimiento y cooperación, y forjar propósitos comunes.

Si la polarización erosiona tanto la gobernabilidad institucional como el capital social de la sociedad, la pregunta democrática deja de ser únicamente cómo competir políticamente y pasa a ser cómo sostener las condiciones mínimas de convivencia que hacen posible coexistir en la pluralidad.

De la polarización como erosión afectiva al diálogo como infraestructura relacional

Si la polarización no es simplemente una coyuntura sino un fenómeno sistémico de las democracias contemporáneas, las respuestas no pueden ser episódicas.

En Colombia existen múltiples esfuerzos que buscan hacer contrapeso a la polarización. Muchos de ellos se articulan a través de plataformas y procesos de diálogo orientados a fortalecer capacidades relacionales para tramitar desacuerdos y renovar la cultura democrática en clave de inclusión, participación y deliberación. Principalmente, estos esfuerzos tienen por objeto construir capacidades de diálogo en la sociedad como una práctica social e institucional orientada a sostener el reconocimiento del otro, tramitar desacuerdos profundos y preservar mínimos de cooperación en contextos de pluralismo.

En sociedades como la colombiana cuya cultura política ha estado históricamente marcada por la confrontación, mejorar la calidad de las conversaciones y no solo de las instituciones es parte de la tarea de fortalecer la vida democrática.

Pero los esfuerzos que buscan sostener el diálogo en contextos de polarización no pueden ser enmarcados como simples llamados a la buena voluntad: requieren condiciones que los vuelvan posibles para convertirlos en una verdadera infraestructura democrática para oxigenar la vida democrática.

“Mientras para algunos sectores el deterioro relacional aún es incipiente, para otros ya se ha traducido en un debilitamiento profundo de la confianza.”

ca. En ese contexto, el diálogo no es únicamente un recurso para desescalar tensiones en momentos de crisis o como una tarea reservada para los momentos después de las coyunturas electorales. El objetivo es que se convierta en un bien público de las democracias para construir y reconstruir las condiciones que hacen posible convivir con la diferencia y el desacuerdo.

Plantear el diálogo como infraestructura democrática supone desplazar la mirada desde la disposición individual hacia las condiciones que lo hacen posible: arreglos institucionales, reglas de interacción y capacidades individuales y colectivas para sostener el reconocimiento en contextos de disenso.

Aquí resulta útil precisar la diferencia entre debate y diálogo. El debate opera en clave de victoria. El diálogo, en cambio, exige un umbral mínimo de reconocimiento: la capacidad de ver en el otro a un interlocutor legítimo incluso cuando persisten desacuerdos profundos. En el debate, las identidades tienden a endurecerse, la moralización se impone y la hostilidad se vuelve rentable: escuchar pierde prestigio, matizar se vuelve sospecho-

so y conceder algo al otro se interpreta como debilidad. En otras palabras, el debate se convierte con facilidad en una escena de justificación moral de pertenencias, más que en una práctica orientada a comprender el desacuerdo (Haidt, 2012).

En Colombia, esta aproximación se articula con la necesidad de fortalecer una ética pública del reconocimiento y de consolidar dispositivos de diálogo social que no sean episódicos, sino sostenidos y con capacidad de incidir en mínimos compartidos (Méndez Montalvo & Yepes, 2025). El desafío, por tanto, no es producir unanimidad, sino construir habilidades, actitudes y conductas que transformen los patrones de interacción. Y esto no sucede de manera espontánea. Depende, entre otros, de asegurar continuidad, normas compartidas y soportes

que permitan permanecer en conversación cuando las identidades están en juego y el entorno premia la confrontación (English & Mahendran, 2021). En esta perspectiva, facilitar el diálogo no equivale a “moderar” una conversación, sino a diseñar procesos, procedimientos, roles y mediciones que permitan tramitar desacuerdos difíciles sin que deriven en deslegitimación o ruptura del vínculo (Forester, 2006).

Los hallazgos de la Encuesta Nacional sobre Polarización muestran oportunidades en esa dirección: el 76% considera posible reducir la polarización cambiando la manera en que nos comunicamos y más del 90% apoyaría la promoción de espacios de conversación plural y enfoques de comunicación no violenta (Valiente es Dialogar & CNC, 2025).

Estos resultados sugieren que existe una disposición social significativa para promover el diálogo y orientar nuevas reglas del intercambio público.

Iniciativas de diálogo multiactor como Valiente es Dialogar, Diálogos Improbables, La Paz Querida, Semillas de Mostaza y el Instituto para la Conversación, entre otros, han reunido en los últimos años a líderes empresariales, sociales, étnicos, académicos, religiosos, culturales y territoriales en conversaciones sobre temas sensibles del país. Estas experiencias sugieren que, cuando el diálogo se diseña con propósito, convocatoria plural, reglas claras y metodología, es posible tender y sostener puentes entre actores opuestos y diversos, generar confianza y transformar los vínculos en la búsqueda de propósitos compartidos. Estos espacios permiten que personas con trayectorias distintas deliberen bajo condiciones que favorecen la escucha, el matiz y la construcción de recomendaciones con legitimidad compartida.

En esa misma dirección, otros mecanismos como las asambleas ciudadanas y mini-públicos deliberativos ofrecen oportunidades interesantes. Su aporte no es reemplazar la representación política, sino complementarla cuando el espacio público se vuelve rehén de la lógica de bando.

Desde una perspectiva más amplia, pensar el diálogo como infraestructura democrática implica reconocer su dimensión relacional.

“Pensar el diálogo como infraestructura democrática implica reconocer su dimensión relacional.”

Como sugiere Arturo Escobar desde su noción de relacionalidad, la vida social no puede comprenderse únicamente en términos de identidades separadas, sino como redes de interdependencia. En esa clave, el desafío del diálogo no consiste simplemente en “tender puentes”, sino en reconstruir condiciones de interdependencia que hagan más difícil negar la humanidad del otro.

Si la polarización afecta el plano emocional, relacional e institucional de la democracia, entonces las respuestas también deben operar en esos niveles. En este contexto, se plantean algunas orientaciones para la acción:

En primer lugar, es necesario cuidar el lenguaje público. Cuando el lenguaje político se llena de etiquetas deshumanizantes o generalizaciones totalizantes, la conversación pública se empobrece y la polarización se intensifica.

En segundo lugar, resulta fundamental proteger los vínculos sociales en la vida cotidiana. Cuando la polarización llega a la familia, a las amistades o al lugar de trabajo, el costo democrático aumenta. Conversar con reglas mínimas —turnos, pausas y respeto— permite sostener el vínculo incluso cuando persisten desacuerdos profundos.

En tercer lugar, es necesario desarrollar e institucionalizar espacios de deliberación plural para tender puentes, cuidar relaciones y generar confianza como condición democrática para sostener interdependencias y vínculos sociales.

En cuarto lugar, resulta crucial fortalecer capacidades de mediación y facilitación del diálogo. El diálogo democrático no depende únicamente de la buena voluntad individual: requiere diseño institucional, reglas claras y metodologías que permitan sostener conversaciones difíciles sin que estas deriven en ruptura.

En quinto lugar, hay una tarea de responsabilidad en el ecosistema mediático. Reducir la rentabilidad de la hostilidad exige compromisos de actores con audiencia —medios, líderes políticos, influenciadores— para evitar amplificar humillación, estigmatización o desinformación emocional.

Finalmente, es importante construir coaliciones democráticas entre diversos y plurales basadas en mínimos compartidos. La experiencia

comparada muestra que la unidad democrática no exige homogeneidad: exige acuerdos básicos sobre reglas del juego, respeto institucional y protección de la vida.

Reconstruir el vínculo democrático

La polarización que hoy atraviesa la democracia colombiana no puede entenderse como una anomalía pasajera ni como un efecto exclusivo de las coyunturas electorales. Se trata de un fenómeno sistémico que afecta el funcionamiento de las instituciones, la cultura democrática y la forma en que se configuran los vínculos entre la ciudadanía que hacen posible la convivencia pacífica.

En el plano institucional, eleva los costos de la cooperación política y dificulta la construcción de acuerdos duraderos. En el plano de la cultura democrática, transforma el desacuerdo en confrontación moral y debilita el reconocimiento del adversario como interlocutor legítimo. En el plano de la vida cotidiana, deteriora vínculos sociales, empobrece la conversación pública y reduce la disposición a interactuar con quienes piensan distinto.

Reconocer estos efectos permite comprender que la polarización no es únicamente un problema de ideas enfrentadas, sino de relaciones deterioradas. Y si el problema es relacional, también lo deben ser las respuestas.

Fortalecer el diálogo no significa aspirar a eliminar el conflicto ni producir consensos artificiales. Significa construir las condiciones para que el desacuerdo pueda tramitarse sin destruir el vínculo democrático que hace posible la vida en común. En una sociedad plural como la colombiana, cuidar ese vínculo no es un gesto de conciliación retórica: es una tarea esencial para sostener la democracia.

En tiempos de polarización esto exige reconocer una verdad incómoda: la polarización no es un fenómeno externo a nosotros. Como advierte Peter Senge, no existen “buenos” y

“La vida social no puede comprenderse únicamente en términos de identidades separadas, sino como redes de interdependencia.”

“malos” completamente separados de nosotros mismos. Todos participamos —por acción u omisión— en las dinámicas que producen aquello que valoramos y aquello que rechazamos.

En última instancia, la pregunta democrática más profunda no es únicamente quién gana o pierde en las contiendas políticas, sino si seremos capaces de seguir reconociéndonos como parte de un mismo país aun cuando pensemos distinto. Cuando el adversario es

percibido como enemigo y la descalificación sustituye a la deliberación, la democracia pierde uno de sus pilares fundamentales: la posibilidad de tramitar los conflictos a través de la palabra y de las instituciones. Frente a esta tendencia, el desafío no consiste en eliminar las diferencias —que son consustanciales a la vida democrática— sino en reconstruir las condiciones que permitan que esas diferencias vuelvan a discutirse sin romper los vínculos que sostienen lo común. ▀

Referencias

- Coleman, Peter T. (2021). *The Way Out: How to Overcome Toxic Polarization*. Columbia University Press.
- Edelman. (2026). *2026 Edelman Trust Barometer: Global report*. Edelman.
- English, A., & Mahendran, K. (2021). “Sustaining dialogue in polarised political contexts: Moving beyond shared-identity to dialogical position exchanges”. En: *International Review of Theoretical Psychology*, 1(2), 21-39.
- Escobar, A. (2020). “Política pluriversal: lo real y lo posible en el pensamiento crítico y las luchas latinoamericanas contemporáneas”. En: *Tabula Rasa*, 36, 323-354.
- Forester, J. (2006). “Challenges of Deliberation and Participation”. En: *Les ateliers del'éthique / The Ethics Forum*, 1(2), 19-25.
- Gonzalez, Tomás (2025). “¿Hay salida a la polarización en Colombia?”. En: *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/opinion/hay-salida-a-la-polarizacion-en-colombia/>
- Haidt, J. (2012). *The righteous mind: Why good people are divided by politics and religion*. Pantheon Books.
- Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N., & Westwood, S. J. (2019). “The origins and consequences of affective polarization in the United States”. En: *Annual Review of Political Science*, 22, 129-146.
- Klein, E. (2020). *Why we're polarized*. Avid Reader Press/Simon & Schuster. <https://www.simonandschuster.com>
- McCoy, J., Rahman, T., & Somer, M. (2018). “Polarization and the global crisis of democracy: Common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities”. En: *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16-42.
- Méndez Montalvo, M., & Yepes, C. R. (2025). *Ética pública y diálogo social en Colombia 2026-2050* [Documento institucional interno].
- Montero, S. (2024). “Una democracia afectada: Polarización y emociones en el discurso de la nueva derecha argentina en redes sociales”. En: *Revista Panamericana de Comunicación*, 6(1), 1-14.
- Naím, M. (2022). *La revancha de los poderosos: Cómo los autócratas están reinventando la política en el siglo XXI*.
- Othering & Belonging Institute (2023). *Belonging as a Weekly Practice: Guide* [Guía]. University of California, Berkeley.
- Renobell Santaren, V. (2025). “Las emociones en políticas para entender el voto indeciso en un escenario de polarización”. En: *European Public & Social Innovation Review*, 10.
- Santamaría Velasco, F. (2025, noviembre 29). “En la democracia las palabras sí importan: El discurso político en tiempos de polarización”. En: *Gltopolitica*. <https://gltopolitica.com/2025/11/29/santamaria/>
- Stanley, D. (2022, July 1). *The 'polarization' distraction: It's time to look beyond a limited concept, that obscures at least as much as it reveals*. Othering & Belonging Institute, University of California, Berkeley. <https://belonging.berkeley.edu/democracy-belonging-forum/polarization-distraction>.
- Tedeneke, A. (2026, febrero 20). *Polarization is one of the world's top risks. Jesse Jackson had answers 40 years ago*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/stories/2026/02/polarization-worlds-top-risks-jesse-jackson-had-answers-40-years-ago/>
- Tufekci, Z. (2017). *Twitter and tear gas: The power and fragility of networked protest*. Yale University Press.
- Valiente es Dialogar. (2025). *La diferencia como oportunidad: Documento de análisis de los resultados de la encuesta sobre polarización en Colombia*. [Documento institucional]. *La-diferencia-como-oportunidad-2.pdf*
- Valiente es Dialogar, & Centro Nacional de Consultoría. (2025). *Encuesta Nacional sobre Polarización en Colombia (2025)* [Informe presentación de resultados]. *PPT-Polarización_VED_TOTAL_71125 logo 1 ok*
- Vallejo, I. (2025, noviembre 9). “Los dientes del odio”. En: *Revista Letras Nómadas*. <https://revistaletrasnomadas.wordpress.com/2025/11/09/los-dientes-del-odio-2/>



La evolución de la participación como ingrediente central de la democracia en la región

Investigador principal del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO, Perú

El historiador Eric Hobsbawm, en el capítulo final de su historia del siglo XX, decía, con razón, que al final del mismo lo único que sabíamos con seguridad era que se acababa una etapa de la historia y que nos encontrábamos sin saber a dónde vamos, quedando como única cosa clara que si pretendemos construir el futuro prolongando el pasado y el presente, sin avanzar transformando la sociedad, fra-

casaremos, con el riesgo de la oscuridad. La globalización, que alteró radicalmente nuestras visiones de tiempo y espacio, alentó gradualmente la pérdida de muchas de las certezas que la antecedieron y que permitían que la humanidad sintiera tener cierta capacidad de previsión sobre un futuro que no contenía demasiadas sorpresas. El panorama político mundial es hoy el de un malestar creciente y difuso, donde no se logra encontrar respuestas, tampoco se identifican responsables ni a

quienes podrían cambiar la situación. Cada vez se hace más difícil identificar lo que el pueblo quiere y sin embargo su apelación es permanente desde distintos discursos como argumento último para cerrar todo debate.

Baruch Spinoza, indicaba que “la incertidumbre es la vivencia de las posibilidades que emergen de las múltiples relaciones que pueden existir entre el miedo y la esperanza”, que son las dos emociones básicas de la humanidad. Siendo diferentes esas relaciones, ambos sentimientos están repartidos entre todos los grupos sociales en las distintas épocas de la historia, a diferencia de las incertidumbres, que no están igualmente distribuidas, ni en tipo ni en intensidad. En ese escenario, que es el que estamos viviendo en el mundo, una de las incertidum-

bres mayores es la de la democracia liberal, pensada como un sistema de gobierno donde la certeza de los procesos permitía que la falta de ella en los resultados sea distribuida por igual en los ciudadanos.

El ‘Índice de Democracia Global’ de la revista *The Economist*, otorga una puntuación a la salud democrática del planeta (representada por 167 países y territorios), estableciendo cuatro categorías para calificar el nivel de cada país —democracia plena, democracia deficiente, régimen híbrido y régimen autoritario— basándose en su sistema electoral y pluralismo político, las libertades civiles, el funcionamiento de su Gobierno, la participación política y la cultura política. En la última edición publicada, correspondiente al 2024, sólo 25 países fueron calificados como “democracias plenas”, lo que representa el 6.6% de la población mundial.

El principio básico de la convivencia democrática establece que la corrección de los procedimientos permitiría un enfrentamiento, en forma igual, de los intereses presentes en la sociedad, aceptando como justos los resultados de ese proceso. Aunque en la práctica las cosas son distintas, no se esperaba que las di-

ferencias existentes fueran cada vez más profundas, enfrentándonos ahora al vaciamiento de contenido de la democracia en el mundo. La crisis de aquella, argumentada de distintas maneras y con diversos énfasis en los últimos 45 años —ausencia de arreglos institucionales, desconexión entre demandas sociales y respuestas del sistema, persistencia de conflictos entre sus estructuras, contradicción con el momento capitalista en el que distintas redes corporativas representan a grupos específicos protegidos por encima del pueblo, concentración política y económica, pérdida de control y legitimidad frente a los nuevos desarrollos económicos y sociales de la globalización, entre otros—, fue enunciada y anunciada desde décadas atrás por autores como Norberto Bobbio (1986), que alertaban de las amenazas a la democracia que se originaban en su propio seno, vale decir la ingobernabilidad, la privatización de los espacios públicos, la oligarquización de la representación, la tecnocratización de la política y el poder oculto.

Como recordáramos en otra ocasión (Ballón, 2021), en las democracias del capitalismo avanzado, en los años setenta del siglo pasado, la participación apareció asociada a la necesidad de garantizar la calidad de vida del régimen político, erosionada por la diversidad de expresiones de la vida social y los límites del sistema de representación para reflejarla. McPherson (1982) planteaba la democracia participativa como un nuevo modelo marcado por la reducción de desigualdades y la desalienación, mientras Pateman (1970) apuntaba a que la participación aumente la capacidad de la gente para evaluar a sus representantes locales, tomar decisiones nacionales de ser necesario y entender el resultado de las decisiones nacionales en su vida diaria.

Por lo demás, la relación contradictoria y tensa entre democracia y capitalismo, como lo recuerda Przeworski (2022), es de origen: mientras el principio de la primera es la igualdad política por el voto, el del capitalismo es la desigualdad económica en el mercado. Además de sus tensiones estructurales con el capitalismo, la crisis de la democracia liberal, resulta de la convergencia de varios factores:

“La participación apareció asociada a la necesidad de garantizar la calidad de vida del régimen político, erosionada por la diversidad de expresiones de la vida social.

(i) la globalización de la economía y el debilitamiento del Estado-Nación; (ii) la desigualdad social, la más alta de la historia reciente, resultado de la nueva conformación de clases sociales; (iii) el Estado red a partir de la articulación de los debilitados estados-nación que se convierten en nodos de una red supranacional a la que transfieren soberanía a cambio de participación en la globalización; (iv) una crisis de representación de intereses a la que se une una crisis identitaria porque a menor control de la gente sobre su Estado y su mercado, mayor repliegue a identidades propias y acotadas que adquieren sentido más allá de la política; (v) finalmente, la crisis del capitalismo financiero global y el desarrollo del capitalismo virtual especulativo que se derrumbó en 2008 (Castells, 2020).

Democracia y participación en América Latina

Por su lado, la idea de democracia en la región llegó con la independencia de los países que, paulatinamente, asumieron que el pueblo constituye la base para la mejor forma de gobierno y que la igualdad política es un principio deseable para la convivencia social. Como lo recuerda Avritzer (2024), la región, a lo largo de más de 200 años, evidenció grandes e históricas dificultades para transformar el ideal en realidad, localizándose muchas de ellas en el Estado y su incapacidad para controlar a las élites, imponer límites a un amplio y permanente proceso de privatización de lo público y crear condiciones para una relación virtuosa entre Estado, democracia y reducción de las desigualdades.

El retorno a la democracia en esos años, evidenció que la democracia no era un concepto con un único significado en esta parte del mundo. Simultáneamente era vista como un régimen político, vale decir la dimensión mínima de la democracia, como una cultura de integración y cohesión pluralista, pero también como la base de una cierta visión utópica de

tener una vida mejor y satisfacer las principales necesidades. Esa superposición de definiciones y el alcance distinto que le dan los diversos actores sociales explica, seguramente, la distancia que la gente ha tenido respecto a los procesos democráticos, en un continente que hasta entonces, estuvo marcado por gobiernos militares y dictaduras.

Como lo señalaba Kliksberg (1999), en América Latina la participación tuvo legitimidad moral relativamente temprano, apareciendo como un derecho humano básico desde distintos discursos religiosos predominantes; la legitimidad política, en cambio, apareció con limitaciones y mediaciones en el siglo XIX, afirmándose más claramente desde mediados de los años ochenta del siglo XX con el crecimiento relativo del ideal democrático en varios de nuestros países. Desde entonces, empezaron a aparecer nuevas respuestas a los dilemas de democracia representativa, estableciéndose vínculos entre procedimientos y participación como manera de intentar redefinir las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. Los procesos de descentralización y municipalización que se multiplicaron en esos años¹ implicaron cambios de distinta profundidad en las relaciones entre Estado y sociedad en un contexto socioeconómico adverso de incremento de la pobreza y la desigualdad, alentando distintos escenarios de articulación multiactoral en torno a la agenda pública y su ejecución. Las propuestas de desarrollo local participativo, especialmente los presupuestos participativos, proliferaron, y muchas de las experiencias exitosas implementadas se convirtieron en materia de amplia difusión.

La región se vio atravesada por discursos y prácticas que entienden la participación tanto

“ La idea de democracia en la región llegó con la independencia de los países. que asumieron que el pueblo constituye la base para la mejor forma de gobierno.

1. Desde fines de los ochenta, varios países asistieron a procesos significativos y profundos en esa perspectiva: Argentina (1994), Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1991), Ecuador (1993), Guatemala (2000), México (1994), Perú (1981, 2001) y Venezuela (1989).

como respuesta al déficit democrático “desde abajo”, cuanto al intento por resolver el déficit económico social y de provisión de servicios, en el marco de la modernización del Estado, las estrategias de lucha contra la pobreza y el uso de distintos procesos de autogeneración de mejores condiciones de vida de distintas poblaciones tradicionalmente excluidas, impulsado por las multilaterales y los Estados, como una clara estrategia instrumental, y “desde arriba”, haciendo parte del debate más amplio alrededor de la democracia y sus límites (Franco, 1998)².

En esa doble lógica, como respuesta al “déficit democrático” y como acción frente al “déficit socio-económico y de gestión pública”, manera piadosa de nombrar a la desigualdad,

“ La polarización se fue instalando en la región, terminaron las buenas maneras y los pocos acuerdos sobre la importancia de las políticas compensatorias.

se multiplicaron experiencias heterogéneas, que, bajo distintos nombres y formas organizativas —comités de desarrollo local, mesas de concertación, coordinadoras multisectoriales o alianzas para el desarrollo—, aludían a iniciativas colectivas que convocan a actores diversos (públicos y privados, del gobierno y de la sociedad civil local), alrededor, tanto de la formulación, ejecución o

control de las políticas públicas, especialmente de aquellas orientadas a hacer frente a la pobreza, cuanto a la búsqueda de acceso a determinados servicios y a mejores condiciones de vida. Con orígenes, preocupaciones y ejes distintos, las experiencias se cruzaban y

las lecciones aprendidas en unas y otras se retroalimentaron, más allá de las diferencias existentes entre ellas, e incluso de su intencionalidad última.

A partir de los años 90, emergieron distintas prácticas en esta dirección, como los consejos de desarrollo local, diferentes consejos ciudadanos y programas compensatorios de políticas públicas que con estas orientaciones fueron implementados en México, Brasil, Argentina, Perú, Colombia y Uruguay, entre otros países. Presupuestos participativos, planes de desarrollo territorial, procesos de rendición de cuentas y vigilancia de aspectos de la gestión pública, entre otros, se multiplicaron por la región e incluso algunos, claramente el presupuesto participativo (Cabannes, Mayor y Molina, 2020), se reprodujeron por el mundo. Todos ellos, en conjunto, realizaron contribuciones positivas en dos campos que parecían centrales: el fortalecimiento de la democracia y la ampliación de la ciudadanía.

Estos procesos, como las políticas de modernización y reforma del Estado y los intentos de inclusión social³, se interrumpieron con el fin del denominado boom de los commodities, el aumento de la conflictividad social y la disputa distributiva y su impacto en las políticas públicas y la democracia (Ballón et al, 2017), poniendo en debate el pago de aquellas.

Reaparecieron desde entonces con fuerza los conflictos históricos entre las élites y la gente, la polarización se fue instalando rápidamente en la región, terminaron las buenas maneras y los pocos acuerdos sobre la importancia de las políticas compensatorias, así como volvieron los desacuerdos radicales sobre el rol y el tamaño

2. En general, las prácticas participativas se movieron en tres lógicas diferenciadas. Una, institucionalizada que supone que el derecho a participar se ejerce atendiendo a normas que regulan el comportamiento de los participantes: quiénes pueden participar, en qué escenarios, cuál es el alcance de la participación, cuáles sus instrumentos, procedimientos y resultados esperados, usando mecanismos de democracia directa y de espacios de participación en decisiones públicas. La segunda, la movilización, basada en las estrategias de los actores participantes para conseguir objetivos determinados, a través de acciones individuales o colectivas, dependientes de la voluntad de los actores, de su repertorio, recursos y capacidad para unir voluntades hacia un objetivo común. La tercera, referida a procesos no institucionales, que no tienen el carácter contenido de la movilización y la protesta; se trata de prácticas -de origen gubernamental o ciudadano- que no están regidas por normas, que tienen un carácter “no formal”, como son los diálogos directos entre autoridades y ciudadanía, o los dispositivos transitorios y ad hoc para resolver problemas específicos, etc.

3. La estrategia de modernización se vio fuertemente impulsada por la importante hegemonía que la opción por reducir el protagonismo del Estado logró tener entre las élites políticas, económicas y académicas e incluso en la ciudadanía, durante el último tercio del siglo pasado. Con el cambio de siglo, la región asistió a la emergencia de proyectos políticos que volvieron a reponer (o a proponer que se reponga) al Estado como actor directo en la gestión de importantes áreas de política (pensiones, hidrocarburos, minería, transporte aéreo, etc).

del Estado y sobre el alcance de los derechos. A pesar de los avances logrados, la región sigue siendo la más desigual del mundo. La democracia enfrenta problemas serios en la región, derivados de la pobre legitimidad de las instituciones de gobierno. Si en la primera década de este siglo, existía una distinción entre la deslegitimación de los gobiernos y la de la democracia como forma de gobierno, a partir de la segunda década de este siglo, los problemas de la democracia en América Latina se derivan de la triple incapacidad para profundizar la democracia, reformar el Estado y disminuir la desigualdad. En ese escenario, el retorno en varios países, la aparición en otros, de una derecha cada vez más extrema, privatizadora, conservadora y excluyente, fue creciendo rápidamente. La multiplicación de los viejos usos antidemocráticos en la política regresó con fuerza y las expresiones de descontento, ocuparon el escenario ciudadano con la multiplicación de movilizaciones de protesta y con distintos estallidos sociales a partir del 2019 (Carvalho, Natalucci y Somma, 2024; Ballón, 2024). Razones tan variadas como la corrupción de los políticos, la mala calidad de los servicios públicos, las desigualdades en el acceso a la educación y la salud, la falta de reconocimiento de los derechos de pueblos originarios y mujeres o el maltrato del medio ambiente, se encontraban a la base, todas con liderazgos poco definidos. No sorprende entonces que en 2024, 65% de los latinoamericanos se declaraban insatisfechos con la democracia, 25% se decía indiferente a cualquier tipo de régimen político, 42% creía que la democracia puede funcionar sin partidos (11% más que en 2013), mientras apenas 17% confiaba en los partidos políticos⁴.

¿Entonces, qué fue de la participación?

En este recorrido general, cabe preguntarse ¿qué fue de las distintas experiencias de participación? Desde la década del noventa del siglo pasado, América Latina aparecía ante el

mundo como un campo de prácticas e innovaciones de participación y de distintos mecanismos de democracia directa. Como hemos visto, el contexto cambió, caracterizándose hoy, entre otras cosas, por la aguda crisis de la democracia representativa y por el crecimiento de la participación por movilización en un marco de creciente desconfiguración y vaciamiento de contenido de la democracia, donde el debilitamiento institucional y la polarización social y política reconfiguraron el rol de la sociedad civil y de los espacios participativos (Peruzzotti, 2024).

Desde la última década del siglo pasado hasta el 2015, además de los derechos vinculados a la inclusión y la diversidad, fueron años de crecimiento de la participación, más allá de las elecciones y los partidos políticos. Distintos países incluyeron en sus constituciones mecanismos de democracia directa, aunque varios de ellos las desvirtuaron por su populismo. Los cambios más significativos, aunque limitados en su alcance, estuvieron en distintas formas diferenciadas de incorporación de ciudadanos y comunidades a la deliberación sobre políticas. Otros países crearon y alentaron instituciones participativas para la gestión del territorio y los problemas comunitarios, siendo frecuentemente apoyadas por organismos multilaterales y por la cooperación internacional al desarrollo (Annunziata y Goldfrank, 2023).

En general se puede decir que de distinta manera y dependiendo del carácter institucionalizado, de movilización o de aquellas prácticas instituidas “informalmente”, sin reglas ni regulaciones, pero también sin el tono de la protesta y la acción colectiva, con-

“ A partir de la segunda década de este siglo, los problemas de la democracia en América Latina se derivan de la triple incapacidad para profundizar la democracia, reformar el Estado y disminuir la desigualdad.

4. Corporación Latinobarómetro (2025): Informe 2024. La democracia resiliente. Ver en <https://www.latinobarometro.org/news/informe-latinobarometro-2024-la-democracia-resiliente>

“ El presupuesto participativo de Porto Alegre fue una de las prácticas más influyentes de participación ciudadana en las políticas públicas.

tribuyeron en diversa medida e intensidad a la innovación de la democracia en varios de los países de la región. En muchos casos el giro participativo que se vivió entonces, sirvió para ampliar la ciudadanía, mejorar y fortalecer la deliberación pública, -especialmente en los espacios locales- y contribuir a la redistribución de recursos. El presupuesto participativo de Porto Alegre fue el “disparador” de estas dinámicas y una de las prácticas más influyentes de participación ciudadana en las políticas públicas, evidenciando que las instituciones participativas pueden ampliar el acceso al Estado y fortalecer a las organizaciones sociales y las dinámicas de la sociedad civil, alimentando la noción de una gobernanza participativa a partir de algunos principios –la atención centrada en problemas concretos y locales, la participación directa de los actores involucrados y la deliberación colectiva para la solución de problemas-, tanto como de algunos elementos institucionales entre

los que destacaban claramente la coordinación central del Estado pero simultáneamente la descentralización del poder y parte de las decisiones a unidades territoriales, así como procesos de rendición de cuentas por niveles (Fung y Wright, 2003).

La participación, en un segundo momento funcionó también como una herramienta de gobernanza, vale decir como un instrumento a través del cual el Estado organiza, canaliza y regula formas de acción colectiva, produciendo formas de gobierno de la sociedad más allá de la ampliación de derechos. En muchos casos algunos de estos mecanismos canalizaron demandas sociales dentro de marcos institucionales controlados por el Estado como ocurriera, por ejemplo, con la Ley de Participación Popular de Bolivia en 1994 o con buena parte de las instituciones de participación que se desarrollaron a lo largo del proceso de descentralización peruano, donde si bien en el país altiplánico se alentó una expansión masiva de

los municipios rurales, un crecimiento relativo de la inversión en áreas rurales y una participación de las comunidades indígenas en el planeamiento, el control del gobierno central, –como también ocurriera en la descentralización peruana-, fue indiscutible, resultando la participación un importante instrumento administrativo del Estado (Glave y Ballón, 2021; McNulty y Guerra García, 2019).

Incluso, en algunas experiencias, varias instituciones participativas, antes que preocupadas por democratizar el poder, aparecían trasladando responsabilidades a las comunidades y despolitizando diversos conflictos sociales, deviniendo aquellas en tecnología de gobierno e incluso en mecanismo de cooptación social, en procesos en los que el Estado o las élites en el poder, determinaban selectivamente a los participantes para legitimar decisiones previamente tomadas, limitaban la capacidad de decisión de los espacios creados, los limitaban a una lógica consultiva. Con el tiempo y el proceso político venezolano, los Consejos Comunales creados por Chávez para articular las comunidades con el Estado y administrar algunos recursos públicos desde el barrio y la comunidad devinieron en una forma de cooptación y las organizaciones comunitarias fueron desplazadas por estructuras afines al gobierno, convirtiéndose los consejos en una forma de movilización y control desde el Estado (Goldfrank, 2011). En el caso peruano, muchas de las mesas de diálogo participativas para gestionar conflictos socioambientales, además de aparecer después de su estallido, carecían de cualquier capacidad de decisión y respondían a una voluntad estatal de desmovilización de las protestas.

Así las cosas, aunque es evidente que estas prácticas y políticas fueron exitosas en muchos sentidos y en los primeros años del siglo XXI contribuyeron a reducir significativamente la pobreza, no fueron capaces ni pretendieron enfrentar la desigualdad. No obstante, la participación en su lógica de inclusión y de ampliación de las políticas públicas, avanzó en la incorporación de ciudadanos y comunidades en la formulación, gestión y control de

políticas públicas, de acceso a decisión sobre algunos recursos públicos y de distintas actividades en los territorios, contribuyendo a la ampliación de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia.

A manera de inconclusión

Parece claro que el sentido y el futuro de la participación seguirá atravesado por distintas tensiones, más aún si nos mantenemos en miradas binarias ancladas en supuestos dilemas que enfrentan movilización con institucionalización o democratización con gobernanza. Repensarla es indispensable, más aún en un contexto en el que el panorama de la democracia es desigual y conviven países que sufren un deterioro democrático acelerado con otros donde conviven proyectos democráticos con fuertes tendencias autoritarias y los menos, que muestran un compromiso relativamente estable con las formas democráticas. Alimentar respuestas binarias termina simplificando las amenazas a la democracia y los riesgos que ésta corre.

Con múltiples crisis que se suman en un marco de incertidumbre general, -climática, social, política y económica-, en medio de una desigualdad creciente, cuyo riesgo mayor es el quiebre de los espacios de encuentro y vida común (Piketty y Sandel, 2025). El panorama democrático en Iberoamérica es desigual. Es en este escenario donde la participación se hace más urgente que antes como sentido colectivo. Construir el nuevo contrato social que requerimos va más allá de los retos normativos e institucionales, y requiere inteligencia colectiva, innovación cultural y democrática.

En este marco, la participación democrática se convierte en una de las vías fundamentales para reconstruir legitimidad y cohesión en tiempos de desafección y fragmentación.

Si la clave de la participación ciudadana se encuentra en generar contrapesos sociales a las decisiones y manejos del poder, su formación no puede establecer como caminos necesariamente opuestos la acción de fuerzas movilizadas (desde abajo), que pueden encontrarse, como ha ocurrido antes, con políticas y decisiones de los gobiernos que deciden apoyar a las primeras o del uso de las eventuales ofertas de participación. Lo que resulta neurálgico es la existencia simultánea de la capacidad movilizadora y la acción colectiva para ser contrapeso permanente en la toma de decisiones con una voluntad política para democratizar la gestión pública. Debemos entender y trabajar la participación en su relación con la legitimidad y la eficiencia; la participación se da en el espacio de la disputa de proyectos diversos que se resuelven mediante reglas compartidas porque el poder radica en los ciudadanos que lo ejercen directamente o a través de sus representantes asociándose entonces con la legitimidad de los sistemas representativo y participativo. Adicionalmente la participación debe aportar a la definición y mejora de las políticas, optimizando los recursos públicos y fortaleciendo su control.■

“La participación debe aportar a la definición y mejora de las políticas, optimizando los recursos públicos y fortaleciendo su control.”

Referencias

Annunziata, Rocío y Goldfrank, Benjamin (2023). “Social Movements and Participatory Institutions in Latin America”. En: Rossi, Federico (ed): *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*. Oxford University Press. Oxford pp.761-776.

Avritzer, Leonardo (2024). *Democracia en América Latina: entre la expan-*

sión y la erosión. En: CLAD-PNUD: *Estado, Democracia y Desigualdades en América Latina y el Caribe*. Ministerio de Gestión e Innovación de los Servicios Públicos Brasil-CLAD-PNUD, Brasil. Disponible en: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/estado-democracia-y-desigualdades-en-america-latina-y-el-caribe>

Ballón, Eduardo; Viale, Claudia; Monge, Carlos; Patzy, Fernando y Lorena de la Puente (2017). *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina*. RLIE-NRGI. Bogotá. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/report-regional.pdf>

- Ballón, Eduardo (2021). "Itinerario y polisemia de la participación en la región. A propósito de la democracia". En: *Revista Foro*. N° 105. pp. 16-26.
- Ballón, Eduardo (2024). "A manera de balance: reflexiones para comprender, dialogar y construir una salida democrática al estallido social en el Perú". En: Carlos Monge, María Luisa Burneo y Juan Luis Dammert B. (editores). *Crisis política y estallido social en el Perú. Una mirada con perspectiva histórica y desde las regiones*. SEPIA. Lima pp.33-112. Disponible en: https://sepia.org.pe/wp-content/uploads/2024/10/Crisis_politica_y_estallido_social.pdf
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Cabannes, Yves; José Manuel Mayor y José Molina (2020). *Los Presupuestos Participativos Aportes y Límites para Radicalizar la Democracia*. Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Carvalho, Priscila; Ana Natalucci y Nicolás Somma (editores) (2024). *Protestas, democracia y desigualdades en el Cono Sur*. Prometeo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Castells, Manuel (2020). *Ruptura: La crisis de la democracia liberal*. Alianza Editorial. Madrid.
- Franco, Carlos (2004). "Reformas del Estado y régimen político: de las expectativas e ilusiones a un realismo desencantado". En: Grupo Propuesta Ciudadana (editor): *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*. GPC-SER-CONSO-DE-OXFAM-Participa Perú, Lima. pp.41-79. Disponible en: https://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/libro_participacion.pdf
- Fung, Archon y Eric Olin Wright (2003). *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.
- Glave, Marisa y Eduardo Ballón (2021). *Hacia una nueva narrativa descentralista. Principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente*. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima. Disponible en: <https://propuestaciudadana.org.pe/publicaciones-gpc/hacia-una-nueva-narrativa-descentralista-principales-cuellos-de-botella-y-propuestas-para-hacerles-frente/>
- Goldfrank, Benjamin (2011). "Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?". En: *Íconos Revista de Ciencias Sociales*. No.39, FLACSO Quito. pp.41-55. Disponible en: <https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/445/431>
- Hetland, Gabriel (2024). *Democracy on the Ground Local Politics in Latin America's Left Turn*. Columbia University Press.
- IDEA-PNUD (2022). *Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe*. IDEA-PNUD. Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-05/Gobernanza-Democracia%20y%20Desarrollo-Final%20%281%29%20%281%29.pdf>
- Kapiszewski, Diana, Steven Levitsky y Deborah J. Yashar (editors) (2021). *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*. Cambridge University Press. Cambridge
- Kliksberg, Bernardo (1999). "Seis tesis no convencionales sobre participación". En: *Revista de Estudios Sociales*. No.4. pp.107-124. Disponible en: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/30535>
- MacPherson, C. B. (1982). *La democracia liberal y su época*. Alianza Editorial. Madrid.
- Mc Nulty, S. y Gustavo Guerra García (2019). "Politics and promises exploring fifteen years of Peru's participatory decentralization reform". En: *Public Organization Review* (19)1. pp.45-64. Disponible en: <https://ideas.repec.org/a/kap/porgrv/v19y2019i1d10.1007.s11115-018-0419-5.html#:~:text=Stephanie%20L.%20McNulty%20%26%20Gustavo%20Guerra%20Garcia%2C%202019.,Review%2C%20Springer%2C%20vol.%2019%20%281%29%2C%20pages%2045-64%2C%20March>
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Peruzotti, Enrique (2024). "Sociedad Civil, esfera pública y democratización: Revisando el debate latinoamericano en la era de desconfiguración democrática". En: *Política. Revista De Ciencia Política*. Vol.62. No.2. pp. 7-36. Disponible en: <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/76429>
- Piketty, Thomas y Michael Sandel (2025). *Igualdad. Qué es y por qué importa*. Penguin Random House Grupo Editorial. Barcelona.
- Pizzorno, Alejandro (1975). "Introducción al estudio de la participación política". En: Pizzorno, Alejandro; Marcos Kaplan y Manuel Castells. *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*. SIAP-Planteos, Buenos Aires.
- Przeworski, Adam (2022). *Las crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Siglo XXI editores Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ross, Melissa (2024). "Participación 'postinstitucional': El rol actual de las innovaciones democráticas frente a los desafíos democráticos en América Latina". En: *Revista Elecciones*. No. 23. Oficina Nacional de Procesos Electorales. Lima. pp.45-78). Disponible en: <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/335/877>
- Welp, Yanina (2022). *The Will of the People Populism and Citizen Participation in Latin America*. Walter de Gruyter GmbH. Berlin/Boston

La participación que tenemos

Fabio E. Velásquez C.
Sociólogo
Miembro de la
Fundación Foro
Nacional por
Colombia

La democracia no puede ser concebida solamente como un conjunto de instituciones y procedimientos para la elección de los gobernantes. Unas y otros son fundamentales para el funcionamiento del sistema, pero constituyen apenas el marco en el que actúan los diferentes actores para garantizar que las decisiones públicas persigan el bien común y contribuyan al logro de una vida digna, propósito inherente a cualquier sistema democrático. La acción de esos actores (dinámicas sociales y políticas), así como los valores que la inspiran (cultura democrática) son tan importantes como las instituciones y los procedimientos. Gracias a ellos, la democracia adquiere vida y se renueva sin descanso. La democracia es un proyecto permanente y una conquista diaria. Su evolución y sus resultados resultan de la forma como se teje la relación entre esos tres pilares: las instituciones, la cultura y la agencia¹ social y política.

La agencia social es una expresión del ejercicio de la ciudadanía en su triple dimensión legal (los ciudadanos como titulares de derechos y deberes), de identidad (pertenencia a una comunidad política) y de acción colectiva (implicación en los asuntos públicos). Para ello, los actores utilizan diversos repertorios: la deliberación pública; el voto para la elección de las autoridades (participación político-electoral); la articulación de intereses a

través de redes y organizaciones sociales; la acción solidaria para mejorar sus condiciones de vida en el territorio (participación comunitaria), y la intervención en escenarios públicos en función de intereses particulares. Esta última constituye el núcleo de la participación ciudadana, una forma de agencia social a través de la cual los actores se relacionan con el Estado para acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan su vida (incidencia), acordar con las autoridades las políticas que aseguren el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición) (Velásquez y otros, 2020, Tomo 1, pp. 23-24).

Este artículo se refiere a la participación ciudadana en Colombia como uno de los componentes principales del sistema democrático instaurado por la Constitución de 1991. Analiza su trayectoria y sus características, en un contexto marcado históricamente por la coexistencia de un orden conservador con altas dosis de violencia política (Velásquez 2024). El análisis busca mostrar que en las últimas tres décadas la protesta social se convirtió en el principal repertorio participativo en el país, por encima de los canales institucionales; que el predominio de la protesta como forma de participación expresa el choque en-

1. El concepto de agencia alude a la capacidad de un sujeto individual o colectivo de tomar decisiones y actuar para transformarse a sí mismo y modificar su entorno. Esa capacidad convierte al sujeto en actor y le asegura visibilidad en espacios públicos y privados. Dicha capacidad no depende sin embargo únicamente del sujeto y de su voluntad de actuar. Depende también del contexto social, cultural, económico y político en el que se encuentra, así como de las relaciones que entabla con otros actores. Las capacidades, el contexto y las relaciones definen el alcance y los límites de la agencia. No obstante, como señala Giddens (1995), los actores no son meros receptores pasivos de las estructuras sociales en las que viven, sino que les dan forma a través de sus prácticas, sea para reproducirlas o para transformarlas.

tre los defensores del orden conservador y los promotores del giro a favor del cambio; que durante el gobierno del presidente Petro la participación se ha desarrollado a través de variadas formas, tanto institucionales como de movilización; y que el saldo final del trayecto recorrido, especialmente en los últimos quince años, ha sido un proceso de democratización “desde abajo”, gracias a la iniciativa y al empuje de diferentes sectores de la ciudadanía, en contraste con el modelo impuesto en los años ochenta del siglo pasado de una participación “desde arriba”, controlada por las autoridades públicas.

De los Consejos a las calles

Una lectura panorámica de cuatro décadas de participación ciudadana en el país permite concluir que su recorrido en ese período se ha caracterizado por la combinación de dos lógicas, la de institucionalización y la de mo-

vilización – en su versión más recurrente de protesta callejera² y el predominio progresivo de la segunda sobre la primera³.

La Constitución de 1991 asignó un rol central a la participación ciudadana, entendida como derecho para la adquisición de otros derechos, como deber ciudadano, como función del Estado y como dispositivo *institucional* para democratizar el régimen político (Velásquez, 1991). Se dio así rango constitucional a la apuesta, nacida una década atrás, de institucionalizar mecanismos de participación como forma de enfrentar la crisis del régimen político⁴ y democratizar las relaciones entre las autoridades públicas y la ciudadanía.

La creación de una institucionalidad participativa representó un quiebre parcial –pero no por ello menos importante– del régimen político, tal y como había sido diseñado en la Constitución de 1886 y reforzado por sucesivas reformas constitucionales durante el siglo pasado (Velásquez, 1986; Velásquez y González, 2003). Esa propuesta enfrentó la oposición de los sectores más tradicionales de la dirigencia política liberal-conservadora que la percibía como una ruptura del esquema vertical, autoritario y clientelista que durante décadas habían impuesto en el manejo de la cosa pública. Pero, al mismo tiempo, motivó a importantes sectores de la sociedad a defender esas instituciones y utilizarlas para influir en la toma de decisiones. Era la primera vez que podían acceder a las instancias de poder estatal, de las que habían sido históricamente excluidos.

Un número apreciable de normas nacionales (actos legislativos, leyes, decretos y resoluciones) crearon desde la segunda mitad de los años ochenta del siglo pasado un vasto universo de instituciones de participación ciudadana: Consejos, Comisiones, Comités, Mesas, etc.⁵. En los primeros años, esas instituciones lograron concitar el interés de varios sectores de la sociedad civil organizada que vieron en ellas un factor de innovación democrática que podría quebrar el talante autoritario de régimen. Hubo procesos meritorios y resultados notables en campos como la planeación local y nacional, el diseño de políticas públicas con participación de los interesados, la vigilancia ciudadana de la gestión pública y la implementación de iniciativas de desarrollo local “desde abajo”, entre otros. Además, el lenguaje de la participación comenzó a formar parte del léxico de los gobernantes y, sobre todo, de los gobernados. Esa nueva gramáti-

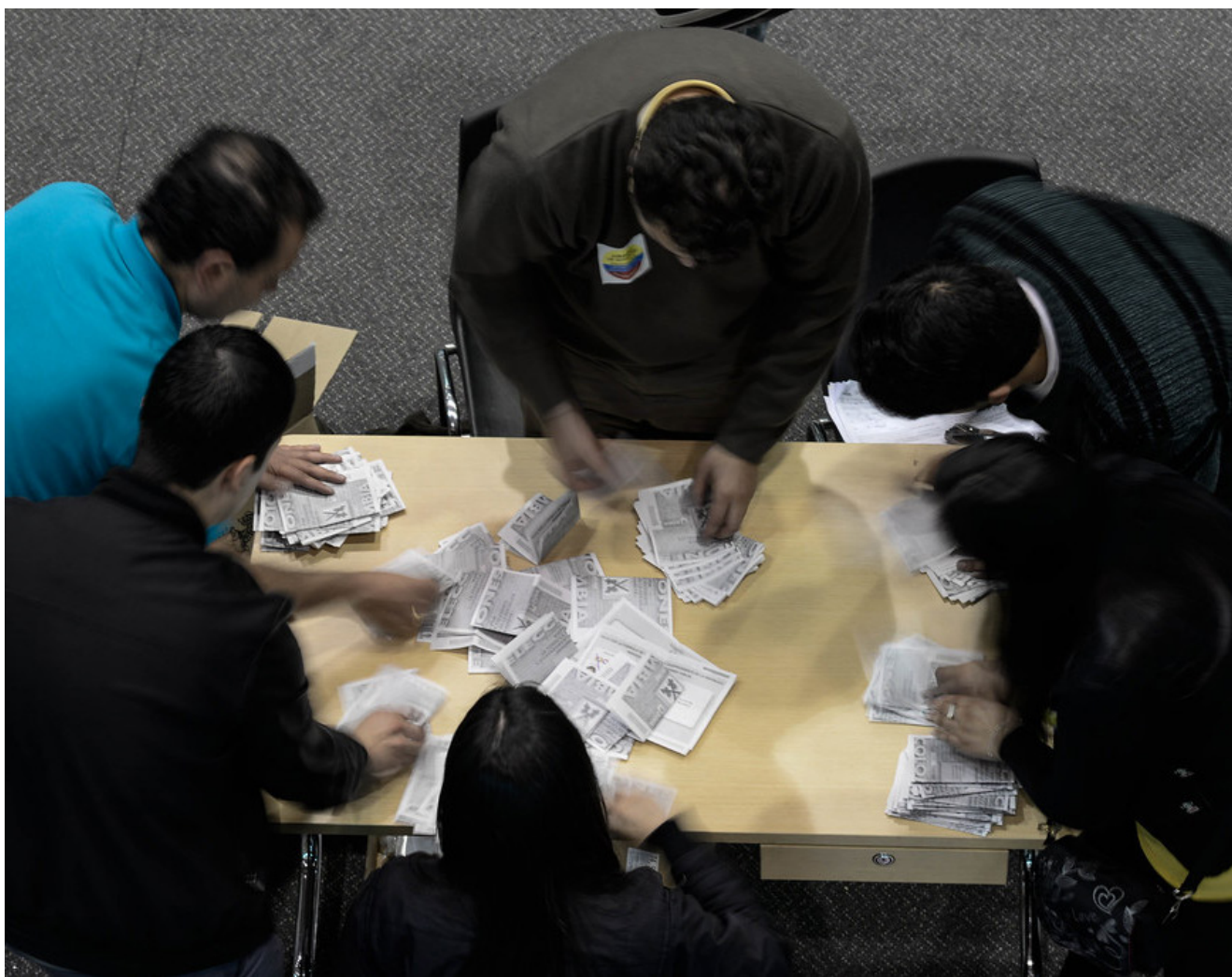
“ El lenguaje de la participación comenzó a formar parte del léxico de los gobernantes y, sobre todo, de los gobernados.

2. Para una definición de estas dos lógicas, ver Velásquez (2016), Velásquez (2020) y Velásquez y otros (2020)

3. Para un examen detallado de lo que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia ver Velásquez y González (2003) y Velásquez y otros (2020).

4. Los dos componentes principales de la reforma del Estado aprobada por el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) para enfrentar la crisis del régimen fueron la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana y la descentralización político-administrativa.

5. Según el visualizador “Clic Participativo”, del DNP, existen a la fecha 155 dispositivos de participación vigentes creados por normas nacionales. Consultado el 25 de enero de 2025.



ca, ajena al mundo de las relaciones entre el Estado y la sociedad hasta ese momento, se convirtió en un elemento cada vez más presente en el imaginario social y político.

El proceso de apertura, sin embargo, no logró madurar con los años ni ofrecer los resultados esperados. Ya a fines de los noventa era palpable, de un lado, el desconocimiento de los canales de participación por parte de amplios segmentos de la población y, de otro,

el desafecto de la mayoría de quienes se habían acercado a ellos, fruto de la percepción de que —con contadas excepciones— eran canales poco o nada efectivos para resolver sus demandas. Esa percepción aumentó en las dos décadas siguientes⁶. El entusiasmo inicial poco a poco se transformó en desencanto —incluso en frustración— y la ciudadanía comenzó a tomar distancia de esas instituciones y a perder confianza en su efectividad para resol-

6. Es lo que muestran varias encuestas realizadas desde inicios de este siglo, en particular la encuesta realizada por Foro Nacional por Colombia en 2002 (ver Velásquez y González, 2003) y las del programa “Ciudades cómo vamos” de la misma época. Posteriormente, la encuesta de Foro en 2018 (Velásquez y otros, 2020) y las encuestas de cultura política del DANE confirmaron ese resultado. Por ejemplo, según la encuesta de cultura política de 2023, el desconocimiento de diferentes espacios instancias de participación oscila entre el 29,8 % (veedurías ciudadanas) y el 37,8 % (espacios de grupos poblacionales) de la población mayor de 18 años, mientras que solo entre un 6,8 % y un 8,8% de los colombianos consideran que son efectivas, con excepción de las veedurías ciudadanas, cuya efectividad es afirmada por el 15,3 % de la población (ver DANE, Encuesta de cultura política 2023. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema-2/cultura/cultura-politica/informacion-historica-encuesta-de-cultura-politica>).

ver sus problemas. La democracia participativa por vías institucionales comenzó a ser vista como una promesa incumplida.

Este resultado fue el producto de la conjunción de varios factores: como lo señalaron en otras publicaciones (Velásquez y otros, 2020; Velásquez, 2024), no solo hubo problemas de diseño de las instituciones participativas (alcance limitado, lógica *top down*, desarticulación entre ellas, participación por delegación), sino también de manejo por parte de las autoridades públicas (resistencia a poner en marcha los canales de participación, reglamentación restrictiva, control desde arriba para evitar su empuje y efectividad) y de com-

portamiento de los líderes y lideresas que accedieron a dichas instancias (búsqueda de privilegios y beneficios del Estado; celos, desconfianzas y tensiones; dominio de lógicas personalistas y autoritarias; polimembresía y polifuncionalidad; alejamiento de sus respectivas bases sociales, entre otros). También influyeron factores de contexto, como el debilitamiento de la descentralización, que

restó atractivo a los gobiernos locales como escenarios de participación, y la violencia política, en particular el conflicto armado, que destruyó el tejido social y redujo significativamente el espacio cívico.

Que las instituciones participativas no hayan sido eficaces para atender las demandas ciudadanas no quiere decir que hayan desaparecido del escenario público. Han seguido operando, algunas por inercia normativa, otras por iniciativa de gobiernos y/o de algunos segmentos de la población. Pero dichas instituciones, que no han sido modificadas ni en su diseño ni en su manejo, siguen teniendo baja audiencia y enormes dificultades para satisfacer las expectativas generadas por su

creación. Mientras tanto, los problemas de seguridad y violencia, desempleo, acceso a oportunidades y servicios, vivienda, corrupción, etc.⁷ siguen sin solución y las desigualdades sociales aumentan⁸. La percepción de una brecha creciente entre los actores políticos y las instituciones estatales, de un lado, y los intereses ciudadanos, de otro, es cada vez más patente.

Por eso la ciudadanía ha seguido interviniendo en el escenario público en busca de respuesta a sus demandas. Pero lo ha hecho menos por medio de los canales institucionales y más a través de vías no formales y, sobre todo, de la movilización y la protesta social. Es una tendencia que se ha ido fortaleciendo en paralelo al debilitamiento de las instituciones participativas. Como lo muestran las cifras del CINEP sobre luchas sociales en Colombia, en la segunda mitad de los años noventa se inició una oleada de protestas que ha seguido una curva ascendente durante las últimas tres décadas, con momentos de auge en 1999, 2007, 2013 y 2019-2021. La década pasada fue la más fecunda en materia de protesta: resistencia a la expansión del modelo extractivista en varios territorios del país; luchas de reivindicación de pequeños mineros; protestas de cafeteros y de varios gremios del sector agrario; paros camioneros, movilizaciones estudiantiles, protestas sindicales y de las organizaciones indígenas, así como de la población LGBTIQ+ y de las víctimas del conflicto armado; y el paro cívico de Buenaventura, entre otros (Velásquez 2024).

Las movilizaciones de 2019-2021 fueron la culminación de esa década de intensas luchas sociales y representaron un salto cualitativo de la protesta en términos de su cobertura (en más de la mitad de los municipios del país tuvieron lugar marchas asociadas a estas movilizaciones); de los actores participantes (sociedad civil organizada; sectores que nunca habían salido a protestar; jóvenes y estudiantes; amas de casa, sectores medios urbanos;

“ En la segunda mitad de los años noventa se inició una oleada de protestas que ha seguido una curva ascendente durante las últimas tres décadas.

7. Basta comparar las encuestas periódicas de opinión, en las que los problemas que los colombianos consideran prioritarios prácticamente son los mismos desde hace varios lustros.

8. En 2017, el Índice de Gini en Colombia fue de 0,519; en 2024, fue de 0,551, según cifras del DANE.

habitantes de barrios populares, primeras líneas, movimientos como el de las ollas comunitarias y las asambleas populares, entre otros); de las reivindicaciones formuladas (pliego de más de cien demandas del Comité Nacional de Paro; reclamo de una sociedad incluyente, justa y en paz; reconocimiento de los jóvenes y de otros sectores sociales como interlocutores del estado; demandas de diferentes sectores no atendidas hasta entonces); de los repertorios utilizados (marchas en las principales calles y plazas, apropiación de espacios públicos, eventos culturales, derribo de monumentos, resignificación de lugares emblemáticos, asambleas populares, mesas de negociación con las autoridades públicas); y de las narrativas que los actores fueron construyendo para interpretar la coyuntura y proponer una lectura del futuro del país (Velásquez 2024).

¿Por qué la gente prefirió salir a la calle a protestar, a sabiendas de los costos de todo tipo que supone la movilización colectiva? Tres rasgos de la protesta parecen compensar esos costos y ofrecer beneficios: en primer lugar, las movilizaciones son abiertas a quien quiera participar en ellas y amplifican la visibilidad de actores que en otras circunstancias, por ejemplo a través de los canales institucionales, no son reconocidos o no encuentran los alicientes para participar. En segundo lugar, a través de la protesta los actores construyen sus propios relatos y formulan sin restricción sus demandas a las autoridades públicas; por último, la presión de la acción colectiva obliga generalmente –no siempre– a dichas autoridades a sentarse a la mesa a negociar y llegar a acuerdos, evitando así costos políticos y reputacionales que minan su legitimidad. Visibilidad, reivindicación y negociación son tres poderosas razones que dan ventaja a la protesta como un canal eficaz para interactuar con las autoridades y obtener respuesta a las demandas ciudadanas. Esto explica por qué en Colombia en las últimas tres décadas

muchos actores han privilegiado esta vía, y no la institucional, para garantizar una participación más efectiva. La democracia de las calles se ha ido imponiendo a la democracia de las instituciones.

El giro a favor del cambio

Las protestas de la década pasada y, en particular, las movilizaciones de 2019-2021 expresaron el choque entre los defensores del orden conservador en Colombia y los promotores de un giro a favor del cambio. Hablamos de un orden conservador para referirnos a un sistema en el que las élites dominantes controlan, a través del manejo directo o indirecto del Estado, el devenir de la política y de la sociedad, otorgando a esta última un rol marginal en la toma de decisiones públicas (ciudadanía de baja intensidad). Por su misma naturaleza, es un orden refractario al cambio.

En Colombia, ese orden –de claro sello autoritario– tuvo en su origen como pilares el sistema bipartidista y el clientelismo, y ha estado constantemente permeado por la violencia política⁹. Nació con la Constitución de 1886, de fuerte tinte conservador, y se consolidó a lo largo del siglo XX gracias a la capacidad del bipartidismo de adaptarse a los cambios de la realidad sociopolítica del país, para lo cual movilizaron sus recursos en momentos cruciales, construyeron coaliciones y llegaron a acuerdos cuando las circunstancias lo exigían, controlaron las disidencias que intentaban modificar el *establishment*, aceptaron sin descanso sus redes de clientela y evitaron que la sociedad o sectores de la misma intentaran tener algún tipo de protagonismo.

A pesar de las diferencias entre liberales y conservadores, radicalizadas durante la épo-

“ ¿Por qué la gente prefirió salir a la calle a protestar, a sabiendas de los costos de todo tipo que supone la movilización colectiva?

9. “Orden y violencia constituyeron la trama a través de la cual se conformó el estado nación en Colombia y se fraguó la estructura de relaciones sociales y políticas del país, una estructura caracterizada por la creciente distancia entre el ‘país político’ y el ‘país nacional’” (Velásquez 2024, pp. 369-370).

ca de la violencia partidista, las élites de ambos partidos supieron llegar a acuerdos desde inicios del siglo pasado a fin de conservar el monopolio del poder político y mantener vigente el orden conservador. Ese dominio comenzó, sin embargo, a mostrar síntomas de agotamiento durante el Frente Nacional, lo que llevó a la reforma parcial del Estado en los años ochenta y a la Constitución de 1991. Esta última fue entendida por varios de sus

gestores y por la mayoría del país como un instrumento de quiebre del orden conservador y de creación de una Colombia democrática, respetuosa de los Derechos Humanos, incluyente y pacífica. Sin embargo, una vez aprobada, las viejas élites retomaron el control del Estado y de la política en el país y frenaron la implementación de la nueva Carta. Ello fue más evidente con la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia a

comienzos de este siglo, quien dio nuevo aire al orden conservador a través de su estrategia de combate a los insurgentes (seguridad democrática), impulso a un modelo de desarrollo extractivista (confianza inversionista) y lealtad de la población a su proyecto político (cohesión social).

Esas estrategias lograron el apoyo de un segmento importante de la sociedad y la política colombianas. Sin embargo, durante esos mismos años otros sectores sociales –los movimientos estudiantil, campesino e indígena, organizaciones y plataformas sociales de diversa índole, las comunidades afectadas por la expansión del extractivismo, sectores urbanos empobrecidos, redes y organizaciones que luchaban por una paz negociada, un sector mayoritario de las ONG y de organizaciones defensoras de DDHH, entre otros– comenzaron a oponerse al proyecto uribista, rechazaron la propuesta de un tercer mandato de Uribe y comenzaron a tejer una alternativa que retomaba el espíritu y los principios de la Constitución de 1991. Esos sectores fueron la base de las

movilizaciones durante la década siguiente y lideraron lo que hemos denominado un “giro a favor del cambio” (Velásquez, 2024), es decir una reorientación de las apuestas de país en la mira de una Colombia más justa, incluyente y democrática. Las movilizaciones de 2019-2021 fueron el escenario propicio para que estos sectores expresaran, cada uno a su manera, su anhelo por superar el orden conservador y construir esa Colombia diferente.

El giro a favor del cambio se nutrió de las luchas sociales de las últimas tres décadas, pero también de los cambios en el comportamiento electoral de las y los colombianos. Desde mediados de la década pasada, en particular desde la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en 2014, sectores políticos de derecha comenzaron a perder terreno en el campo electoral, a la par que los partidos de centro y de izquierda ganaron espacio mediante un incremento sustancial de su representación en el Congreso de la República y el logro de altas votaciones en las elecciones presidenciales y, en menor medida, en las elecciones municipales y departamentales. También hay que mencionar los resultados del referendo anti-corrupción en 2018 e, incluso, el plebiscito por la paz de octubre de 2016, en el que, si bien los partidarios del “no” obtuvieron el triunfo, lo hicieron por una mínima diferencia. Desde el punto de vista estrictamente electoral, los resultados de esas votaciones dejaron ver de manera inequívoca un comportamiento de los votantes muy diferente al de veinte años atrás, cuando no era siquiera imaginable que fuerzas alternativas derrotaran a las viejas élites en un país temeroso del cambio.

Lo relevante del giro a favor del cambio es que fue el producto de la articulación de procesos sociales y político-electorales en los cuales la participación de la ciudadanía fue el factor determinante. Las luchas sociales en la década pasada y, en particular, las movilizaciones de 2019-2021 llevaron al país a creer en la posibilidad de un cambio de ruta y a tejer, en medio de sus reivindicaciones, un nuevo relato sobre la Colombia posible. Los resultados electorales reflejaron en cierto modo ese an-

“ El giro a favor del cambio se nutrió de las luchas sociales de las últimas tres décadas, pero también de los cambios en el comportamiento electoral de las y los colombianos.

helo y, además, lo concretaron como proyecto político. El avance de los partidos de centro y de izquierda en las elecciones al Congreso, en marzo de 2022, y el triunfo de Gustavo Petro en las elecciones presidenciales de ese mismo año deben ser entendidos en el marco de ese giro a favor del cambio.

El gobierno de Petro y la participación

El triunfo de Petro en las elecciones presidenciales fue visto como el inicio de una transición hacia un orden democrático alternativo al orden conservador¹⁰. En esa perspectiva, su discurso sobre la relación gobierno - ciudadanía se enfocó en un doble propósito¹¹: de un lado, el logro de una democracia multicolor “con los niños y las niñas, los jóvenes, los adultos mayores, el campesinado, los pueblos afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros, indígenas y rrom, las diversidades de género y orientación sexual, las víctimas, los trabajadores, productores, empresarios y actores de la economía popular, en fin, con toda la sociedad para que con sus voces, sus saberes y su participación derroquemos el régimen de corrupción y hagamos realidad los derechos de la Constitución del 91” (Petro y Márquez, 2021, p. 6).

De otro, el impulso a una participación ciudadana incluyente, a tono con la idea de democracia multicolor; vinculante, de modo que la ciudadanía pueda incidir verdaderamente en las decisiones públicas; transversal, es decir, que cubra todos los ámbitos de la vida

colectiva; multiforme, combinando canales institucionales y diferentes formas de movilización social; factible, es decir, que cuente con las suficientes condiciones y garantías para su ejercicio como derecho; y efectiva, que ofrezca resultados en beneficio de los participantes.

La traducción de ese discurso a la práctica resultó ser complejo, no solo por la envergadura de ambos propósitos, sino porque el gobierno tenía sus propias preferencias en la tarea de promover una participación ciudadana con las características antes mencionadas, al tiempo que debía respetar el marco legal e institucional vigente en materia de participación, el cual, en general, como lo señalamos antes, no garantiza esos rasgos o lo hace de manera muy precaria.

El gobierno respetó algunos procedimientos de ley en materia de participación (por ejemplo, entregar su propuesta de Plan de Desarrollo al Consejo Nacional de Planeación, convocar algunas reuniones del Consejo Nacional de Paz y Reconciliación, conformar los Consejos de Juventud, entre otros)¹². Pero, no ha sido esa su ruta de su preferencia para alentar la participación ciudadana. Petro y sus círculos más allegados nunca han visto con buenos ojos esas instituciones pues consideran que son espacios elitistas y poco eficaces para enfrentar las demandas sociales, especialmente de la población excluida. En tal sentido, no ha sido su prioridad promoverlas ni apoyarlas con entusiasmo. El gobierno se ha limitado a cumplir con lo que la ley le obliga a hacer¹³.

10. Lo que sigue se basa en Velásquez (2023).

11. Esos propósitos aparecen enunciados en el Programa de Gobierno y en el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

12. Hacemos referencia a instancias nacionales que dependen de la gestión del gobierno nacional. En los municipios y departamentos, la promoción de la participación corresponde a gobernadores y alcaldes, respectivamente, cuyo comportamiento ha sido diverso en esta materia.

13. Sin embargo, el Documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo plantea como uno de sus objetivos fortalecer las instituciones participativas y crear las condiciones normativas y de política para que los dispositivos institucionales tengan un rol de mayor peso en el conjunto de dinámicas de participación. Una de esas condiciones es la formulación de una política pública de participación, expedida hace poco mediante el Decreto 1458 de diciembre 29 de 2025. El decreto establece como una línea de acción “el fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana (...) vital para promover una democracia más activa y efectiva. Al potenciar la incidencia de la ciudadanía a estas instancias, se le garantiza tener un papel más relevante en la toma de decisiones” (Artículo 2.3.2.4.6.). La política –hay que dejarlo claro– también toma en cuenta las vías no institucionales como formas válidas de participación. La pregunta es si el gobierno está interesado o si tiene el tiempo suficiente para implementar esa política. Además, habiendo sido expedida mediante decreto, el nuevo gobierno podría derogarla o modificarla mediante otro decreto. Su aplicación en los próximos cuatro años no está garantizada, así sea elegido un gobierno de continuidad.

“Las marchas no son, a pesar de lo insinuado por el presidente en sus trinos, un escenario de deliberación.

Como alternativa a los canales institucionales, el gobierno realizó algunos ejercicios de diálogo social para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, la construcción de la Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa y en otros procesos de formulación de políticas públicas. El gobierno los bautizó como diálogos vinculantes. Sin duda, representaron en el contexto colombiano una innovación democrática, no solo por el número de personas que respondieron a la convocatoria (más de 250.000 en los diálogos para la construcción del Plan de Desarrollo) sino por el hecho de que el presidente y otros altos funcionarios del gobierno viajaran a las regiones a escuchar las propuestas de la gente sobre temas varios.

char las propuestas de la gente sobre temas varios.

Pero, como lo señalé en otro artículo (Velásquez, 2023), no fueron diálogos ni fueron vinculantes. Fueron consultas para tomar nota de una gran cantidad de propuestas de la gente en los territorios que, más que base para la construcción de acuerdos, sirvieron de insumos que el gobierno incluyó discrecionalmente en su propuesta de plan de desarrollo. El gobierno tenía claro que es el único responsable de formular la propuesta de plan y que, en consecuencia, los diálogos no serían realmente vinculantes. Así lo afirmó el Director del DNP en el documento de evaluación de los diálogos: “la planeación responsable implica un riguroso estudio técnico e interdisciplinario de cada programa, proyecto o línea de acción gubernamental, condiciones estas que no podrían cumplir ni sería sensato exigir del ciudadano o ciudadana común. Por todo esto y en todas partes del mundo, el documento detallado del Plan es preparado por una entidad técnica especializada” (Gobierno de Colombia, 2023, p. 21).

Los diálogos fueron acciones esporádicas para el diseño de algunos planes y políticas, pero no una práctica recurrente y sistemática, lo que demuestra que el gobierno, reconociendo su valor, no los consideró parte nuclear de su estrategia de impulso a la participación. Dicha estrategia se ha enfocado más bien en el llamado a sus seguidores a manifestarse en la calle para respaldar su mandato y presionar a las otras ramas del poder público para que aprueben las reformas del gobierno. Entre 2022 y 2025, el Presidente llamó al “pueblo” a marchar en cerca de quince ocasiones para respaldar la reforma laboral, la pensional, la reforma a la salud, la convocatoria a una Constituyente, la consulta popular y la soberanía nacional, entre otros motivos. Este año lo ha hecho de nuevo para defender el incremento del salario mínimo.

Más allá de la polémica causada por esas convocatorias y de la respuesta de la oposición con otras marchas para demostrar su rechazo al gobierno, interesa señalar que para Petro y su equipo la participación es un instrumento político a través del cual espera obtener respaldo popular a su mandato y réditos político-electorales presentes y futuros. No se trata tanto del derecho ciudadano a participar, aunque lo invoque con frecuencia y apele continuamente a los intereses del pueblo¹⁴, sino de la necesidad de llevar a la gente a las calles para afirmar su identidad y su proyecto políticos.

Las marchas no son, a pesar de lo insinuado por el presidente en sus trinos, un escenario de deliberación. Hay consignas, proclamas y discursos del presidente, pero no intercambio de ideas. Son eventos de fuerte carga simbólica utilizados para apoyar mensajes políticos en coyunturas específicas. Lo que sí dejan ver esas convocatorias es el apego a un modelo de democracia plebiscitaria en el que el mandatario utiliza su caris-

14. No existe espacio en este artículo para analizar a fondo el uso constante que Petro hace del término “pueblo” en sus intervenciones. Nos limitamos a citar a Urbinati cuando se refiere al populismo como la “creencia de que ‘gobernado por la gente común’ es sinónimo de gobierno virtuoso y sin corrupción, y la expresión de una participación política más intensa que logra frenar el poder de las élites y, por tanto, hace a la sociedad democrática” (Urbinati, 2023, p. 23).

ma para legitimar sus propuestas, obtener para ellas el respaldo popular y acrecentar su capital político. El precio que paga la ciudadanía en ese modelo es alto, por varias razones: primero, porque cercena la autonomía de los ciudadanos para utilizar formas propias de expresión. Segundo, porque el ciudadano termina sometándose a la creatividad de su líder, convirtiéndolo en espectador, antes que en sujeto de participación. Y, finalmente, porque, como consecuencia de lo anterior, el “pueblo” pierde voz propia y se convierte en una mayoría pasiva, pendiente de las orientaciones del líder. Como dice Urbinati (2023), es una democracia de audiencia, no de voz.

La propuesta petrista de democracia multicolor y de participación incluyente, vinculante, transversal, multiforme, factible y efectiva queda así atrapada en un modelo *top down* de relaciones entre el gobierno y la ciudadanía que convierte a esta última en instrumento de acumulación política, antes que en un sujeto de derechos con voz propia. Es un esquema vertical que otorga poder político al mandatario a costa de la iniciativa ciudadana y de su autonomía para utilizar vías propias de expresión. La sociedad pierde y, en consecuencia, la democracia pierde. La estrategia de Petro resta fuerza al proyecto de una democracia basada en el ejercicio de una ciudadanía de alta intensidad, a pesar de que su retórica indique lo contrario. Democratizar la democracia sigue siendo en Colombia una tarea pendiente.

Lo anterior no significa que la sociedad haya visto silenciada su voz y su capacidad de movilización autónoma. Si bien varios sectores han salido a la calle para apoyar a Petro o para rechazar sus políticas, también lo han hecho para reclamar al gobierno el cumplimiento de sus promesas electorales o para encontrar solución a problemas concretos en sus territorios. Diferentes sectores

han seguido protestando, motivados no solo por la apertura del gobierno a escucharlos¹⁵, sino ante la posibilidad, más real que remota, de que sus demandas sean atendidas. Como lo muestran el equipo de movimientos sociales del CINEP (2023) y los investigadores Archila y García (2025), las movilizaciones se han multiplicado y superan en número a las de coyunturas recientes: “las luchas sociales durante el inicio del cuatrienio Petro-Márquez fueron más numerosas que las acaecidas en años anteriores (Equipo de Movimientos Sociales, 2023)¹⁶. Aunque no tenemos información para los años restantes del mandato del Pacto Histórico, la percepción ciudadana, alimentada por los medios de comunicación masivos, es que la protesta se ha mantenido en proporciones altas” (Archila y García, 2025, p. 67).

Archila y García destacan el rol del campesinado, los grupos étnicos, los pobladores urbanos, los asalariados y, en menor medida, los jóvenes y estudiantes, como protagonistas de la mayor parte de estas movilizaciones, muchas de ellas motivadas por demandas de servicios públicos y sociales y por el incumplimiento del gobierno de promesas y acuerdos anteriores. Igualmente, señalan el carácter territorial de muchas de estas luchas y la búsqueda de interlocución con el gobierno en sus distintos niveles, así como el contraste entre la reducción de la violencia en las movilizaciones y el asesinato de líderes y lideresas defensores de Derechos Humanos (Archila y García, 2025).

Aunque estas protestas no parecen apuntar a lo ocurrido en el período de grandes movilizaciones de 2019-2021, lo cierto es que la

“ El ciudadano termina sometándose a la creatividad de su líder, convirtiéndolo en espectador, antes que en sujeto de participación.

15. No sobra señalar que, a diferencia de lo ocurrido durante varias décadas, el gobierno de Petro ha respetado a los manifestantes y ha abierto puertas al diálogo con algunos de ellos.

16. Según el equipo del CINEP, durante el primer año del gobierno de Petro hubo en promedio tres protestas por día. 2022 fue el año con mayor número de movilizaciones del período 1975-2023.

dinámica de acción colectiva se ha mantenido durante este gobierno y pone de presente la gran cantidad de demandas sociales no atendidas o postergadas, y la tarea que este y los próximos gobiernos deben realizar para satisfacerlas. La protesta, en todo caso, sigue siendo el principal repertorio ciudadano para relacionarse con el gobierno, sin que ello obste para que las formas institucionales mantengan su rol como espacio para canalizar algunas iniciativas de sectores específicos de la población. La participación ciudadana es, quizás más que antes, multiforme, así la ciudadanía, por convicción o por necesidad, recurra a la protesta como forma prioritaria de relacionarse con el Estado.

La participación que tenemos

El trayecto recorrido por la participación ciudadana en Colombia en las últimas cuatro décadas muestra el dominio progresivo de la lógica de movilización sobre la lógica institucional como marco de referencia del ejercicio de la ciudadanía. De un modelo de participación basado en el uso de vías institucionales (consejos, comités, Mesas, instancias, etc.), establecido en los años ochenta y fortalecido por la Constitución de 1991, hemos pasado

gradualmente a uno de movilización de actores, especialmente bajo formas de protesta reivindicativa, que buscan negociar con las autoridades públicas la solución efectiva de sus demandas.

El modelo institucional fue diseñado por las élites liberales y conservadoras hace cuatro décadas para atajar la crisis del régimen político heredada del Frente Nacional. Lo hicieron a la luz de una lógica *top down* con el propósito de

que las instituciones participativas fueran funcionales a las necesidades de reproducción del orden conservador, por encima de su potencial democrático. El modelo, que operaba con base en la delegación de poder de sectores sociales específicos a líderes y lideresas que ocuparon

las instancias de participación, terminó excluyendo a la ciudadanía no organizada, imposibilitada de tener representación en ellas. Varios factores examinados en las páginas anteriores (diseño, manejo gubernamental, prácticas ciudadanas y contexto) explican por qué esas instancias no lograron atender las demandas de la población.

En contraste, la movilización social ha sido fruto de la iniciativa de un amplio universo de actores sociales (lógica *bottom up*) que vieron en ella la posibilidad de ser reconocidos como interlocutores del Estado, formular directamente sus demandas y negociar con las autoridades acuerdos de política pública. La movilización, además, ha sido abierta a la participación directa de todos los actores sociales, organizados o no, que se han sentido interpelados por las reivindicaciones en juego. En esa lógica, los liderazgos fungen como promotores y orientadores de la acción colectiva, no tanto como delegados de sectores específicos para canalizar reclamos y propuestas hacia las autoridades. Así, la movilización, antes que funcional a los requerimientos del orden vigente, ha puesto en tela de juicio sus bases políticas. Si ha habido algún atisbo de democratización de las decisiones públicas, esta ha sido más el producto de la iniciativa ciudadana que de la acción gubernamental y de las élites políticas.

Petro ha modificado ese modelo “de abajo hacia arriba” instando a la ciudadanía a salir a la calle a defender sus reformas, lo que convirtió al gobierno en promotor, incluso en actor cardinal, de la movilización. En otras palabras, ha intentado redefinir el sentido de la acción colectiva incorporándola a un esquema “de arriba hacia abajo”, próximo a un perfil de democracia plebiscitaria, la cual se caracteriza por frenar la iniciativa ciudadana convirtiéndola en espectadora de las decisiones del líder. Esa ha sido, además, su principal estrategia de impulso a la participación. Pero, no la única. Durante el actual gobierno, la participación se ha expresado a través de otros repertorios, institucionales y no institucionales, los cuales, sin embargo, operan con lógicas y dinámicas propias, sin conexión entre ellas.

“La movilización, ha sido abierta a la participación directa de todos los actores sociales que se han sentido interpelados por las reivindicaciones en juego.”

La estrategia de Petro, que ha involucrado directamente a seguidores del gobierno e indirectamente a sus detractores, no ha mitigado la movilización de origen social; incluso, esta se ha multiplicado, mostrando mayor frecuencia que en gobiernos anteriores. Ese fenómeno no deja de ser relevante, pues revela el choque, fraguado desde años atrás, entre los agentes del orden conservador y quienes han impulsado el giro a favor del cambio. Este es probablemente el sello más relevante de la participación que tenemos. Esta se ha ido convirtiendo en una herramienta de oposición a un orden que un segmento amplio de la ciudadanía considera injusto y excluyente. Una oposición nacida “desde abajo” que el actual gobierno ha buscado instrumentalizar en favor de propósitos de acumulación político-electoral

El carácter multiforme de la participación en los últimos años permite sugerir diversos tipos de relación entre la lógica institucional y la de movilización. En ocasiones, se trata de tensión entre ambas, especialmente cuando la movilización jugó como alternativa a la insuficiencia de las instituciones participativas para responder satisfactoriamente a las expectativas ciudadanas. Pero hubo momentos en los que la movilización social y las instituciones participativas mostraron algunos signos de articulación y complementariedad. Fue el caso de las movilizaciones de 2019 a 2021, cuando varios de sus promotores, reconociendo el papel determinante de la protesta, plantearon la necesidad de canalizar sus reivindicaciones hacia el gobierno a través de las vías institucionales, por ejemplo, los Consejos de Juventud; o, incluso, cuando otros actores en esa misma coyuntura declararon su interés en participar en procesos electorales, como votantes o como

candidatos. Movilización social y representación política encontraron nexos, hasta entonces poco evidentes para muchos actores (Velásquez, 2024). Pero, quizá la forma más frecuente de relación entre las dos lógicas es la de coexistencia, en la que algunos actores optan por las vías institucionales, mientras otros prefieren la calle para expresar inconformidad. En este caso, se trata de vías paralelas no convergentes que dejan la impresión de un cierto dualismo de la acción ciudadana que impide acciones de mayor impacto en el escenario público.

Una de las cuestiones a las que no se ha hecho referencia en este artículo y que juega cada vez un rol más preponderante en el análisis de las prácticas participativas es el de las narrativas de distintos actores sobre la participación. Es un asunto por investigar a futuro y que puede aclarar el sentido que diferentes actores imprimen a su acción. Dos de esas narrativas se destacan: la que considera la participación como un instrumento que puede mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, y la que la entiende como un derecho ciudadano para adquirir otros derechos y mejorar la calidad de vida. La primera se liga fácilmente con la lógica institucional; la segunda, con las dinámicas sociales que buscan un ejercicio intensivo de la ciudadanía. Ambas tienen características y efectos distintos sobre las prácticas participativas, aunque no necesariamente excluyentes. Su articulación podría mejorar la calidad de la participación. ■

“ El carácter multiforme de la participación en los últimos años permite sugerir diversos tipos de relación entre la lógica institucional y la de movilización.

Referencias

- Archila, Mauricio y García, Martha Cecilia (2025). "Luchas sociales en el gobierno del Pacto Histórico: ¿Hacia una nueva relación entre Estado y ciudadanía?". En: *Revista Foro*. N° 117. Diciembre. pp. 65-74.
- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (eds.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Equipo de Movimientos Sociales del CINEP (2023). "Mientras haya movilización...". En *Revista Foro*. N° 110-111. Junio – noviembre. pp. 54-67.
- Giddens, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Gobierno de Colombia (2023). *Balancede Diálogos Regionales Vinculantes*. Bogotá.
- Gómez, Sandra (2017). "La ciudadanía: una lectura en clave de Chantal Mouffe y Ernesto Laclau". En *Tábula Rasa*. No. 26. Enero-junio. pp. 193-219.
- Petro, Gustavo y Márquez, Francia (2021). *Colombia, potencia mundial de la vida. Programa de gobierno 2022-2026*. Bogotá.
- Velásquez, Fabio (1986). "Crisis Municipal y Participación ciudadana en Colombia". En: *Revista Foro*. No. 1. Bogotá, Septiembre. pp. 16-25.
- Velásquez, Fabio (1991). "Una Democracia Participativa para Colombia". En: *Revista Foro*, No. 16, Diciembre de 1991, pp. 60-72.
- Velásquez, Fabio (2013). "Paramilitarismo y nuevo orden territorial en Colombia". En: G. Zaremborg y M. Muñoz (Coordinadoras.). *Redes y jerarquías. Participación, representación y conflicto local en América Latina* (pp. 143-169). FLACSO; IDRC.
- Urbinati, Nadia (2023). *Democracia desfigurada: la opinión, la verdad y el pueblo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Velásquez, Fabio (2016). "La participación ciudadana en Bogotá: entre la institucionalización y la movilización". En: Álvarez Enríquez, Lucía (Coordinadora). *Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades. México: Universidad Autónoma de México y Universidad Autónoma Metropolitana*, pp. 71-102.
- Velásquez, Fabio (2020). "Institucionalización y movilización como lógicas de la acción participativa". En: *Revista Foro* N° 100. Julio. pp. 100-118.
- Velásquez, Fabio (2023). "El 'trilema' de Petro". En *Revista Foro*. N° 109. Mayo. pp. 49-63.
- Velásquez, Fabio (2024). *Del conflicto al estallido: las movilizaciones sociales en Colombia 2019-2021*. Bogotá: Fundación Ford – Foro Nacional por Colombia – IDEHPUCP.
- Velásquez, F. (Coord.) (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. GTZ; Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, Fabio, González Esperanza, Martínez Mario, Peña Juliana, Arévalo Julián y Vargas Juan Camilo (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2013-2018*. Tres tomos. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.



La democracia que tenemos: lecciones de los Consejos de Juventud en Colombia

Diana Dajer

Gerente de Democracia, Fundación Corona

Camilo Recio

Líder de Incidencia, Fundación Corona

Introducción

En enero de 2026 se posesionaron los nuevos Consejos Municipales y Locales de Juventud en Colombia, elegidos en octubre de 2025 por jóvenes entre 14 y 28 años de todo el territorio nacional. Este relevo no solo inaugura un nuevo ciclo de incidencia juvenil, también ofrece una ventana para leer la democracia colombiana desde dos ángulos complementarios que son analizados en este artículo: su diseño y engranaje institucional como termómetro de la democracia participativa en Colombia, y los resultados

electorales como reflejo de la democracia representativa en clave juvenil. Con base en ese doble análisis, el artículo reconoce los principales aciertos y desafíos de esta figura y la sitúa como un caso de estudio sobre la democracia participativa y representativa en Colombia.

Metodológicamente, el contiene los resultados de un estudio de caso sobre los Consejos de Juventud en Colombia a nivel nacional y local, con un enfoque de métodos mixtos que combina evidencia cuantitativa y cualitativa. En el plano cuantitativo,

se examinan los resultados electorales de 2021 y 2025. En el plano cualitativo, se revisan las disposiciones legales que contienen la arquitectura institucional de esta figura, así como diagnósticos nacionales y locales sobre el Sistema Nacional de Juventud y los Consejos Municipales y Locales de Juventud, y las condiciones habilitantes para la participación juvenil en Colombia, complementado con literatura reciente sobre participación y democracia.

El análisis realizado muestra que los Consejos de Juventud permiten leer una tensión central de la democracia colombiana. Por un lado, su arquitectura institucional confirma que la democracia participativa en el país cuenta con una apuesta normativa amplia, sustentada en múltiples instancias. Sin embargo, también evidencia que la existencia de la arquitectura no garantiza por sí misma su efectividad, la cual depende de capacidades locales desiguales y de condiciones reales de incidencia. Por otro lado, en materia de democracia representativa, el balance

electoral evidencia señales de consolidación desigual del mecanismo a nivel territorial, lo que revela brechas persistentes y condiciones diferenciadas para ejercer el voto.

El texto se organiza en cuatro secciones. Luego de esta introducción, el siguiente aparte analiza la arquitectura institucional, estructura y funciones de los Consejos de Juventud y lo que revela sobre la democracia participativa en

Colombia. A continuación, se presenta un balance electoral de las últimas dos elecciones a los Consejos de Juventud y lo que los datos reflejan sobre la democracia representativa en clave juvenil. El texto finaliza con una conclusión que sitúa a los Consejos como caso de estudio para entender los retos y oportunidades de la democracia en Colombia y fortalecerla a futuro.

Los Consejos de juventud desde su arquitectura institucional y la democracia participativa en Colombia

Esta sección analiza la arquitectura institucional de los Consejos de Juventud para responder qué reflejan sobre la democracia participativa en Colombia. Un primer apartado reconstruye su origen normativo y desarrollo institucional, desde su primer reconocimiento legal hasta ajustes más recientes al Sistema Nacional de Juventudes, para mostrar de qué forma esta figura expresa la búsqueda de canales estables de representación, interlocución e incidencia juvenil. Luego, examina su estructura, composición y principales funciones, junto con las condiciones reales de articulación y funcionamiento. En función de ambos segmentos, se propone una lectura crítica de los Consejos de Juventud como una expresión de democracia participativa que cuenta con una arquitectura amplia, pero que está atravesada por brechas de participación real para la juventud.

Origen y arquitectura institucional

Los Consejos de Juventud no nacieron como una concesión espontánea a las juventudes, sino como el resultado, todavía incompleto, pero en consolidación, de una demanda de la juventud por contar con espacios estables de interlocución, representación e incidencia. Su primer reconocimiento formal a nivel nacional se dio con la Ley 375 de 1997, conocida como la Ley de la Juventud en Colombia, que los creó como organismos orientados, sobre todo, a la interlocución de la juventud con la administración pública en asuntos de su interés. Antes de esa consagración legal, Medellín había ensayado este camino con un Acuerdo Municipal en 1994 que promovía un Consejo Municipal de Juventud y mostraba cómo, antes de convertirse en Ley Nacional, ya había expresiones previas de la importancia de estos escenarios para la democracia (Abad, 2002).

Con el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013), la figura dejó de ser apenas un mecanismo previsto en un nivel legal, para

“ Se propone una lectura crítica de los Consejos de Juventud como una expresión de democracia participativa que cuenta con una arquitectura amplia.

integrarse dentro de una apuesta más amplia de política pública por reconocer a las juventudes como sujetos de ciudadanía, con agendas propias y con derecho a incidir en la gestión pública. Los Consejos de Juventud quedaron definidos entonces como mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública, así como instancias de interlocución entre las juventudes y la institucionalidad territorial. Más tarde, con la Ley 1885 de 2018 se ajustó la operación del sistema y se fortaleció el engranaje del Sistema Nacional de Juventudes y del Subsistema de Participación Juvenil, creando mejores condiciones para su puesta en marcha electoral y para su articulación con otros niveles e instancias.

En este marco, los Consejos de Juventud son parte de la infraestructura democrática, son un canal formal para que la participación juvenil no se agote en la protesta espontánea o la consulta ocasional, sino que pueda canalizarse y aspirar a volverse incidencia sostenida (al menos en su concepción y diseño). En esta línea, luego de algunos casos de elecciones locales en lugares como Medellín y Bogotá, la primera activación oficial del mecanismo a nivel nacional, para proceder a una elección de dichos consejos en todo el territorio, tuvo lugar en el año 2021, luego de un proceso de estallido social liderado por la población joven.

La experiencia temprana de Medellín, vista en perspectiva, resulta especialmente útil porque anticipa varios de los desafíos que siguen presentes hoy. El estudio de Abad (2002), muestra que, aunque ese primer experimento abrió espacios de representación relevantes, también generó expectativas que luego se frustraron por factores como el poder decisorio inefectivo, la baja visibilidad entre la juventud y los altos niveles de ausentismo, entre otros. Lo que ahí sucedió, hace más de dos décadas, no es un accidente aislado, es una señal temprana de algo más estructural: la distancia entre crear una instancia y hacerla funcionar efectivamente.

Los Consejos de Juventud, como una apuesta de democracia participativa que ge-

nera interlocución entre la juventud y las instituciones, adquieren todavía más relevancia cuando se los pone en relación con el vínculo actual entre juventudes e instituciones democráticas. Los resultados más recientes del Estudio Jóvenes en Sociedad (Cifras & Conceptos et al, 2026) revelan una relación ambivalente, e incluso frágil con la democracia. Así, solo un 37% de la juventud cree que la democracia genera resultados, un 32% que es el mejor sistema, y solo el 20% se declara satisfecha con cómo funciona. Por otro lado, la misma encuesta revela que un tercio de la juventud piensa que la democracia solo les sirve a los políticos y un quinto que se suscribe únicamente a votar en elecciones. Esto, junto con niveles de confianza inferiores al 50% para gobiernos, congreso y partidos políticos, en conjunto con el sentimiento de que sus opiniones no interesan, refleja un descontento y frustración frente a las instituciones y canales formales de participación. De hecho, solo un quinto respondió haber participado en espacios promovidos por el gobierno nacional o local en el último año. En este contexto, activar los Consejos ha sido, en parte, un intento por cerrar una brecha de legitimidad en la participación juvenil y hacer disponibles mecanismos más estables de participación democrática.

Lo que este recorrido por el origen y la arquitectura de los Consejos muestra sobre la democracia participativa en Colombia es, en el fondo, una tensión más amplia. Por un lado, el país tiene diversos y sofisticados referentes normativos de participación: produce mecanismos, diseña instancias y multiplica canales. Por otro, las dificultades de participación no suelen estar en la inexistencia de formas, sino en la debilidad de las condiciones que las vuelven efectivas. Hay arquitectura, pero falta tracción. Hay normas escritas, pero no respuesta institucional efectiva o condiciones

“ Los Consejos de Juventud son parte de la infraestructura democrática, son un canal formal para que la participación juvenil no se agote en la protesta espontánea.

territoriales suficientes para hacerlas realidad. Como lo explica García Villegas (2009), no basta con que exista la disposición legal; el problema aparece cuando la arquitectura no logra traducirse en cumplimiento, prácticas, capacidades y autoridad efectiva. La democracia participativa en Colombia abre puertas, pero no necesariamente despeja el pasillo para lo que viene después. Reconoce a las juventudes como interlocutor, pero no resuelve plenamente las brechas que les permitirían participar de forma efectiva en una institucionalidad compleja y en un contexto con tantas dificultades.

Estructura y funciones

La estructura de los Consejos de Juventud refleja esa ambición institucional. En su base están los Consejos Municipales y Locales, elegidos mediante voto popular y directo por jóvenes (14–28 años). Su composición es impar y varía según la densidad poblacional, entre siete y diecisiete miembros. La arquitectura electoral busca distribuir la representación entre listas de jóvenes independientes, procesos y prácticas organizativas juveniles, y partidos o movimientos políticos. A partir de esa base se conforman posteriormente los

Consejos Distritales, Departamentales y el Consejo Nacional de Juventud. La idea de fondo es construir un sistema de representación juvenil que vaya desde los territorios hasta el nivel nacional, sin perder del todo el vínculo con las agendas locales.

Los Consejos son mecanismos de participación democrática con funciones centradas en la interlocución,

concertación, vigilancia y control de la gestión pública. En la práctica, el listado de funciones de consejeros y consejeras asciende a 17, aumentando la complejidad del entendimiento de su rol y la defensa de sus agendas con autoridades institucionales. Esas agendas, a su vez, son entendidas como instrumentos para canalizar necesidades y propuestas sobre los

contextos juveniles de modo que se puedan traducir como insumos para los gobiernos territoriales y el gobierno nacional. La complejidad y expectativas del rol desafían la efectividad del ejercicio de representación juvenil. Esto ha sido documentado por Mesa, Méndez y Camelo (2024), en términos de los factores personales, institucionales, colectivos y contextuales que limitan el ejercicio del liderazgo en los consejos en Bogotá, lo cual no es ajeno a otros contextos territoriales (Leyton, 2024).

Aquí aparece una tensión decisiva: aunque se eligen por voto popular, los Consejos de Juventud no son corporaciones públicas en el mismo sentido que un concejo municipal o una asamblea departamental. No gobiernan, no ejercen poder político directo y sus miembros no son servidores públicos. Legalmente, son mecanismos de participación democrática orientados a configurar las agendas de la juventud. Esta diferencia, que parece técnica, es profundamente política, porque se espera de las y los consejeros incidir, sin otorgarles plenamente capacidad decisoria; se les reconoce legitimidad, pero no siempre son herramientas suficientes para traducirla en resultados. De este fenómeno se deriva buena parte de la frustración posterior.

En la práctica, el funcionamiento efectivo de los Consejos depende en gran medida del acompañamiento institucional territorial. El problema es que ese soporte no existe con la misma densidad en todo el país. Al hacer un balance del ciclo 2021-2025, Fundación Colombia 2050 & Asocapitales (2025) encontraron que muchos municipios siguen operando sin una secretaría o coordinación de juventud robusta; donde existe, es con frecuencia una dependencia con escaso presupuesto o personal. El contraste entre ciudades capitales, intermedias y municipios rurales no es solo una percepción, sino una expresión de capacidades estatales distintas. Esto sumado a la falta de condiciones para el desarrollo de competencias de liderazgo suficientes para el ejercicio de consejeros, compite además con sostener la vida cotidiana de estudio, trabajo o cuidado de los jóvenes (Mesa, et al, 2024; Leyton, 2024), lo que dificulta la efectividad de su rol.

“El funcionamiento efectivo de los Consejos depende en gran medida del acompañamiento institucional territorial.

¿Qué muestra esto sobre la democracia en Colombia? Algo incómodo, pero útil. Una democracia normativamente sofisticada, pero operativamente desigual. La existencia de mecanismos, pero no siempre la capacidad de sostenerlos. La existencia de instancias que convocan, pero que no responden con la efectividad que se espera.

Balance electoral de los Consejos de Juventud

Esta sección presenta y analiza los resultados de las dos elecciones nacionales más recientes a los Consejos Municipales y Locales de Juventud (2021 y 2025) para responder qué nos dicen sobre la democracia representativa en Colombia en clave juvenil. El primer apartado ofrece una lectura descriptiva de los principales indicadores comparables, como participación y distribución del voto por tipo de listas. El siguiente interpreta los datos y propone conclusiones a partir de diversos hallazgos, como las señales de consolidación del mecanismo con persistencia de brechas territoriales, barreras de acceso y riesgos que inciden en la igualdad efectiva para elegir y ser elegido.

El termómetro electoral de los Consejos Municipales de Juventud

Antes de las elecciones nacionales de 2021, ya existían experiencias locales de elección de representación juvenil en los Consejos de Juventud. En Bogotá, por ejemplo, la MOE observó las elecciones de Consejos Locales de Juventud de 2008 (tercera elección de 184 consejeros locales), como un proceso orientado a representar intereses juveniles ante instancias distritales (MOE, 2008). Este antecedente permite ubicar las elecciones nacionales de 2021 y 2025 dentro de una trayectoria más larga de ensayos y ajustes del mecanismo a nivel local.

Según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2021, 2025a, 2025b, 2025c), entre 2021 y 2025, los Consejos de Juventud muestran diversos cambios. En primer lugar, como una muestra de la caída del bono demográfico en Colombia, el censo electoral pasó

de 12.282.273 jóvenes habilitados en 2021 a 11.702.436 en 2025. No obstante, el número de votos aumentó de 1.279.961 en 2021 a 1.500.444 en 2025, lo que equivale a pasar de 10,42% del censo electoral en 2021 a 12,81% en 2025. Por su parte, los votos nulos se redujeron de 23,11% en 2021 a 1,98% en 2025.

Ahora bien, de acuerdo con las referencias citadas, las candidaturas registradas pasaron de 41.792 en 2021 a 45.183 en 2025, mientras que las candidaturas elegidas fueron 10.837 en 2021 y 11.012 en 2025. En 2021, además, el reparto de votos por sector fue el siguiente: partidos y movimientos políticos 523.110 (40,87%), listas independientes 269.613 (21,06%) y procesos y prácticas organizativas 134.860 (10,54%). En 2025, el reparto fue: partidos y movimientos políticos 780.185 (53,35%), listas independientes 411.679 (28,15%) y procesos y prácticas organizativas 270.398 (18,49%).

Los informes de observación electoral de la MOE también reportan condiciones relevantes para el proceso. En 2021, además de registrar una baja afluencia en los puestos de votación y un porcentaje atípicamente alto de votos nulos, la MOE (2021a y 2021b) llamó la atención sobre la necesidad de fortalecer la pedagogía electoral y ajustar el diseño del tarjetón; asimismo, documentó dificultades operativas asociadas al procedimiento de votación de jóvenes entre 14 y 17 años. Para 2025, la MOE (2025b) documentó riesgos asociados a violencia y amenazas contra candidaturas en algunos territorios y reiteró desafíos de pedagogía electoral, voto informado y formación de testigos electorales, especialmente para listas independientes y de procesos y prácticas juveniles.

A partir de estos datos, las elecciones de 2021 se pueden leer como un punto de partida frente a la consolidación del mecanismo a nivel nacional, con algunos retos de diseño y apropiación del procedimiento electoral, como

“¿Qué muestra esto sobre la democracia en Colombia? Una democracia normativamente sofisticada, pero operativamente desigual.”

el alto voto nulo. En contraste, para 2025, la disminución del voto nulo está asociada, entre otros factores, al rediseño de la tarjeta electoral y a mejoras operativas del proceso. Igualmente, destaca el papel de la Registraduría y de organizaciones de la sociedad civil en pedagogía e información electoral como un soporte clave para el voto juvenil. En conjunto, esto refuerza la idea de una consolidación gradual del mecanismo basada en aprendizajes acumulados, aunque con retos persistentes de participación, equidad territorial y condiciones para competir.

¿Qué revelan los datos sobre la democracia representativa?

Las elecciones de Consejos de Juventud permiten observar cómo ha evolucionado en el tiempo esta figura y lo que muestra sobre la democracia colombiana. Así, los resultados permiten indicar que la representación juvenil no aparece como un evento aislado, sino como un proceso que se ensaya, se corrige y se institucionaliza con aprendizajes acumulados. A continuación, se integran los principales hallazgos a la luz de los datos consolidados en la sección anterior.

“ Cuando Registraduría y sociedad civil logran articularse, mejora la información y la experiencia de voto.

Primero, hay señales de consolidación del mecanismo, pero con legitimidad todavía limitada por el alcance electoral. Entre 2021 y 2025, pese a la reducción del censo electoral juvenil, aumentó el número de votos y también la participación como porcentaje del censo. Este crecimiento es especialmente relevante porque 2025 no estuvo mediado por un entorno de protestas juveniles masivas como el ciclo previo, caracterizado por el estallido social de 2021 en Colombia. Esto sugiere que el mecanismo empieza a sostenerse más allá de coyunturas de movilización. Aun así, la mayoría de personas jóvenes habilitadas no vota, un reflejo de la alta abstención electoral en Colombia, de alrededor del 50%.

Segundo, la reducción drástica del voto nulo sugiere mejoras reales en la “calidad” del voto

y en la operatividad del proceso, pero también confirma que el diseño institucional importa. En 2021, la proporción de voto nulo fue excepcionalmente alta. En 2025, el voto nulo cayó a 1,98% y la MOE asocia esta mejora, entre otros factores, al rediseño de la tarjeta electoral y a ajustes operativos del proceso. En términos de lo que estos datos muestran sobre la democracia representativa en Colombia, esta caída indica que cuando el procedimiento se entiende y es operable, las preferencias juveniles se convierten con mayor precisión en representación, disminuye la frustración y aumenta la confianza en la regla electoral.

Tercero, las brechas territoriales muestran que la democracia representativa juvenil depende de ecosistemas locales desiguales. Así, donde hay capacidades y acompañamiento, el mecanismo crece, donde no, se estanca o retrocede. Aunque la tendencia nacional es positiva, diversos actores de la sociedad civil como la Fundación Colombia 2050 han identificado una consolidación territorial heterogénea. En 2025, la participación aumentó en 770 municipios, pero disminuyó en cerca de 300 (en rangos de caída entre 10% y 15%), y las grandes ciudades jalaron el resultado agregado, mientras que a nivel municipal persisten retos serios. Estas diferencias se explican por condiciones estructurales como la brecha digital en zonas rurales y una accesibilidad territorial desigual, dado que la instalación de mesas y puestos se ajusta al tamaño del censo juvenil, lo que puede elevar costos de participación en algunos lugares. A esto se suman riesgos de seguridad. La MOE reportó hechos de violencia y amenazas contra candidaturas en algunos municipios, recordando que la representación también depende de garantías para competir y votar en libertad (MOE, 2025a; MOE, 2025b).

Cuarto, el desempeño de 2025 refuerza una lección de política pública: cuando Registraduría y sociedad civil logran articularse, mejora la información y la experiencia de voto. Así, resalta el trabajo de múltiples actores en pedagogía, comunicaciones y formación. Como ejemplos de esa articulación, se destacan esfuerzos territoriales por fortalecer la

participación juvenil liderados por Nuestra Barranquilla y Colombia Líder; plataformas tecnológicas que buscan cualificar la participación electoral como Candidateados; y el trabajo sistémico de organizaciones como Fundación Colombia 2050, Foro Nacional por Colombia, Fundación Bolívar Davivienda, Ethos BT, Exstituto de Política Abierta, CIVIX Colombia, la Misión de Observación Electoral (MOE), Fundación Mi Sangre, Movilizador, Fundación Origen, Fundación Grupo Social, Fundación Smurfit Westrock, NIMD, Profamilia, European Partnership for Democracy (EPD), la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, Youth Democracy Cohort, Asocapitales, Corporación Viva la Ciudadanía y Fundación Corona. Esto muestra que invertir en capacidades cívicas y acceso a información mejora la calidad del voto y puede ampliar participación.

En conjunto, el balance sugiere que los Consejos de Juventud operan como un laboratorio temprano de democracia representativa: registran avances medibles, por ejemplo, en participación y votos válidos, pero también exponen límites estructurales como brechas territoriales y riesgos para la libertad y seguridad del proceso. La trayectoria, desde experiencias locales hasta el ciclo nacional 2021–2025, refuerza que la consolidación no depende únicamente de repetir elecciones, sino de fortalecer las condiciones institucionales y cívicas que hacen que la representación funcione de forma más equitativa y efectiva en todo el territorio nacional.

Conclusión

Este artículo analizó los Consejos de Juventud en Colombia como una ventana para leer la democracia del país. Para ello, examinó la figura desde dos planos complementarios: su origen, arquitectura y funcionamiento, como expresión de la democracia participativa, y sus resultados electorales, como una forma de observar la democracia representativa en clave juvenil. A partir de ese análisis binomial, el texto analizó el diseño institucional de los Consejos y el resultado de las elecciones que los han conformado.

La principal conclusión es que los Consejos de Juventud condensan una tensión central de la democracia colombiana. Por un lado, existe una apuesta normativa amplia: hay leyes, instancias y canales para la participación juvenil. Por otro lado, persiste una brecha entre esa arquitectura y su puesta en marcha. Colombia ha sido capaz de diseñar mecanismos, pero no necesariamente de garantizar condiciones para que funcionen con eficacia. Esto muestra una democracia rica en formas, pero desigual en oportunidades, capacidades y resultados.

En el plano representativo, el balance electoral deja una imagen mixta, pero alentadora. Entre 2021 y 2025 aumentó la participación y cayó drásticamente el voto nulo, lo que sugiere aprendizajes, mejoras de diseño y mayor apropiación del mecanismo. Al mismo tiempo, los datos muestran que su legitimidad sigue siendo parcial por el alto abstencionismo, condiciones desiguales de competencia y consolidación territorial que avanza a distintas velocidades. No todos los municipios ofrecen las mismas garantías ni cuentan con el mismo ecosistema para sostener la participación juvenil.

El valor de estos hallazgos sirve para orientar ajustes de política pública, decisiones institucionales y estrategias de fortalecimiento democrático. Este análisis muestra que consolidar los Consejos no depende solamente de realizar elecciones periódicas, sino también de clarificar el alcance de su rol, fortalecer las competencias de liderazgo de la juventud, asegurar recursos mínimos para su operación, ampliar la pedagogía electoral y crear condiciones de incidencia más efectiva en los territorios. Una labor que, si bien es principalmente del sector público, debe compartirse con el sector privado y la academia para satisfacer las necesidades de los consejeros y consejeras, y reducir las brechas para su ejercicio de liderazgo.

“ El balance sugiere que los Consejos de Juventud operan como un laboratorio temprano de democracia representativa.

Quedan abiertas oportunidades de profundización en este tema y este artículo es una invitación para comparar mejor distintos territorios y entender por qué algunos Consejos logran resultados más efectivos de participación, hacer seguimiento a la trayectoria de los recién electos consejeros y consejeras, y profundizar en la relación entre participa-

ción, desconfianza, y distintas formas de colaboración juvenil. Los Consejos de Juventud son más que una figura normativa, son una expresión de participación que refleja las fortalezas, oportunidades y desafíos de la democracia colombiana. Invertir en esta figura es invertir en la consolidación democrática del país.■

Referencias

- Abad, M. (2002). “Posibilidades y Limitaciones de la participación juvenil para el impacto en la agenda pública: el caso del Consejo Municipal de Juventud en Medellín”. En: Última década, 10(17), 65-94.
- Cifras y Conceptos, Fundación Corona, The London School of Economics and Political Science, Next Gen C, Fundación Bolívar Davivienda, El Tiempo Casa Editorial (2026). Estudio Jóvenes en Sociedad. Bogotá.
- Dajer, D. (2025). *Balance de las elecciones a los Consejos de Juventud 2025 en Colombia*. Bogotá.
- Fundación Colombia 2050 y Asocapitales (2025). Implementación del Estatuto de Ciudadanía Juvenil en Ciudades Capitales: retos y apuestas para la participación y la incidencia. Bogotá.
- Función Pública (1997). Ley 375 de 1997. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5322>
- García Villegas, Mauricio (2009). *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo de Hombres Editores.
- Misión de Observación Electoral (2008). *Informe sobre la observación electoral realizada durante los comicios electorales del 16 de octubre de 2008 para elegir los consejeros locales de la juventud realizadas en las 20 localidades del Distrito Capital*. Bogotá.
- Misión de Observación Electoral (2021a). *Primer informe Misión de Observación Electoral MOE – medio día Elecciones a Consejos Municipales de la Juventud. 12:00 del mediodía*. Bogotá.
- Misión de Observación Electoral (2021b). *Segundo informe Misión de Observación Electoral MOE – Elecciones a Consejos Municipales de la Juventud 5PM*. Bogotá.
- Misión de Observación Electoral (2025a). *Informe para la quinta Comisión Nacional de Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales: Elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud 2025*. Bogotá.
- Misión de Observación Electoral (2025b). *Se necesita mayor articulación interinstitucional para aumentar la participación de las y los jóvenes en las elecciones de Consejos de Juventud: MOE [Comunicado]*.
- Ramírez Mesa, L., Méndez, N., Monroy, M. P., & Camelo, A. (2024). Un análisis del liderazgo juvenil desde los consejeros locales de juventud en Bogotá. Disponible en: <https://gobierno.uniandes.edu.co/documento-de-trabajo-no-111/>
- Leyton Londoño, L. (2024). Aprender a incidir. Estudio de caso del Consejo Municipal de Juventud de Florencia, Caquetá. Disponible en: <https://gobierno.uniandes.edu.co/documento-de-trabajo-no-115/>
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2021). *Ganaron los jóvenes en Colombia*. Bogotá.
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2025a). *Censo electoral Consejos de Juventud: 11.702.436 jóvenes están habilitados para votar*. Bogotá.
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2025b). *45.183 candidatos participarán en las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de Juventud*. Bogotá.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2025c). *Los jóvenes colombianos le dieron un voto de confianza a la democracia*. Bogotá.



Entorno propicio en Colombia 2025: condiciones para el ejercicio de la ciudadanía

Marcela Restrepo Hung

Socióloga,
Presidenta
Ejecutiva de
Foro Nacional
por Colombia

Diana Chavarro Rodríguez

Politóloga,
consultora de
Foro Nacional
por Colombia

Durante al menos cinco décadas en Colombia, organizaciones sociales, empresarios, gobernantes y líderes sociales y políticos han impulsado reformas legislativas—incluso constitucionales—, administrativas y judiciales para dotar al país de garantías que fortalezcan el ejercicio de la ciudadanía. Se ha buscado ampliar la ciudadanía más allá del voto, llevar la fuerza ciudadana a la co-producción de soluciones para los problemas sociales y asegurar una voz incidente que permita incluir diversas formas de sentir y habitar el país. Gran parte de estos esfuerzos se han concentrado en el desarrollo de la de-

mocracia participativa: desde las iniciativas de participación en las zonas rurales en la década de los setenta; pasando por la revolución municipalista de los ochenta; la reivindicación de los derechos humanos como un conjunto indivisible en los noventa; hasta la emergencia de nuevas ciudadanías asociadas a la potencia de la diversidad. Todo ello ha marcado el camino hacia nuevos desarrollos institucionales, políticos y jurídicos que protejan, promuevan y fortalezcan el ejercicio ciudadano.

Avanzar en esta ruta, en medio de imágenes, representaciones y discursos conser-

vadores, ha sido un desafío. No es exagerado afirmar que este proceso ha transcurrido, unas veces, en medio de la lucha y, otras, en clave de resistencia. Hablar de garantías para el ejercicio de la ciudadanía implica desafiar a un establecimiento que se siente cómodo con el orden existente: fuerzas hegemónicas en los niveles nacional, regional y local; prácticas patriarcales y abusos de los mandatos “democráticos”; y grupos sociales y étnicos que transitan permanentemente entre la vulnerabilidad y la exclusión.

Hoy se reconoce que el ejercicio de la ciudadanía —activo, autónomo y seguro— solo es posible con un Estado Social de Derecho funcionando plenamente. Derecho a la vida, a participar, a protestar, a saber, a la justicia, a vivir bien, a la conectividad y a ser diferente: una postura maximalista, pero la única viable. Esto es lo que hoy se entiende como un entorno propicio, un ambiente habilitante donde los derechos están garantizados, la acción de la sociedad civil se desarrolla en condiciones de seguridad y alta valoración social, y -lo más importante- se logran resultados. Un entorno propicio va más allá de normas, decretos, leyes y constituciones: se expresa en acciones,

resultados, discursos y narrativas. Es la sustancia de la democracia, el complemento indispensable de sus formas.

En 2025, la Fundación Foro Nacional por Colombia fue invitada a participar en el Sistema de la Unión Europea para un Entorno Propicio (<https://eusee.hivos.org/about/>), representado por un conjunto de organizaciones internacionales y miembros de una red presente en 86 países de África, Oriente Medio, Asia y el Pacífico, América y el Caribe.

Esta iniciativa tiene como propósito liderar y mantener un Mecanismo de Alerta Temprana para monitorear el entorno propicio para la sociedad civil. Con esta información, se espera que la sociedad civil, los gobiernos y otros actores interesados cuenten con datos confiables, veraces y oportunos que les permitan tomar decisiones orientadas a proteger dicho entorno.

Si el entorno propicio es aquel donde la sociedad civil puede prosperar, expresarse libremente y participar activamente en la configuración de su contexto (<https://eusee.hivos.org/about/enabling-principles/>), el sistema de alertas tempranas se concentra en observar y monitorear:

1. Libertades Cívicas y Derechos Humanos

para el ejercicio de libertades fundamentales como asociación, expresión, reunión y participación, así como los riesgos de violencia, criminalización o restricciones al liderazgo social.

2. Marco Jurídico y Normativo Favorable

Analiza las normas que regulan la creación, funcionamiento y autonomía de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo requisitos administrativos, tributarios y de registro.

3. Recursos Accesibles y Sostenibles

Examina el acceso a recursos financieros, las condiciones de sostenibilidad institucional y las regulaciones que afectan la gestión administrativa y financiera de las organizaciones.

4. Estado Abierto y Receptivo

Observa la calidad de los mecanismos de participación, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas que permiten la interacción entre Estado y sociedad civil.

5. Cultura Pública y Discursos Favorables a la Sociedad Civil

Analiza percepciones sociales, narrativas públicas y dinámicas de polarización que pueden afectar la legitimidad, confianza o reconocimiento del trabajo de las organizaciones.

6. Acceso a un Entorno Digital Seguro

Examina las condiciones del entorno digital, incluyendo acceso a tecnologías, riesgos de vigilancia, ciberataques y capacidades de protección digital de las organizaciones.

El análisis de estos principios y de su dinámica se desarrolla a través de tres herramientas complementarias. La primera es el *Mecanismo de Alerta Temprana*, un sistema de

monitoreo continuo que recopila información periódica y actualizada sobre eventos que afectan el entorno habilitante: reformas normativas, actos de violencia contra líderes so-

ciales, restricciones a las libertades civiles, así como oportunidades y acciones de incidencia. Cuando los eventos lo ameritan, el consorcio emite alertas que pueden activar respuestas a nivel nacional e internacional.

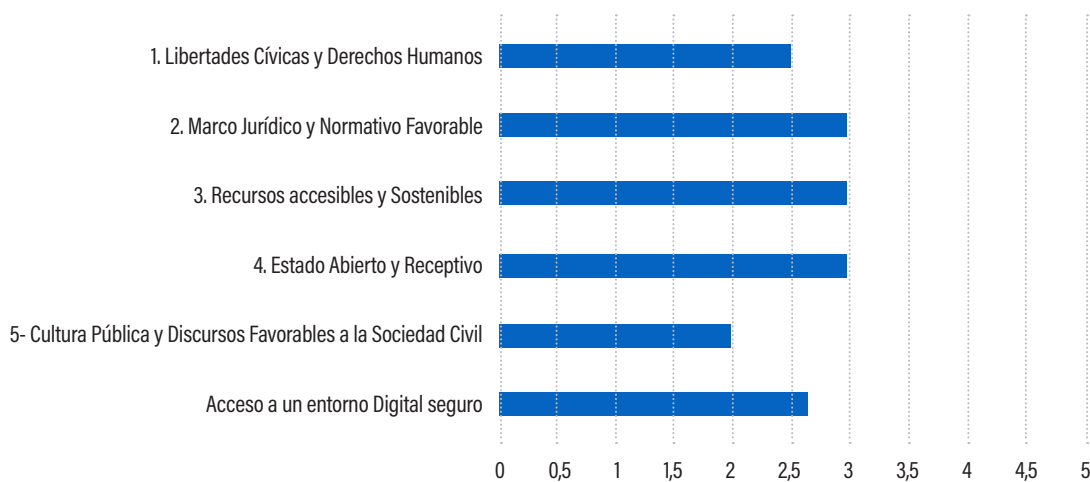
La segunda herramienta son los *Informes de País (Country Focus Reports)*, elaborados anualmente. Su componente central es un panel de expertos, representantes de la sociedad civil y de entidades gubernamentales, que evalúan el estado de cada uno de los seis principios del entorno habilitante y asigna una puntuación en una escala de uno a cinco, que va desde completamente restrictivo (1) hasta completamente habilitante (5). En el caso de

Colombia, este panel se reunió en octubre de 2025. Los resultados se complementaron con fuentes secundarias reconocidas, como el Monitor CIVICUS, V-Dem y el Bertelsmann Stiftung Governance Index.

En este artículo presentamos de manera sintética algunos de los principales hallazgos y desafíos identificados tanto en el Informe de País como en las alertas registradas en el sistema. Los obstáculos para el ejercicio de la ciudadanía son complejos y multidimensionales: entrecruzan variables de inseguridad, corrupción y crimen organizado, y se expresan en dimensiones legales, financieras, territoriales, culturales, de participación y de brechas digitales.

Una arista de la democracia que tenemos

Calificación Panel de Expertos 2025



Las calificaciones van de 1 a 5 puntos. Fueron construidas por consenso.

Fuente: Colombia Informe Enfoque País (https://eusee.hivos.org/country/colombia/#lang_sp)

De manera general, el análisis del entorno habilitante en Colombia para 2025 revela una paradoja estructural: el país cuenta con un marco constitucional y normativo amplio que reconoce formalmente las condiciones necesarias para el ejercicio de la vida cívica, pero su implementación efectiva enfrenta limitaciones profundas que afectan de manera diferenciada a las organizaciones según su tamaño, ubicación territorial y población a la que sirven.

Los resultados del panel de expertos muestran puntuaciones intermedias en la mayoría

de los principios evaluados. El marco legal, los recursos y la apertura estatal obtuvieron una calificación de tres puntos sobre cinco, lo que indica un entorno *parcialmente habilitante*. El entorno digital apenas alcanzó 2,7 puntos, mientras que las libertades fundamentales obtuvieron 2,6 puntos, reflejando el impacto de la violencia persistente contra líderes sociales. La puntuación más baja correspondió a la cultura pública y los discursos sobre la sociedad civil, con dos puntos sobre cinco, evidenciando los efectos de la polarización política, la estigmatización de la movilización social

y la baja valoración que la sociedad tiene de la acción de las organizaciones de la sociedad civil.

Estas cifras no deben leerse de manera aislada. Lo que revelan en conjunto es que Colombia mantiene una arquitectura normativa propia de un Estado Social de Derecho, pero que la capacidad de las organizaciones para ejercer sus derechos depende menos del marco jurídico vigente que de factores como la presencia de actores armados en el territorio, el acceso a financiamiento estable o la exposición a narrativas de criminalización. El entorno habilitante, en síntesis, es sólido en el papel y frágil en la práctica, y esa brecha es más pronunciada en las regiones periféricas, en las organizaciones de base comunitaria y en quienes defienden derechos en contextos de conflicto armado.

Libertades cívicas bajo amenaza

El ejercicio de las libertades cívicas en Colombia enfrenta un desafío sistémico. Aunque la Constitución de 1991 es un referente regional, el país se encuentra en un estado de alta fragilidad. La calificación obtenida de 2,6 puntos señala, en opinión de los expertos, que, pese a los avances normativos, el Estado sigue siendo incapaz de garantizar la vida: según registros de Indepaz, el año 2025 cerró con más de 180 líderes sociales asesinados, una cifra que revela que la violencia sigue siendo una herramienta vigente de control social.

Esta violencia tiene un impacto directo en la función de *vigilancia* de la sociedad civil que describe Thania Paffenholz, ya que el costo de monitorear la gestión pública o denunciar abusos territoriales es, literalmente, la vida.

Adicionalmente, la situación de los firmantes del Acuerdo de Paz con las FARC de 2016 es crítica, debilitando la confianza en la transición democrática. La presión no solo se manifiesta en agresiones físicas, sino en lo que el monitor CIVICUS clasifica como un espacio

cívico “reprimido” (Civicus, 2025). Esta categoría técnica indica que el Estado no solo falla en proteger, sino que existen entornos donde la movilización es estigmatizada o bloqueada por poderes locales al margen de la ley. El asesinato de firmantes —que mantiene promedios alarmantes desde 2016— fragmenta el tejido social y desincentiva la participación en las instancias de planeación territorial, convirtiendo el derecho a la asociación en un privilegio de quienes habitan en zonas con baja presencia de actores armados.

Finalmente, la presión sobre las libertades tiene una geografía de exclusión que profundiza la brecha entre el centro y la periferia. El Informe Enfoque País destaca que regiones como el Cauca, Antioquia y Nariño operan bajo un entorno de “libertades suspendidas”, donde el confinamiento forzado —que afectó a más de 71.000 personas entre 2024 y 2025— anula de facto cualquier posibilidad de reunión ciudadana (OCHA, 2025). En estos territorios, el control de grupos armados no estatales impone una censura previa que afecta incluso la libertad de expresión digital. Así, mientras en las capitales se avanza en la agenda de Estado Abierto, en la “Colombia profunda” la sociedad civil opera en una economía de guerra donde la libre opinión es castigada con el desplazamiento o la muerte, configurando un mapa de ciudadanía de primera y segunda clase.

Marco legal habilitante bajo presión

El marco legal colombiano continúa siendo formalmente favorable a la creación y funcionamiento de organizaciones sociales. Las organizaciones pueden constituirse, definir su misión y operar sin restricciones explícitas a su autonomía. Sin embargo, el ejercicio del derecho de asociación enfrenta presiones regulatorias y administrativas que reducen su eficacia material.

Las cargas asociadas al registro, al Régimen Tributario Especial, a los reportes ante la DIAN, a las exigencias de transparencia y a las obligaciones en materia de prevención de lavado de activos —reforzadas por la Ley 2195 de 2022 y la Resolución 164 de 2021—

“La presión sobre las libertades tiene una geografía de exclusión que profundiza la brecha entre el centro y la periferia.”

generan una presión desproporcionada sobre organizaciones pequeñas, rurales o de base comunitaria. La equiparación normativa entre organizaciones sin ánimo de lucro y empresas mercantiles desconoce su naturaleza y termina trasladando exigencias que afectan su sostenibilidad organizacional.

A ello se suma el artículo 86 del Plan Nacional de Desarrollo, que habilita la disolución por incumplimientos formales, introduciendo un elemento de incertidumbre que podría incentivar la informalidad y sobre el cual el gobierno saliente no propició la conversación. Aunque existen mecanismos jurídicos de protección frente a interferencias indebidas, la respuesta institucional es lenta y fragmentada.

Estas presiones regulatorias se combinan con interferencias provenientes de múltiples actores: actores armados ilegales que controlan territorios y economías ilícitas; sectores empresariales con los que persiste una historia de desconfianza; y medios de comunicación con líneas editoriales que, en contextos de polarización, reproducen narrativas estigmatizantes. Así, la protección frente a interferencias no es solo un problema jurídico, sino también territorial y cultural.

Recursos escasos en un contexto de transición geopolítica

La situación en materia de recursos accesibles y sostenibles en Colombia refleja una crisis estructural que, según el Informe Enfoque País 2025, compromete el accionar de la sociedad civil. La reclasificación de Colombia como país de renta media y el desplazamiento de prioridades hacia otras crisis globales han generado una reducción crítica en la Ayuda Oficial al Desarrollo. Datos de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC-Colombia, 2026) confirman que esta retirada de agencias internacionales no ha sido compensada por fondos nacionales.

Al mismo tiempo, el financiamiento estatal opera bajo esquemas de contratación que profundizan la exclusión. Como se deriva del Decreto 092 de 2017, las exigencias de contrapartidas financieras —que suelen rondar el 30%— y las cargas técnicas asociadas a

normas de integridad como el SAGRILAFIT elevan los costos de cumplimiento por encima de las capacidades de las organizaciones de base. Esta burocracia fue pensada en favor de la transparencia, pero como se ha visto en análisis posteriores, se ha convertido en una barrera que limita el acceso a convocatorias, favoreciendo a grandes ONG profesionalizadas y obligando a las organizaciones pequeñas a sobrevivir en un ciclo de financiamiento de corto plazo que debilita su planeación estratégica y su capacidad de incidencia sostenida (OCDE, 2018).

Desde una perspectiva académica, este fenómeno se vincula a lo que Aldashev y Verdier (2010) describen como los efectos distorsionadores de la competencia por fondos en el sector no lucrativo. Según los autores, la dependencia de financiamientos externos y restrictivos puede generar una 'desviación misional' (*mission drift*), donde las organizaciones sacrifican sus objetivos de largo plazo y su autonomía para adaptarse a las exigencias técnicas y burocráticas de los donantes, priorizando la supervivencia financiera sobre el impacto social (Aldashev, 2010). Muchas organizaciones en Colombia operan hoy bajo una precariedad laboral extrema, donde la falta de apoyo a gastos operativos básicos significa que no podrían sobrevivir más de un mes sin nuevos desembolsos, convirtiendo la sostenibilidad en uno de los mayores desafíos para el ejercicio del control democrático en el país.

Estado abierto en diseño, limitado en incidencia

Colombia ha construido un andamiaje robusto en materia de gobierno abierto, con hitos como la adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011 y las leyes 1712 de 2014 y 1757 de 2015. Sin embargo, en la construcción del Informe Enfoque País 2025, encontramos que esta apertura es desigual e insuficiente,

“El financiamiento estatal opera bajo esquemas de contratación que profundizan la exclusión.”

principalmente debido a que la implementación está territorialmente fragmentada. Mientras algunas entidades nacionales cuentan con plataformas avanzadas, la transparencia opera de manera asimétrica; en muchos municipios la información es técnicamente inaccesible, lo que según el marco del Estado Abierto (Naser et al., 2017), impide que la transparencia se traduzca en una herramienta real de empoderamiento ciudadano y rendición de cuentas.

La participación, aunque ampliamente regulada, sigue siendo predominantemente consultiva y su incidencia es limitada. A pesar de ejercicios como los Diálogos Regionales Vinculantes, persisten vacíos de trazabilidad que actúan como un factor de erosión de la confianza institucional. Como señala la OCDE (2018) en su revisión sobre gobierno digital, la complejidad de los lenguajes técnicos y los costos de movilidad actúan como barreras de exclusión que limitan la participación efectiva de organizaciones comunitarias, permitiendo en muchos casos la captura de los espacios de decisión por parte de poderes locales.

Finalmente, la rendición de cuentas continúa siendo uno de los eslabones más débiles del entorno habilitante, ya que con frecuencia son rituales administrativos sin impacto democrático. En contextos de débil descentralización, estos ejercicios unilaterales de presentación de informes carecen de canales sólidos de escrutinio y dejan de lado su principal función: el diálogo Estado-ciudadanía. Sin una capacidad de respuesta estatal efectiva y sin sanciones significativas por parte del Ministerio Público ante el incumplimiento del acceso a la información, el modelo de Estado abierto

en Colombia corre el riesgo de ser una arquitectura formal sin una sustancia democrática que fortalezca la autonomía de la sociedad civil. Existe un camino andado de gran importancia, pero hay que pasar de la formalidad al impacto.

“La rendición de cuentas continúa siendo uno de los eslabones más débiles del entorno habilitante.”

Cultura pública ambivalente y exclusiones persistentes

El principal hallazgo en este sentido es que la sociedad civil en Colombia enfrenta en términos generales un ecosistema comunicativo que no valora positivamente su labor.

Priman narrativas de estigmatización que vinculan el activismo con intereses criminales o agendas partidistas, lo cual desdibuja el rol de intermediación entre la ciudadanía y las instituciones. El uso de discursos agraviantes por parte de funcionarios públicos tiene un efecto multiplicador en entornos digitales, lo que no solo deteriora la confianza pública, sino que aumenta la vulnerabilidad física de los liderazgos al legitimar agresiones bajo el pretexto de la confrontación política (FLIP, 2024).

Esta presión simbólica limita la capacidad de las organizaciones para cumplir con la función de *socialización* (Paffenholz, 2006). Esta función tiene como misión la promoción de valores democráticos y tolerancia, lo cual no ha sido posible de manera fluida, ya que en Colombia gran parte de la energía institucional se agota en la autodefensa y en la protección de la reputación frente a campañas de desinformación. Así, la polarización ha convertido la vigilancia ciudadana en un ejercicio sospechoso, donde la exigencia de transparencia es frecuentemente calificada como oposición, reduciendo el espacio para un debate público plural.

La recuperación de una narrativa que valore la autonomía y la diversidad de la sociedad civil es una condición necesaria para la democracia. Sin un reconocimiento social sólido, las organizaciones operan en un aislamiento que las deja desprotegidas frente a los cierres del espacio cívico, especialmente en los territorios donde la violencia y la estigmatización son dominantes.

Entorno digital: avances normativos y vulnerabilidades crecientes

Un último elemento de este análisis es el entorno digital, aspecto crucial y que en la actualidad reproduce y amplifica las tensiones del espacio cívico análogo. Aunque existen avances normativos en protección de datos y libertad de expresión persisten prácticas de vigilancia y riesgos

de ciberataques contra organizaciones sociales, frente a lo cual las OSC no están suficientemente preparadas. Las tecnologías digitales actúan como un arma de doble filo: mientras facilitan la movilización, también permiten nuevas formas de espionaje y acoso cuya finalidad no ha sido plenamente esclarecida por el Estado, generando un entorno de inseguridad digital que incentiva la autocensura en los liderazgos más visibles (Dimond, 2010). Estas situaciones se presentan cotidianamente en el país.

Lo anterior constituye una vulnerabilidad aún mayor a nivel territorial, debido a las bajas capacidades técnicas con las que se cuenta. Además, las rutas institucionales para la denuncia y protección son poco conocidas y carecen de enfoques diferenciales adecuados. Esta fragilidad técnica se traduce en una “indefensión digital” donde las organizaciones,

especialmente aquellas en zonas de conflicto, quedan expuestas a la vigilancia de actores armados no estatales que utilizan las plataformas para el control social y el perfilamiento de defensores de derechos humanos.

Finalmente, la brecha digital territorial es una nueva forma de exclusión democrática. Según el DANE (2024), la diferencia en el acceso a internet entre las cabeceras municipales (76.1%) y las zonas rurales (43.7%) es profunda, lo que restringe el control social y la participación digital en departamentos afectados por la violencia. Esta desigualdad, condena a la sociedad civil rural a una desconexión que limita su capacidad de incidencia, convirtiendo la conectividad en un privilegio que fragmenta la ciudadanía y debilita la respuesta colectiva ante las amenazas del entorno.■

Referencias

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) (2026). *Informe de gestión consolidado 2025*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2026-01/Informe_de%20_Gestio%CC%81n_Consolidado_2025%20APC-Colombia%20V1.pdf

Aldashev, G., & Verdier, T. (2010). “Goodwill bazaar: NGO competition and global help”. En: *Journal of Development Economics* 91. pp. 48–63. [https://web.iitd.ac.in/~debasis/Lectures_HUL311/papers/papers%20\(Sem%201%202015%20July\)/15%20Goodwill%20bazaar%20NGO%20competition,%202009%20JDE.pdf](https://web.iitd.ac.in/~debasis/Lectures_HUL311/papers/papers%20(Sem%201%202015%20July)/15%20Goodwill%20bazaar%20NGO%20competition,%202009%20JDE.pdf)

CIVICUS Monitor. (2026). *Colombia: Country Profile – Repressed*. <https://monitor.civicus.org/country/colombia/>

Congreso de la República de Colombia (2023). *Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

Departamento Administrativo Nacio-

nal de Estadística (DANE) (2024). *Indicadores básicos de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en hogares 2023*. Boletín Técnico. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/TICH/bol-TICH-2023.pdf>

Diamond, L. (2010) “Liberation Technology”. En: *Journal of Democracy*, 21(3), 69-83. <https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2012/01/Diamond-21-3.pdf>

Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) (2026). *Lado B: Informe anual sobre la libertad de prensa en Colombia*. https://cms.flip.datasketch.co/uploads/WEB_Paginas_12_2026_Lado_B_fa44914cc6.pdf

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (2024). *Líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmantes de acuerdo asesinados en 2024*. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2024/>

Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (Eds.) (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América

Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ecd740e2-016e-4c68-896d-38b47e2c7c89/content>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Revisión de gobierno digital en Colombia: hacia la transformación digital del sector público*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2018/05/digital-government-review-of-colombia_g1g8a570/9789264292147-es.pdf

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2025). *Informe de Situación Humanitaria 2025 | Datos acumulados entre enero y octubre de 2025*. <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/informe-de-situacion-humanitaria-2025-datos-acumulados-entre-enero-y-octubre-de-2025-fecha-de-publicacion-26-de-noviembre-de-2025>

Paffenholz, T., & Spurk, C. (2006). *Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding*. Social Development Papers, Paper No. 36. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/>



Cinco frentes para dejar de ser uno de los países más inequitativos del mundo. Contribución a la profundización de la senda progresista

Darío I. Restrepo

Sergio L. Álvarez

Misión de
Descentralización

Es común reconocer que Colombia es uno de los países más inequitativos de América Latina, la región más inequitativa del mundo. Menos popular es reconocer que la inequidad no solo se distribuye, sino que se organiza territorialmente en un sentido fuerte, es decir que *existe una geografía de las inequidades de mediana y larga duración*, organizada en seis grandes particiones: a) la nación respecto de sus territorios; b) la capital de la república, que concentra el poder nacional, en comparación con el resto; c) la región centro andina que construyó sus márgenes y las fronteras del desarrollo respecto de las regiones periféricas; d) el pentágono de oro de las capitales y áreas metropolitanas de los principales departamentos: Medellín y el Valle de Aburrá en Antioquia, Barranquilla

y Soledad en Atlántico, Cali y Yumbo en el Valle del Cauca, Bucaramanga y sus municipios cercanos en Santander, más Bogotá y su área metropolitana, muy alejados del desempeño del resto de entidades territoriales; e) las enormes diferencias dentro de cada departamento; y f) finalmente, nuestras ciudades, las más desarrolladas de ellas siendo aglomeraciones que generan profundas segmentación y fragmentación socio territorial (Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga).

Alguien podría argumentar, con razón, que es normal la existencia de diferencias territoriales en todos los países. Sin embargo, en Colombia los efectos y las dinámicas que producen los entramados de las desigualdades tienen relación con varios de los grandes problemas históricos

en la construcción de la nación colombiana. El estrecho mercado nacional tiene todo que ver con la concentración del capital, el trabajo, las infraestructuras, la tecnología y las capacidades institucionales en pocos territorios. La precariedad del Estado social de derecho, que no logra expandirse socio-territorialmente, hace que dependa del territorio en el que se vive el acceso suficiente o precario a los bienes y servicios básicos de la ciudadanía social (Otero-Bahamón, 2021). Las permanentes expresiones de las violencias desde las periferias contra los centros del desarrollo que encuentran bastiones, refugios y reservorios para las guerrillas insurgentes, ejércitos paramilitares, organizaciones criminales, empresas de minería ilegal, cultivos de usos ilícitos, tráfico de armas, personas y recursos naturales. Las ciudades viven de espaldas a su ruralidad y a las regiones periféricas, sin entender la dependencia de la producción de los alimentos, de las fuentes hídricas y, en general, de los recursos básicos para la reproducción de la vida, incluyendo la estabilidad del clima. En conclusión, la contención del desarrollo y del bienestar, la persistencia de las violencias contra o fuera del Estado, así como la devastación de la naturaleza y la crisis climática, son asuntos cruciales que se alimentan de las geografías de las inequidades.

La persistencia geográfica de las inequidades se basa en el fracaso de los cinco factores que pueden menguarla o incluso contrariarla: el modelo de desarrollo, la distribución del presupuesto general de la nación, el gasto público social, el sistema tributario y el sistema político electoral.

El modelo de desarrollo

Primero, nos encontramos con el modelo de desarrollo, de crecimiento o de acumulación, según la escuela teórica de interpretación preferida. El peso de las actividades extractivas dentro de la economía, cercana al 60% de las exportaciones, es determinante en la medida en que no requieren desarrollar los mercados territoriales en los que se encuentran. Tampoco tienen altos encadenamientos sectoriales, productivos y territoriales dinámicos sobre el mercado nacional (Gudynas, 2015; Acosta y Brand, 2017; Restrepo, 2024). Por el contrario, las economías de enclave del petróleo, el gas, el carbón, la minería en general y las plantaciones, tales como la palma

africana, se basan en inversiones, mano de obra y dotaciones productivas básicas que provienen de fuera de los lugares de explotación, así como los productos tienen por destino los mercados externos. Para acceder a los enclaves extractivos se desarrollan las infraestructuras de carreteras, ferrocarriles, puertos, la presencia militar y de la seguridad privada, legal e ilegal. De tal manera, el territorio es básicamente una oportunidad y un costo por la distancia, la seguridad y las conexiones con los orígenes y destinos de las inversiones. Tal modelo de acumulación no solo no requiere, sino que es totalmente *adverso al desarrollo de sistemas económicos de desarrollo territorial*, para lo cual no se estructura ninguna estrategia consistente de desarrollo.

La otra característica del modelo económico es su carácter rentista y oligopólico en el que se compite por el control de los mercados sujetos de la contratación estatal (deuda pública, energía, seguridad social en salud y pensiones, vivienda, infraestructuras, dotaciones en seguridad, telecomunicaciones e intermediaciones de todo tipo). Además, prima una captación de los recursos de la sociedad manejados como patrimonio de los conglomerados privados como las EPS y las aseguradoras de pensiones. Ninguna de las actividades principales de la acumulación de capital tiene en la extensión geográfica del desarrollo la lógica expansiva del poder. Las exportaciones no extractivas en Colombia presentan una alta concentración territorial. Antioquia y el Distrito Capital lideran con cerca del 40% del total. En contraste, la mayoría de los departamentos participan con menos del 2%, lo que evidencia brechas regionales importantes en la capacidad exportadora del país (tabla 1).

El presupuesto general de la nación

El Presupuesto General de la Nación es la macro condensación del conjunto de relaciones de poder entre sectores de la economía, clases, sectores sociales y territorios. Más allá de toda justificación discursiva, generalmente expresada en los planes de desarrollo, el presupuesto y su ejecución determinan las

“ La persistencia geográfica de las inequidades se basa en el fracaso de los cinco factores que pueden menguarla o incluso contrariarla.

prioridades de la atención pública a través del Estado. La concentración del gasto público, de las instituciones y sus programas en la nación y el pentágono de oro es la expresión máxima de que el Estado es prioritariamente el Estado construido por y para las élites de dicho pentágono. Las inversiones en las *otras geografías* obedecen a varias lógicas: las infraestructuras que conectan con los puertos, aeropuertos,

los complejos mineros, los hidrocarburos, las plantaciones y las materias primas consumidas en las aglomeraciones residenciales del poder. Estos territorios son destino de los excedentes de capital de las élites y conglomerados mediante los cuales acumulan tierras y sus recursos naturales, así como controlan políticamente el sistema político territorial en alianza con las élites territoriales¹.

TABLA 1. PIB per cápita (sin actividad extractiva) por departamentos. Densidad empresarial. Exportaciones totales excluyendo petróleo y derivados 2024

Departamentos	PIB per cápita (2024) (\$)	Participación PIB (% Total)	Empresas por 100.000 habitantes	Concentración de empresas (% del total)	Exportaciones (Miles de USD Free On Board) 2024	% del Total de exportaciones
COLOMBIA	30.942.812	100,00%	11.016	100,0%	34.528.147	100,0%
Bogotá D.C.	54.170.704	26,34%	20.346	28,1%	4.342.194	12,6%
Antioquia	35.408.152	14,99%	11.014	13,1%	8.698.323	25,2%
Valle del Cauca	35.753.954	10,19%	10.876	8,8%	2.385.043	6,9%
Cundinamarca	30.223.355	6,59%	9.447	5,5%	2.746.359	8,0%
Santander	44.822.098	6,53%	12.294	5,0%	347.350	1,0%
Atlántico	27.100.713	4,70%	8.867	4,3%	2.148.202	6,2%
Bolívar	26.432.355	3,67%	7.394	2,9%	1.890.096	5,5%
Boyacá	32.411.520	2,61%	11.468	2,6%	594.678	1,7%
Tolima	26.182.855	2,22%	10.696	2,6%	57.171	0,2%
Meta	28.089.397	1,97%	12.041	2,4%	27.297	0,1%
Cauca	19.607.784	1,89%	5.129	1,4%	160.387	0,5%
Córdoba	15.565.475	1,83%	4.463	1,5%	654.916	1,9%
Risaralda	29.356.256	1,75%	12.661	2,2%	879.374	2,5%
Caldas	27.044.569	1,74%	10.589	1,9%	1.032.296	3,0%
Huila	23.541.894	1,72%	9.824	2,0%	965.476	2,8%
N. de Santander	15.573.698	1,63%	9.128	2,7%	806.346	2,3%
Nariño	14.978.319	1,57%	7.685	2,3%	123.501	0,4%
Magdalena	15.809.907	1,47%	6.815	1,8%	822.086	2,4%
Cesar	15.150.410	1,30%	6.588	1,6%	3.616.821	10,5%
Casanare	31.238.706	0,91%	12.116	1,0%	26.217	0,1%
Quindío	25.699.977	0,89%	12.932	1,3%	289.696	0,8%
Sucre	13.606.806	0,84%	5.486	0,9%	8.301	0,0%
La Guajira	11.279.241	0,73%	5.270	0,9%	1.864.659	5,4%
Caquetá	15.910.969	0,42%	8.705	0,6%	524	0,0%
Chocó	10.386.058	0,39%	5.519	0,6%	35.727	0,1%
Arauca	19.285.518	0,38%	9.437	0,5%	330	0,0%
Putumayo	11.853.498	0,28%	9.525	0,6%	47	0,0%
Archipiélago	39.403.410	0,15%	25.323	0,3%	296	0,0%
Guaviare	13.851.521	0,09%	11.517	0,2%	0	0,0%
Amazonas	15.395.581	0,08%	10.172	0,1%	17	0,0%
Vichada	9.281.568	0,07%	5.087	0,1%	0	0,0%
Guainía	9.691.272	0,03%	7.524	0,1%	100	0,0%
Vaupés	9.812.450	0,03%	6.207	0,0%	33	0,0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cuentas Nacionales – DANE (2025), Boletín Directorio Estadístico de Empresas – DANE (2022) y Origen de Exportaciones – DANE (2025)

- Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, en 2024, los departamentos con mayor concentración de tierras en pocos propietarios rurales son Guainía (0.98), Cauca (0.97), Chocó (0.97), Meta (0.96), Valle del Cauca (0.96) y Putumayo (0.96). 1.0 es la máxima concentración con un solo propietario de toda la tierra.

Estas inversiones fuera de los centros son fuente principal de las rentas extractivas del Estado, que a su vez garantizan el flujo de la riqueza hacia el exterior a través de las empresas extractivas nacionales e internacionales. También, el presupuesto refleja la financiación jerárquica de la extensión e intensidad de la administración pública y sus programas en los territorios reproduciendo las geografías de las inequidades. La financiación de la seguridad es un componente principal del gasto público concentrado alrededor de las aglomeraciones y la malla de la

economía extractiva, además de la presencia, la mayoría de las veces ocasional o con carácter de enclave, en las fronteras donde se disputa el control sobre los territorios y sus recursos, de uso lícito e ilícito. Este breve listado llama la atención sobre una distribución del presupuesto carente de una lógica de expansión de la presencia económica, de seguridad, de políticas de bienestar y desarrollo institucional capaz de revertir las geografías de las inequidades. Por el contrario, el presupuesto materializa la continuidad de las fracturas socio-territoriales (tabla 2).

TABLA 2. Presupuesto Regionalizable por Departamento 2026

Departamento	Monto (Millones de COP)	%	Monto per cápita (Millones de COP)	Departamento	Monto (Millones de COP)	%	Monto per cápita (Millones de COP)
Bogotá D.C.	8.824.992	9,90	1,11	Huila	1.654.390	1,90	1,36
Antioquia	7.012.219	7,90	1,00	Chocó	1.625.998	1,80	2,61
Valle del Cauca	4.421.653	5,00	0,95	Caldas	1.283.544	1,40	1,22
Bolívar	3.404.229	3,80	1,49	Meta	1.231.901	1,40	1,05
Cundinamarca	2.994.384	3,40	0,80	Putumayo	964.921	1,10	2,42
Atlántico	2.887.195	3,30	1,01	Risaralda	954.451	1,10	0,98
Nariño	2.854.486	3,20	1,65	Casanare	879.299	1,00	1,80
Cauca	2.722.366	3,10	1,70	Caquetá	823.470	0,90	1,90
Santander	2.658.838	3,00	1,10	Quindío	678.706	0,80	1,19
Norte de Santander	2.552.743	2,90	1,48	Arauca	580.785	0,70	1,80
Magdalena	2.363.408	2,70	1,53	Archipiélago	464.271	0,50	7,50
Córdoba	2.258.323	2,50	1,16	Vichada	336.908	0,40	2,61
La Guajira	2.070.592	2,30	1,90	Amazonas	308.709	0,30	3,49
Cesar	2.043.105	2,30	1,43	Guaviare	297.084	0,30	2,81
Boyacá	1.862.417	2,10	1,39	Guainía	222.092	0,30	3,67
Tolima	1.819.509	2,00	1,31	Vaupés	192.524	0,20	3,83
Sucre	1.812.049	2,00	1,76	Total Nacional	88.760.296	100	\$ 1,66

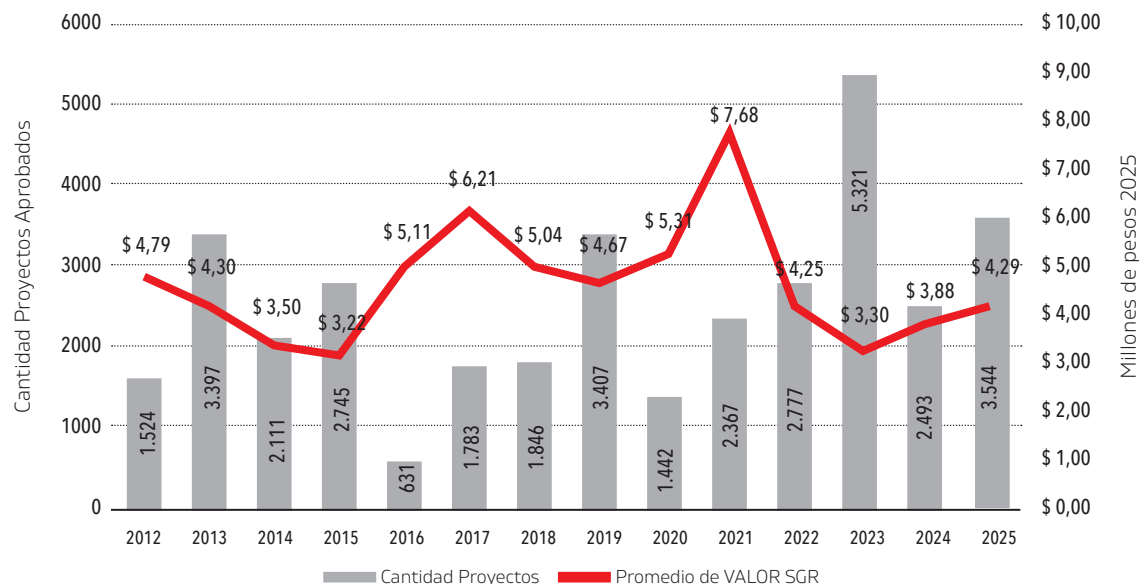
Fuente: Presupuesto Regionalizado – DNP (2026)

La política social

Esta afirmación nos invita a considerar los tres mecanismos principales de compensación de las desigualdades sociales: el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones y los programas de política social asistencial focalizada. En virtud de los criterios de asignación de las regalías estas ayudan a “repartir la mermelada sobre la tostada”, es decir, dispersan la inversión pública de recursos apoyando relativamente una desconcentración territorial. Sin embargo, como se ve en la Figura 1, mientras la cantidad de proyectos aprobados es alta los montos no aumentan con el tiempo y

se mantienen en cantidades pequeñas incapaces de afectar las variables del desarrollo local (DNP, 2024).

De tal manera, las regalías tienen micro impactos en muchos lugares, pero no se articulan y concurren fácilmente con otras fuentes de recursos en proyectos de desarrollo regional, entre departamentos, o sub departamentales, en apoyo de cadenas productivas o desembotellamiento de provincias rezagadas. La atomización de los recursos y sus impactos asociados tiene una lógica, la de la reproducción del sistema político conformada por redes y liderazgos de apropiación privada de parcelas del Estado.

FIGURA 1. Cantidad de proyectos aprobados y valor promedio SGR (MM del 2025)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del GESPROY – SGR (diciembre 2025)

“ El Sistema General de Participaciones también ha contribuido a la extensión de recursos más allá de los centros del poder.

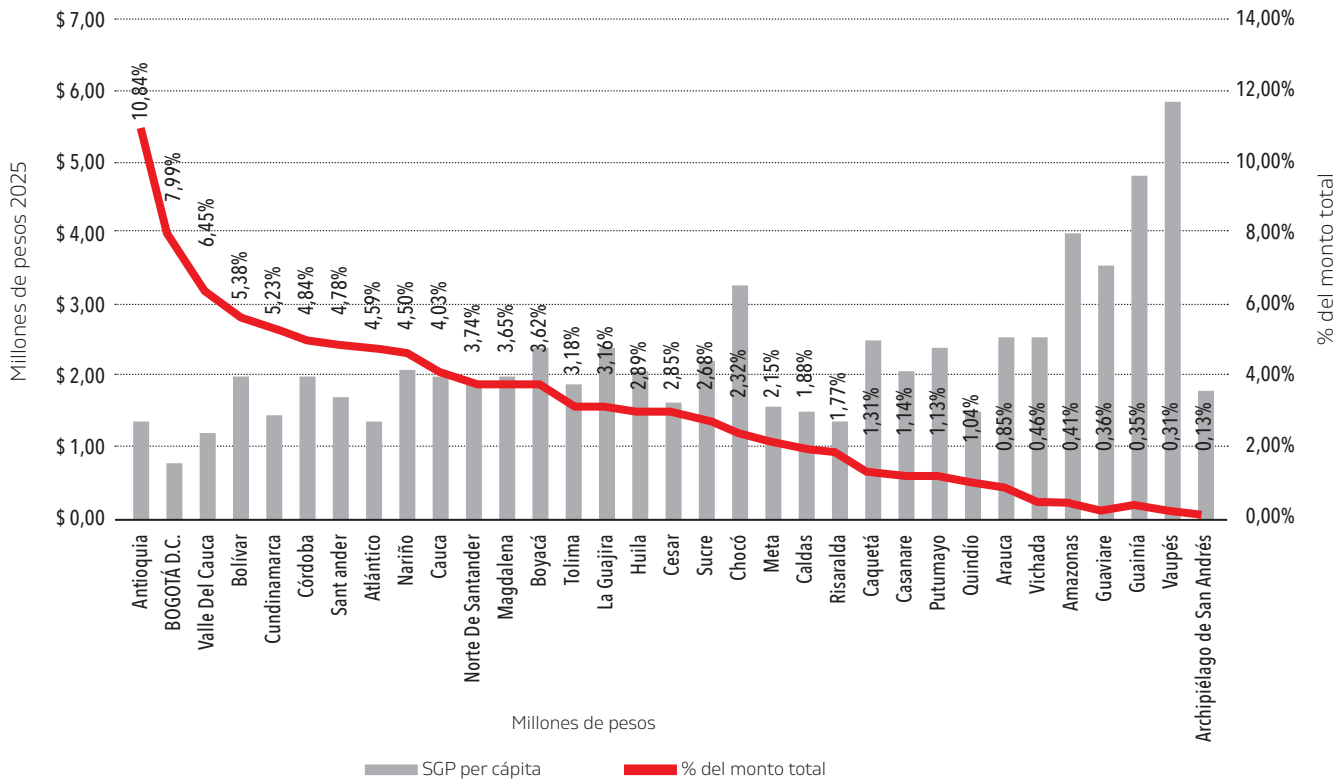
El Sistema General de Participaciones también ha contribuido a la extensión de recursos más allá de los centros del poder; sin embargo, siendo la cantidad de población y la capacidad de recaudo propias de las entidades territoriales criterios principales en las transferencias, estas siguen concentrándose donde más capacidades económicas, mayores estándares de bienestar y mejores capacidades institucionales existen. Por lo tanto, la capacidad redistributiva de las participaciones tiene una limitante estructural respecto de un desarrollo territorial más equilibrado. El SGP en las entidades más precarias es fuente básica de la financiación de la poca administración y servicios públicos allí existentes.

La reforma constitucional al SGP de diciembre del 2024 y la ley que la desarrolla tienen por objetivo estratégico modificar los criterios de asignación para cerrar las brechas regionales, entre departamentos y sobre todo entre municipios, en políticas sociales, capacidades

institucionales y desarrollo económico. Los programas de transferencias condicionadas y no condicionadas a la población se basan en criterios más individuales y de grupos humanos que en criterios territoriales. La focalización de la asistencia atiende a personas y así *mitiga y alivia* la pobreza, pero no tiene vocación alguna de erradicar la pobreza, puesto que esta, aunque se sufra individualmente, tiene causas socio-territoriales de discriminación en las que se generan y reproducen las precariedades en desarrollo, bienestar y capacidades, mientras se sufre más intensamente las violencias y las luchas por el control de los territorios y sus recursos.

El sistema tributario

El sistema tributario es uno de los principales dispositivos plebiscitados mundialmente para reducir las desigualdades. Quien más tiene, más tributa, y con esos recursos se financian los bienes sociales meritorios como la salud, la educación, el agua potable, las viviendas de interés social, las infraestructuras, el transporte, la cultura y el deporte (Piketty, 2021). De tal manera, las desigualdades que el mercado siempre genera son compensadas mediante un gasto público financiado por el

FIGURA 2. Monto SGP per cápita por departamento y participación sobre el monto total distribuido, 2025

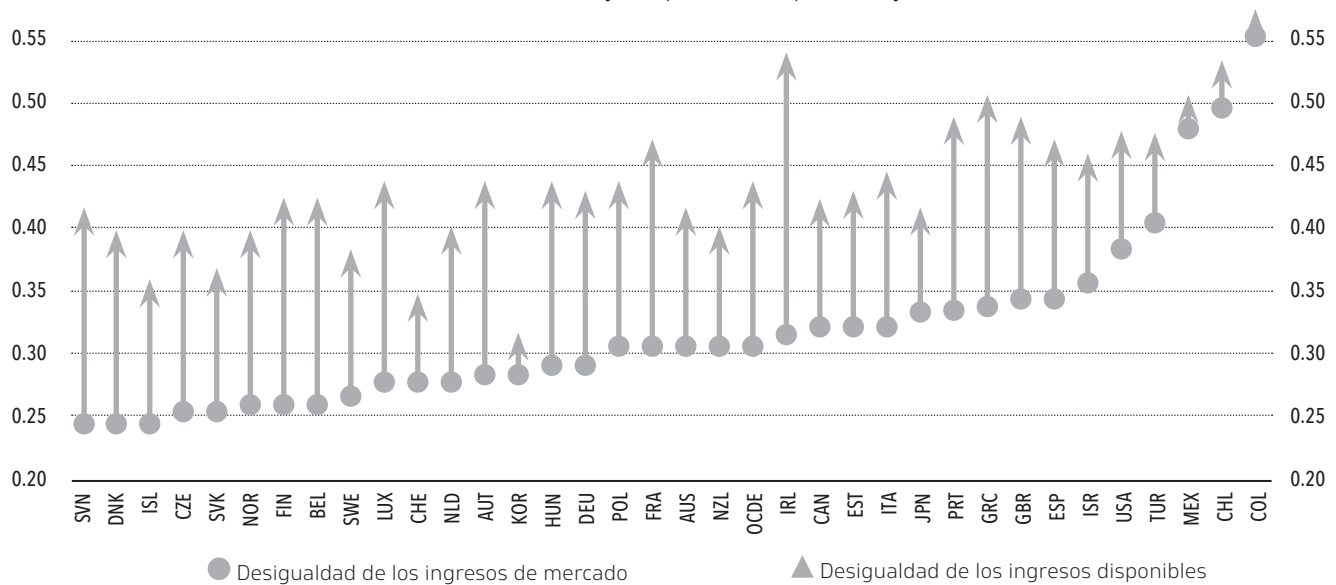
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SICODIS – DNP (2026)

sistema tributario. A pesar de los diferenciales de ingresos y patrimonios entre clases, sectores sociales y territorios, los impuestos *nivelan la cancha de los derechos*. En Colombia el sistema tributario no cumple esa tarea fundamental, es decir, la sociedad sigue tan desigual después de pagar impuestos como antes de hacerlo.

La Figura 3 compara el coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias en varios países. Los triángulos negros representan la desigualdad del ingreso de mercado (antes de la intervención de la política fiscal y social), mientras que los puntos azules muestran la desigualdad del ingreso disponible (después de impuestos y transferencias). Las líneas verticales entre ambos puntos indican cuánto logra reducir la desigualdad la política fiscal de cada país, pues cuanto más larga la línea, mayor es el efecto redistributivo de las polí-

ticas. Por un lado, se encuentran los países nórdicos donde el Gini inicial es moderado, pero cae significativamente tras impuestos y transferencias, lo que evidencia sistemas fiscales y de protección social más redistributivos. Por otro lado, está Colombia, ubicada al final, donde se muestra uno de los niveles más altos de desigualdad, tanto antes como después de la intervención tributaria y fiscal.

Esto también explica el déficit crónico en la financiación del Estado social de derecho y la persistencia de una *sociedad estamentaria* de pocos privilegiados y muchas denegaciones, en la que algunas familias tienen mucha riqueza privada, con infraestructuras públicas para su goce, mientras los sectores que dependen del Estado padecen la precariedad y selectividad de los bienes públicos. Y, como vimos, esta distribución se organiza mediante las geografías de las desigualdades.

FIGURA 3. Coeficiente de GINI antes y después de impuestos y transferencias

Fuente: Anillo – Bacci (2018) con base en datos de la OCDE (2016)

No hay sistema productivo con sus relaciones de poder que no se fundamenten en los sistemas políticos, siendo incluso estos los que condicionan la capacidad de emprender de manera sostenible políticas económicas pro equidad y crecimiento (Acemoglu y Robinson, 2012). Agregamos a esta consideración que la exclusión política, económica y social tiene geografía, en particular la electoral. Once departamentos, mayoritariamente los periféricos², no cuentan con senadores y todos sufren mayores niveles de pobreza multidimensional, por encima del promedio nacional. Mientras tanto, los departamentos más desarrollados, que son a la vez los más poblados, concentran la mayoría de congresistas.

De tal manera, la concentración del poder económico, institucional y social del pentágono de oro ha producido y se reproduce por las reglas de representación de los territorios en la nación. A nivel territorial existen 54 redes clientelistas que controlan la política local (Valencia, 2020), es decir, el sistema electoral, la administración pública y su contratación, la burocracia local y

la intermediación entre el nivel central con el subcentral, en cuanto a recursos, programas y presencia institucional. Son estas fuerzas las que siempre *territorializan la política centralista* impuesta desde la nación, impregnándola de una adaptación al clientelismo y al control político, social e institucional de los territorios. Como alguna vez expresó un secretario de planeación de un departamento del pentágono de oro: “a nosotros no nos molesta que nos pongan tantas regulaciones desde el nivel central, mientras que la plata pase por nuestro control y podamos adaptar ciertos criterios a nuestra realidad y necesidades”. En el argot popular: *encontrarle el ladito a las cosas*.

Esta relación no está exenta de tensiones. En particular, los operadores políticos territoriales desearían mayor libertad regulativa y en la toma de decisiones sobre asignaciones de recursos, sin mucho control central y sin asumir los costos fiscales de las políticas. En todo caso, estas relaciones entre centro y periferias dentro del sistema político no construyen estructuras y lógicas de diseño de

2. Para el periodo 2026-2030 los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Chocó, Guainía, Guaviare, Quindío, San Andrés, Vaupés y Vichada no harán presencia en el Senado de la República. Esto comprueba un problema estructural de la circunscripción electoral nacional que se conforma por la cantidad de población y sacrifica una representación de todas las entidades territoriales en la nación (Nuevo Siglo, 2026)

TABLA 3. PIB per cápita (sin actividad extractiva) e Índice de Pobreza Multidimensional – IPM por Departamentos. 2024

Departamento	Población 2024	PIB per cápita 2024 sin Actividad Extractiva (Millones de pesos 2024)	IPM 2024
Vichada	143.117	9,28	70,2
Guainía	58.240	9,69	49,0
La Guajira	1.047.859	11,28	39,3
Vaupés	43.775	9,81	37,4
Chocó	586.128	10,39	33,9
Córdoba	1.969.108	15,57	25,7
Sucre	1.019.575	13,61	21,8
Guaviare	84.550	13,85	21,3
Magdalena	1.526.269	15,81	19,2
Nariño	1.704.383	14,98	18,1
Arauca	277.883	19,29	17,7
Bolívar	2.227.181	26,43	15,6
Amazonas	84.109	15,40	15,6
Norte de Santander	1.694.970	15,57	15,2
Cauca	1.583.095	19,61	14,0
Caquetá	425.827	15,91	13,9
Cesar	1.440.484	15,15	13,4
Tolima	1.380.444	26,18	12,6
Putumayo	385.400	11,85	11,8
Media Nacional	1.594.356	30,94	11,5
Casanare	467.565	31,24	11,3
Antioquia	6.880.799	35,41	10,9
Huila	1.194.754	23,54	10,9
Meta	1.144.286	28,09	10,4
Risaralda	997.930	29,36	9,5
Atlántico	2.836.795	27,10	9,5
Caldas	1.050.126	27,04	9,2
Cundinamarca	3.463.004	30,22	7,4
Quindío	556.880	25,70	7,4
Boyacá	1.283.225	32,41	6,9
Santander	2.380.650	44,82	6,8
Valle del Cauca	4.693.432	35,75	6,2
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	63.250	39,40	6,0
Bogotá, D.C.	7.918.660	54,17	5,4

Nota: Los departamentos señalados en color son aquellos que no cuentan con representación en el Senado de la República.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cuentas Nacionales y Pobreza Multidimensional – DANE (2025)

políticas públicas como resultado de la concertación de prioridades entre los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales. Tampoco requiere una concertación permanente de las entidades nacionales para intervenir colectivamente con prioridades en

cada territorio ni la concurrencia de fuentes entre entidades y niveles territoriales en cada partición territorial. Dicho de otra manera, ni en el nivel central ni territorial ni en los mecanismos de articulación existen dispositivos para formular y articular políticas para

y desde los territorios. Menos aún existe un enfoque perentorio de cierre de brechas entre estos a partir de los planes de desarrollo, nacional y territoriales. Afrontar este reto es el objetivo central de la reforma constitucional al Sistema General de Participaciones del 2024.

Consolidar la senda progresista

Consolidar un tránsito progresista supone entonces atacar los cinco frentes que reproducen las desigualdades socio-territoriales:

- a. El modelo de desarrollo concentrado, monopolístico, rentista y extractivista debe ceder mediante una ampliación del mercado nacional con base en sistemas económicos territoriales sostenibles, en los cuales se debe combinar la generación de condiciones generales para la actividad económica y la especialización productiva por regiones. Estos sistemas territoriales deben

sustituir la economía extractiva y rentista por actividades que requieran enlazamientos sectoriales y territoriales en la producción y el consumo, de tal manera que la ampliación del mercado nacional sea aquella de la integración territorial de la nación.

Un mayor esfuerzo habrá de emprenderse para fomentar los circuitos cortos y la economía

circular con el triple propósito de disminuir la huella de carbono, evitar los intermediarios que encarecen los costos mientras sustraen las ganancias a los productores y consumidores, y apoyar la economía popular. La escala de la circularidad económica puede ser multiescalar, es decir no solo referida a pequeños proyectos locales, sino enlazada mediante la asociación productiva, comercial y crediticia en cadenas supralocales capaces de generar suficientes excedentes para la exportación.

El cambio del patrón energético debe continuar hacia mayores inversiones y desarrollo en energías limpias, lo cual no rivaliza contra grandes proyectos y la in-

versión extranjera directa. Por el contrario, la enorme diversidad y riqueza ambiental y orgánica es una gran oportunidad para canalizar ingentes sumas de recursos suficientes para importar, adaptar y producir los conocimientos técnico-científicos en la producción de nuevos bienes que hagan parte del circuito de reproducción energética de la biodiversidad.

- b. La concentración del presupuesto en el pentágono de oro debe ceder hacia la elaboración de un presupuesto por programas que establezca los grandes proyectos nacionales de desarrollo, en los cuales deben concurrir diferentes sectores del gasto público central y descentralizado, así como los privados y socio comunitarios. Los grandes proyectos nacionales son de obligatoria prioridad en todos los territorios en los que se lleven a cabo. Al tiempo, es imperativo reformar la ley del presupuesto mediante la introducción de una partida territorial por transferir contra planes de desarrollo económico departamentales. El criterio de distribución de recursos del presupuesto nacional a los territorios atendería un principio de igualdad fiscal, es decir, se convertiría en una bolsa de compensación de capacidades de desarrollo entre territorios, con el fin de propender a la convergencia económica mientras se amplía la capacidad productiva nacional. La equidad no debe entenderse exclusivamente como distribución de una riqueza general producida en muy pocos lugares, sino como apoyo a las capacidades de generar riqueza en todos los territorios. El modelo que hay que superar es uno que defiende crecer generando desigualdades sociales y territoriales para luego distribuir para compensar las inequidades. A cambio se propone construir un modelo de crecimiento a través de la equidad.

Las fuerzas vivas en cada territorio, con apoyo técnico de la nación, pactarían planes de mediano y largo plazo que combinen dos criterios: una especialización por vocaciones y potencialidades y el cierre de brechas en desarrollo económico interterritoriales. La asociación supra municipal y supra departamental en apoyo a cadenas

“El cambio del patrón energético debe continuar hacia mayores inversiones y desarrollo en energías limpias.

productivas debe ser principio presupuestal que permita la concurrencia de fuentes estatales, privadas y comunitarias de diferente nivel de gobierno. La planeación de mediano y largo plazo requeriría una lógica presupuestal nacional y territorial que no se estructure mediante unidades de gasto anuales y proyectos específicos, sino que introduzca una temporalidad del gasto por fases de varios años para financiar programas y objetivos de política.

- c. El Sistema General de Regalías debe asignar la totalidad de sus recursos a la formación bruta de capital en las subregiones más deprimidas de los departamentos, con el fin de tomar la senda de un modelo de desarrollo con base en la extensión equitativa de los mercados territoriales. El Sistema General de Regalías debe basarse en un principio de igualación fiscal entre territorios en la distribución, con el fin de compensar los diferenciales de desarrollo; y, perseguir el cierre de brechas económicas interdepartamentales en los resultados de los proyectos por financiar.

La reforma a los artículos 356 y 357 de la constitución en diciembre del 2024 estableció como objetivo principal del Sistema General de Participaciones el cierre de brechas en tres aspectos: sectoriales en salud, educación, agua y saneamiento básico; institucionales, en cuanto a las capacidades administrativas y fiscales de los gobiernos locales; y económicas. en cuanto al fomento al cierre de brechas en capacidades productivas a escala intradepartamental. Además, estableció como criterios de distribución entre municipios los siguientes: la pobreza relativa, la densidad étnica, la prevalencia ambiental, la ruralidad, los municipios PEDT y ZOMAC y aquellos de menor categoría y cantidad de población. La ley orgánica de competencias deberá respetar esta discriminación positiva en favor de la población en los territorios que mayormente concentran las precariedades en bienestar, desarrollo y capacidades de sus entidades territoriales.

Los subsidios focalizados a individuos de grupos sociales (desplazados, víctimas,

mujeres, jóvenes, tercera edad, etc.) deben adquirir una lógica de concurrencia sobre los factores territoriales de las desigualdades y la pobreza: mercados laborales y generación de ingresos, servicios básicos, representación social y política ante la administración y conexión con mercados dinámicos. Además, en vez de una relación directa entre los programas nacionales y los beneficiarios, es estratégico fortalecer las organizaciones sociales, comunitarias y privadas y, en general, las instituciones locales que trabajan en pro del desarrollo y el bienestar de la población.

- d. El sistema tributario debe fundamentalmente ser un mecanismo de solidaridad y equidad; por lo tanto, garantizar una mayor carga tributaria a las clases privilegiadas que vienen del pasado, los terratenientes, y a las del presente, el sector financiero. Además, garantizar una mayor contribución de los grandes conglomerados mineroenergéticos, así como acelerar la actualización catastral que sigue tan rezagada como aquella de los cobros por valorización y congestión en los municipios.

Al tiempo, es recomendable una disminución de las cargas tributarias a las empresas, al menos equivalente a un aumento de la tributación a las personas naturales, con el fin de estimular la inversión productiva de los excedentes y las ganancias. Incentivos tributarios focalizados en territorios deprimidos y de gran potencial deben acompañar una estrategia de extensión del mercado nacional vía los mercados territoriales. Es perentorio disminuir la evasión y la elusión que bordean los 100 billones al año y crear una Comisión de Alto Nivel para revisar los gastos tributarios (exenciones, deducciones, créditos, tasas reducidas y diferimientos) que bordean los 136 billones de pesos anuales.

- e. Una reforma del sistema electoral debe garantizar la presencia en el Senado de la

“El Sistema General de Regalías debe asignar la totalidad de sus recursos a la formación bruta de capital en las subregiones más deprimidas.

República de todos los departamentos, 10 de los cuales quedaron sin representación en las elecciones de marzo del 2026³. Además, debe ampliarse la representación de los municipios en las asambleas departamentales, la mayoría de ellos carentes de incidencia en los presupuestos y los programas en dichas jurisdicciones. Para tal fin se puede considerar un sistema mixto combinando una representación territorial por provincias y otra por cantidad de población. Una agenda pendiente desde promulgada la constitución de 1991 es la conformación de las entidades territoriales provinciales, regionales e indígenas. La escala supra municipal y supra departamental es estratégica para la planeación

alrededor del agua, la defensa de los ecosistemas, el apoyo a las cadenas productivas, la atención en salud y educación, así como a los sistemas de conocimiento socio ambientales.

Es característica preocupante de la época la politización de la justicia y la judicialización de los adversarios políticos. Varias reformas deberán emprenderse para disolver este bucle vicioso, entre ellas, sin duda y con carácter urgente, la conformación de una Comisión Electoral independiente del Congreso de la república, así como la recuperación de la meritocracia en las cortes capturadas por redes clientelares que defienden fracciones partidistas y negocios particulares.■

Referencias

Acemoglu D. y Robinson J. (2012). *El origen del poder, la prosperidad y la pobreza. ¿Por qué fracasan los países?* Editorial DEUSTO.

Acosta, A., y Brand, U. (2017). *Salidas al laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo*. Editorial Icaria.

Anillo Bacci, O. (2018). *Desigualdad antes y después de impuestos y transferencias en áreas metropolitanas de Colombia*. Universidad de los Andes. En: <https://hdl.handle.net/1992/39381>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Directorio estadístico de empresas: Boletín técnico*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). *Origen de las exportaciones*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). *Cuentas nacionales departamentales*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025).

Pobreza Multidimensional.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2024). *Informe final Misión de Descentralización*. PNUD.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2025). *GESPROY – SGR: Sistema de Gestión y Seguimiento a la Ejecución de Proyectos del Sistema General de Regalías*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2026). *Regionalización del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación 2026*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2026). *Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos SICODIS – DNP*.

Gudynas, E. (2015). *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: CEDIB/RedGE.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2024). *Distribución de la tierra en Colombia a nivel departa-*

mental y municipal. GINI Departamental.

Nuevo Siglo. (2026, marzo). Estos son los 10 departamentos que no tendrán ningún representante en el Senado. <https://www.elnuevosiglo.com.co/politica/10-departamentos-no-tendran-ningun-representante-en-el-senado>

Otero-Bahamón, S. (2021). “¿Qué es lo subnacional de la desigualdad subnacional? Una mirada interseccional a la desigualdad en Latinoamérica”. En: *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 103-133.

Piketty, T. (2021). *Una breve historia de la igualdad*. Ediciones Deusto. Barcelona.

Restrepo, D.I. (2024). *¿Cómo ser alternativo y extractivista al tiempo? Ilustraciones de un fracaso 2002 – 2018*. En: *Moneda, deuda y poder en la historia de Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Valencia, L. (2020). *Los clanes políticos que mandan en Colombia*. Editorial Planeta. Bogotá.

3. Amazonas, Arauca, Caquetá, Chocó, Guainía, Guaviare, Meta, San Andrés y Providencia, Vaupés, Vichada

A young boy with light brown hair and a wide smile is peeking through a large, jagged tear in a purple paper backdrop. He is wearing a purple quilted winter jacket with a white fur-trimmed hood and a Santa hat. His hands are visible, holding the edges of the tear. To his right, another person's face is partially visible, also smiling. The background consists of a purple paper structure with a large opening, set against a dark, textured wall and a patterned rug on the left.

Mundo

Gabriel Merino
Leandro Morgenfeld



América Latina en el (des)orden multipolar

Gabriel Merino
UNLP-CONICET,
Argentina

“La era del dominio global de Occidente ha llegado a su fin” admitió Josep Borrell (ex representante de la política exterior de la Unión Europea) en febrero de 2024. Para entonces, ya era evidente que la transformación del mapa del poder global se había modificado de forma estructural e irreversible, dando por finalizado un ciclo de 500 años de ascenso (entre los siglos XVI y XVIII) y de primacía (durante los siglos XIX y XX) del Occidente (geo)político.

Desde principios del siglo XXI atravesamos diferentes momentos de la transición del sistema mundial. El comienzo incipiente de la crisis del “Consenso de Washington” y del orden unipolar se produce a principios de los años 2000, coincidiendo con el inicio de un cambio de época en América Latina, marcado por la ola progresista o nacional-popular. Luego se produjo el colapso financiero y económico global de 2008, gatillado con el desplome de la banca *Lehman*

Brothers y, como contracara, el surgimiento de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y, luego, Sudáfrica) como actores clave del escenario mundial.

A partir de 2013-2014, sobre la contradicción entre fuerzas unipolares y multipolares, comienza a desplegarse lo que denomino una *Guerra Mundial híbrida y fragmentada*. Hacia 2016 el triunfo de Donald Trump y el triunfo del BREXIT en el Reino Unido muestran una fractura interna del propio Occidente geopolítico, en su núcleo angloestadounidense, entre Globalistas, Americanistas y Nacionalistas.

La pandemia de COVID-19 en 2020-2021 aceleró las tendencias estructurales de la actual transición, entre ellas el declive relativo del Occidente geopolítico y el ascenso del mundo emergente con China a la cabeza y fuerte protagonismo de Asia. Simbólicamente, en 2020 las economías sumadas de los BRICS superaron

a las del G7 (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Alemania, Francia, Italia y Japón), el corazón del Norte Global, que dos décadas antes eran indiscutiblemente el centro de la economía mundial.

2025 marcó un nuevo punto de inflexión. Cuatro hechos convergentes permiten identificar la entrada en un momento geopolítico distinto, en tanto ponen de manifiesto una nueva correlación de fuerzas en el escenario mundial: el acelerado avance tecnológico chino simbolizado por *DeepSeek*; la expansión y consolidación de los BRICS+; la victoria progresiva y relativa de Rusia en la guerra de Ucrania; y el regreso de Donald Trump con una estrategia de repliegue agresivo sobre el hemisferio occidental y una escalada en la Guerra Comercial que mostró sus debilidades.

Estos procesos redefinen el tablero global y marcan la apertura de un momento geopolítico que defino como *(Des)Orden Multipolar*.

DeepSeek y el nuevo “Momento Ford” de la economía mundial

El lanzamiento del modelo de inteligencia artificial chino *DeepSeek-R1* provocó un impacto inmediato en el Occidente geopolítico. Contra la mayoría de los pronósticos, China demostró que podía competir en la frontera tecnológica de la revolución digital con costos drásticamente menores, mayor eficiencia energética y una arquitectura innovadora. En medios “occidentales”, el episodio fue comparado con el “Momento Sputnik” de 1957, cuando la Unión Soviética sorprendió al mundo con el lanzamiento del primer satélite artificial.

Pero la analogía es engañosa. *DeepSeek* no representa solo una sorpresa tecnológica, sino algo más profundo: un “Momento Ford” de la economía mundial, en referencia al salto que se produce en los Estados Unidos a principios del siglo XX con el desarrollo de un nuevo modelo de capitalismo, bajo una nueva forma de capital y organización industrial. Es decir, es la manifestación de un nuevo modo de producción-acumulación-desarrollo que brota dentro del gran taller industrial del mundo (30% de la producción industrial global) y que tiene el potencial de transformar la economía mundial. Mientras el Sputnik ocurrió en el apogeo de la hegemonía estadounidense, *DeepSeek* y otras empresas

como Tencent, Huawei, Xiaomi, BYD, SAIC, Alibaba, Baidu, ByteDance, SMIC emergen en un contexto de fin de un ciclo hegemónico y ascenso de un nuevo “bloque histórico”.

China afirma su lugar central en la revolución tecnológica-productiva en curso, superando su condición de semiperiferia manufacturera bajo el comando tecnológico, financiero y comercial del capital transnacional del Norte Global.

Detrás de *DeepSeek* no hay un hecho aislado, sino un ecosistema tecno-productivo consolidado bajo el llamado socialismo de mercado: una forma específica de organización económica que combina una inmensa economía de mercado con una planificación estatal desarrollada a un nuevo nivel. A la vez, muestra un impulso cada vez mayor a la formación y expansión de capacidades de su inmensa fuerza de trabajo.

El sector público ocupa un lugar central en la producción y el desarrollo de sectores estratégicos, impulsa inmensas obras de infraestructura y orienta la inversión general a través de planes quinquenales, mientras conviven distintas formas de propiedad, se promueve la competencia de mercado (disciplinando al gran capital) y se mantiene el control público de las finanzas como elemento clave para distribuir el excedente económico hacia objetivos de desarrollo. De los cinco principales bancos más importantes del mundo por activos cuatro son chinos y todos son de propiedad pública: ICBC, China Construction Bank, Agricultural Bank of China y Bank of China. En quinto lugar aparece el JP Morgan de los Estados Unidos.

BRICS+: el Sur Global gana centralidad

En paralelo al avance chino, los BRICS+ se consolidan como el principal espacio político del Sur Global. Desde su surgimiento tras la crisis de 2008, el grupo articuló a grandes países semiperiféricos que comenzaron a cuestionar el orden unipolar neoliberal. Con su expansión reciente, esta insubordinación se extiende a nuevas regiones estratégicas.

“ En paralelo al avance chino, los BRICS+ se consolidan como el principal espacio político del Sur Global.

Los BRICS+ no constituyen una alianza militar ni un bloque económico cerrado. Funcionan más bien como un nuevo “bloque histórico” heterogéneo, unido por el rechazo al control monopolístico del Norte Global sobre las actividades estratégicas de la economía mundial y de su orden político. Su crecimiento refleja una redistribución real del poder global: hoy concentran una parte sustancial del PBI mundial, más de la mitad de la población y una porción decisiva de la producción energética.

Desde la cumbre de Sudáfrica en 2023, los BRICS+ sumaron como miembros plenos a Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Indonesia e Irán. Arabia Saudita forma parte de las cumbres y aparece en la página oficial como miembro pleno, aunque todavía no aceptó formalmente la invitación. También se sumaron unos nueve países socios: Vietnam, Malasia y Tailandia del sudeste asiático; Nigeria y Uganda del África Subsahariana; Bielorrusia, Kazajstán y Uzbekistán pertenecientes al Espacio Euroasiático Medio (el primero desde Europa y los dos últimos desde Asia Central); Bolivia de Sudamérica, y Cuba del Caribe, ambos miembros de la ecúmene latinoamericana. Y estarían por incorporarse en dicha categoría cuatro países más.

La incorporación de países de Medio Oriente, África y el Sudeste Asiático refuerza y amplía el proceso de insubordinación político-estratégica frente al viejo orden que cristalizaba la primacía del Occidente geopolítico, la cual

se extiende a otros territorios del Sur Global (países periféricos y semiperiféricos), con importantes implicaciones en distintas regiones geopolíticas. Regiones clave para la logística global, la energía y las finanzas comienzan a articularse en un espacio multipolar que promueve la cooperación Sur-Sur, nuevas instituciones y un nuevo multilateralismo ligado al mundo multipolar emergente (el Nuevo Banco de Desarrollo es un ejemplo). El espíritu de Bandung reaparece, pero con una base material mucho más sólida que en 1955.

“ El conflicto Rusia-Ucrania expuso los límites del proyecto europeo y su incapacidad para actuar como polo geopolítico autónomo.

Rusia, Ucrania y el quiebre del orden euroatlántico

Otro eje central del nuevo escenario es la guerra en Ucrania. Contra los objetivos iniciales de Washington y la OTAN, cuya meta era debilitar estructuralmente a Rusia para quitarla de la mesa de grandes jugadores geoestratégicos, Moscú ha logrado sostenerse y avanzar de manera progresiva, obteniendo buena parte de sus objetivos. La expansión de la OTAN fue frenada, los territorios rusófonos y rusófilos del este y sur de Ucrania quedaron en buena parte absorbidos dentro de la Federación Rusa (que lenta pero implacablemente continúa avanzando) y Rusia fue reconocida nuevamente por el propio Trump como una gran potencia en el sistema internacional. Además, el presidente estadounidense no logró, a pesar de las presiones sobre Moscú y sus socios, imponer el acuerdo de paz que buscaba y que iba contra los intereses rusos.

Las sanciones económicas no produjeron el colapso esperado de Rusia. Por el contrario, el gigante euroasiático superó a las economías de Alemania y Japón (medida a precios de poder adquisitivo) y se aceleró su reorientación hacia Asia, fortaleciendo sus vínculos con China, India, Irán y Turquía, entre otros. La guerra de desgaste, combinada con una reorganización industrial y logística, permitió a Moscú sostener el esfuerzo bélico a costos relativamente menores que los de la OTAN y dinamizar su economía interna. Es cierto que muestra signos de recalentamiento y ha pagado importantes costos, pero la realidad es contraria al colapso económico ruso y a la derrota estratégica de Moscú.

La gran perdedora del conflicto es la Unión Europea. Sin autonomía estratégica, pagó altos costos energéticos, profundizó su desindustrialización y quedó más subordinada a Estados Unidos. El conflicto expuso los límites del proyecto europeo y su incapacidad para actuar como polo geopolítico autónomo.

Trump: proteccionismo y repliegue hemisférico

Los tres hechos mencionados marcan resultados negativos para Estados Unidos y el Occidente geopolítico a nivel tecnológico-productivo (Deepseek y nuevo “momento Ford”), político-institucional (BRICS+) y geoestratégico

(Ucrania). La escalada en la guerra comercial y tecnológica por parte de Donald Trump consiguió resultados favorables con Europa, Japón y varios países latinoamericanos, pero terminó exponiendo las debilidades estructurales de la potencia norteamericana frente a China: Beijing puso sobre la mesa su total dominio de las tierras raras, sus capacidades tecnológicas autónomas y su menor dependencia a nivel comercial del mercado estadounidense. Pero también Trump mostró debilidades para imponer sus intereses frente a Rusia, India y Brasil, entre otros.

El regreso de Trump no implica un cierre hegemónico en los Estados Unidos, sino que es una expresión de la crisis y la creciente polarización. Además, tiene la fragilidad propia de tener que administrar el declive de Estados Unidos y resolver aspectos de la sobre-extensión imperial. Incapaz de sostener el orden “liberal” internacional que lideró durante décadas, Washington adopta el proteccionismo, intensifica la guerra comercial y tecnológica y debilita los organismos multilaterales creados bajo su hegemonía. Ya no busca coordinar el sistema mundial, sino imponer sus intereses mediante presión directa, especialmente a protectorados y vasallos, que deben pagar los mayores costos del retroceso.

Esta estrategia se traduce en un repliegue sobre el hemisferio occidental. Para Washington resulta central asegurar a América Latina como “patio trasero”, si es necesario por la fuerza, exacerbando el injerencismo político, las acciones de guerra económica y la presencia militar. La Doctrina Monroe, que establece el principio de “América para los (norte)americanos”, reaparece con fuerza. Ahora bajo el agresivo Corolario Trump, que explicita un injerencismo y militarismo sin tapujos, en un contexto de dominación sin hegemonía y, por lo tanto, de “palos” sin “zanahorias” (o zanahorias escasas y poco nutritivas). Un imperialismo más territorialista y de saqueo es proporcional a su debilidad; es la forma que adopta su declive agresivo.

Ello no implica retirarse completamente de otros escenarios, como se observa en “Medio Oriente”. Estados Unidos no se resigna a perder el control de esa región central de Afro-Eurasia, clave en términos logísticos y energéticos. Intenta frenar el ascenso del “bloque histórico”

emergente, que se manifiesta en el despliegue de un nuevo multilateralismo (que incluye al sector monetario y financiero), nuevas infraestructuras físicas y digitales, y el fortalecimiento del No-alineamiento. Sin embargo, no debería confundirse el imperialismo agresivo que intenta frenar a los golpes y de forma contradictoria el proceso secular de declive relativo con una revitalización de la unipolaridad y, menos aún, con una reconstrucción de la hegemonía.

La incursión militar en Venezuela, el asesinato a decena de hombres y la captura ilegal de Nicolás Maduro —bajo la falsa narrativa del narcotráfico y en una insólita extralimitación de la justicia estadounidense, cual justicia imperial— inauguró el *Corolario Trump de la Doctrina Monroe*. Si bien ésta ya fue puesta en práctica en las elecciones de Argentina y Honduras, lo de Venezuela marca un punto de inflexión: se bombardeó e invadió una capital de Sudamérica y se lleva adelante un bloqueo naval total. El propio Trump declara el control directo del territorio, sin mediaciones, donde la opositora María Corina Machado es desplazada y ninguneada.

El ministro de Colonias y quien tendría a cargo ahora el territorio venezolano, Marco Rubio, anunció un plan de transición de tres etapas y Trump afirma que se van a quedar en Venezuela el tiempo que sea necesario y que van a tomar el petróleo venezolano. Es decir, *confirman un hecho de saqueo y acumulación por desposesión a la vista de todo el mundo*. El problema que tiene en términos reales —es decir, más allá de la total falta de legalidad y el avasallamiento del derecho internacional— es que quiere impulsar un cambio de régimen manteniendo a las figuras centrales del chavismo y el esquema de poder existente. No pudo establecer un control directo (militar) del territorio, ni imponer una figura local. Esto carecería de legitimidad e intentar hacerlo derivaría probablemente en una guerra civil, haciendo inviable la apropiación y explotación de petróleo que es lo que a los Estados Unidos le interesa. Para lograr la difícil tarea de conducir el país sin dirigirlo en términos prácticos, Trump

“ Para Washington resulta central asegurar a América Latina como “patio trasero”, si es necesario por la fuerza.

utiliza dos herramientas fundamentales: a los dirigentes les dice que si no hacen lo que quiere Estados Unidos van a correr la misma suerte que Maduro (o peor) y establece un control total del comercio de petróleo. Por eso la incautación de petroleros, uno incluso bajo bandera rusa.

El mundo multipolar —relativo, asimétrico y con ciertos rasgos bipolares— ya es una realidad efectiva en el plano geopolítico y constituye un rasgo fundamental del fin del ciclo de hegemonía estadounidense. En esta situación, la nueva dinámica entre grandes potencias y la nueva relación Norte-Sur genera la apariencia de que existe una especie de nuevo orden político mundial, con nuevas jerarquías. Sin embargo, esta situación es fluida y sólo de transición. No hay condiciones para que se produzcan acuerdos como los cristalizados en Yalta o Potsdam, menos aún en Breton Woods. En realidad, nos encontramos en plena etapa de Caos Sistémico (como la de 1910-14 / 1945-49) y en un momento de *(Des)orden multipolar, caracterizado por la multiplicación de los conflictos y disputas —actualmente bajo la forma de una Guerra Mundial Híbrida.*

Argentina

Este escenario explica la extraordinaria intervención del gobierno estadounidense para sostener al gobierno de Javier Milei en Argentina antes de las elecciones legislativas de octubre, cuando se encontraba en un momento crítico y en el “círculo rojo” ya se hablaba de una posible “transición institucional”.

Scott Bessent, el secretario del Tesoro de Trump, dejó en claro el trasfondo geopolítico de la jugada: afirmó que el salvataje tenía una “importancia sistémica”: había que “sacar a China de la Argentina” y una Argentina estable es importante para “anclar el hemisferio occidental”, de acuerdo a los intereses estratégicos de Estados Unidos.

El salvataje sirvió para sostener con respirador artificial a un gobierno que actúa como peón regional de Washington, en detrimento de los intereses nacionales históricos, como se observaba en muchas votaciones en la ONU. La inter-

vención de Bessent y Trump le da sobrevida política a un modelo de valorización financiera, alimentado con deuda pública y una desarticulación de capacidades estratégicas nacionales (“ajuste”), que destruye el entramado productivo del país y beneficia a unos pocos grandes fondos financieros. Entre esos fondos se encuentran los “amigos” de Bessent.

¿Cuáles son las condiciones del “rescate”?

La publicación del Marco para un Acuerdo de Comercio e Inversión con Argentina, Guatemala, Ecuador y El Salvador anunciado de forma unilateral por el gobierno estadounidense hizo que muchos recordemos el Pacto Roca-Runciman firmado durante la Década Infame. De acuerdo al texto, Argentina debe hacer 15 concesiones a los intereses estadounidenses, dentro de las que se incluyen las típicas medidas y leyes anti-desarrollo que describe el surcoreano Ha-Joon Chang en su famoso libro “Retirar la escalera”, como en lo referente a patentes y reglamentaciones de la propiedad intelectual y administración de datos a medida de las empresas estadounidenses. También se establecería preferencias a las corporaciones estadounidenses en las licitaciones públicas. Además, el criterio de “seguridad económica” impuesto por Washington anularía la soberanía del país para establecer relaciones comerciales de acuerdo a nuestros propios intereses.

A cambio, el país obtendría dos dudosas y pequeñas concesiones: compras de materias primas “indisponibles” en EEUU (en el caso de la carne, en el mejor de los casos, la cuota no llegaría ni al 10% de lo que nos compra China) y de insumos farmacéuticos no patentados. Sin embargo, la aplicación concreta en cada caso quedaría a criterio del poder ejecutivo estadounidense, de acuerdo a la situación del mercado. Podríamos decir que, al lado de esto, el Pacto Roca-Runciman no era tan malo.

Otros puntos críticos de la subordinación del gobierno nacional serían: la privatización y extranjerización del sector nuclear argentino a los Estados Unidos, donde ya se “filtraron” los planos del reactor CAREM, un proyecto estratégico paralizado por el gobierno argentino; privilegiar a las empresas estadounidenses en extracción de minerales críticos y recursos estratégicos en

“El mundo multipolar —relativo, asimétrico y con ciertos rasgos bipolares— ya es una realidad efectiva en el plano geopolítico.

general; y “sacar” a China de la Argentina, es decir, bloquear inversiones, cerrar la Estación de observación del espacio lejano en Neuquén, *alejar comercialmente a China de Argentina para beneficiar a sectores estadounidenses o impedir todo tipo de cooperación política o científico-tecnológica, bloqueando que Argentina se parte del mundo multipolar emergente.*

Escenarios para el país y la región

Las principales fracciones del Occidente geopolítico buscan instalar dos antinomias para interpretar la transición de poder mundial. Los globalistas afirman que el mundo se divide en “Democracias” vs “autocracias” o el “mundo libre” vs las “dictaduras”. Los neoconservadores agregan la palabra “comunismo” en el lado del mal, además de insistir con la idea de “fuerzas malignas”. Por otro lado, los nacionalistas encabezados por Trump definen como central la antinomia Globalismo vs Nacionalismo.

América Latina, en su colonialidad ideológica, tiende a reproducir esas antinomias y sus debates, que nos instalan en una Nueva Guerra Fría y en nuevo mundo bipolar, donde debemos elegir el supuesto bien y el mal, en lugar de seguir nuestros propios intereses y objetivos, en base a nuestros propios valores. Es decir, son relatos que llevan a la subordinación político-estratégica de la región.

En realidad, la contradicción central que atraviesa el sistema mundial es entre el mundo unipolar y el mundo multipolar/multicéntrico, que supone una redistribución del poder global—como parte de una transformación del sistema mundial— y permite proyectar un internacionalismo soberano. En el actual escenario, la contradicción central para América Latina es entre ser Patio Trasero de un imperialismo en declive o centro/polo emergente.

Ello define tres escenarios fundamentales, que constituyen un trilema a resolver en la próxima década:

1. Avanzar en una mayor periferalización regional, atados y subordinados en términos políticos y estratégicos a un imperio en declive relativo y a un mundo en crisis, atrapados en el estancamiento económico, la financiarización y la desarticulación de capacidades estratégicas nacionales y organismos de integración regionales.

2. Ir hacia una especie de neodependencia económica con China y otros emergentes, establecida de hecho por las obvias asimetrías económicas y el sostenimiento de un proyecto neoliberal periférico de carácter primario exportador, combinada con una subordinación estratégica negociada con Estados Unidos (con sus distintas fracciones en pugna). Este escenario, a diferencia del primero, puede garantizar un “desarrollo del subdesarrollo” al vincularse con centros emergentes que impulsan una expansión de las fuerzas productivas.
3. Aprovechar el escenario de transición y el despliegue de un mundo relativamente multipolar, para construir un proyecto nacional-regional de desarrollo. Los BRICS+ juegan allí un papel clave en cinco aspectos:
 - a. Ampliar la cooperación para enfrentar, resistir o superar las políticas de contención y subordinación, en un escenario de Guerra Mundial Híbrida, así como contener conflictos entre países miembros (como lo hicieron Brasil o India frente a los aprietes de Trump).
 - b. Cooperar en el desarrollo de capacidades estratégicas que antes controlaban los países del Norte Global (tecnología e industria avanzada, arquitectura financiera y monetaria mundial, defensa, etc.).
 - c. Promover un nuevo marco institucional, caracterizado por un multilateralismo multipolar y nuevas iniciativas de gobernanza global.
 - d. Converger en un nuevo ciclo de expansión material de las fuerzas productivas, con centro en el Este y Sur de Asia, donde se destaca la locomotora China.
 - e. Producir una reconfiguración del orden mundial más equitativo y democrático, que tiende a expresar el nuevo mapa del poder real.

América Latina enfrenta una encrucijada: quedar subordinada a un imperio en declive o intentar posicionarse como actor emergente en un sistema mundial en plena transformación histórico-espacial. El ascenso de China y otros poderes emergentes fortalece esta última opción y ofrece una oportunidad histórica sólo si se desarrolla una fuerza político social con una estrategia propia y perspectiva regional de carácter continental.■

La ofensiva imperial liderada por Trump y el declive hegemónico estadounidense que intenta revertir

Leandro Morgenfeld
Profesor
Regular UBA.
Investigador
Independiente
CONICET

Introducción

En los últimos meses se ha instalado en buena parte del discurso mediático una interpretación simplificada sobre el nuevo momento de la política internacional: Donald Trump tendría “al mundo en un puño”. Según esa narrativa, el presidente estadounidense actuaría con una eficacia implacable que le permitiría imponer su voluntad sin resistencias, tanto en el plano interno como en el escenario global. La ofensiva militar contra Venezuela, presentada como una operación fulminante que resolvió en cuestión de segundos la situación política de Caracas y aseguró el control de sus recursos estratégicos, suele exhibirse como la prueba de esa supuesta omnipotencia. Esta interpretación se reforzó en los primeros días de marzo, tras el fulminante ataque contra Irán.

Sin embargo, esta imagen de poder absoluto resulta engañosa. Como ocurre con frecuencia en los momentos de transición histórica, las

apariencias pueden ocultar procesos estructurales más complejos. Trump gobierna hoy con un poder político interno considerable, pero al mismo tiempo lo hace en el contexto de un Estados Unidos más débil que el de hace una década.

En el plano doméstico, el segundo mandato de Trump comenzó con una base de poder más sólida que la que tuvo en su primera presidencia. A diferencia de 2017, ahora accedió a la Casa Blanca tras obtener el voto popular, cuenta con mayorías en ambas cámaras del Congreso y logró consolidar su control sobre

el Partido Republicano. Además, la Corte Suprema —en la que durante su primer mandato designó tres jueces ultraconservadores, alterando el histórico equilibrio del tribunal— ha acompañado muchas de sus iniciativas y le permitió incluso presentarse como candidato presidencial pese a las múltiples condenas judiciales que enfrentaba.

Paradójicamente, ese fortalecimiento interno inicial coincide con un escenario internacional en el que la posición relativa de Estados Unidos se ha deteriorado. Desde la pandemia de COVID-19 y, más ampliamente, desde la crisis financiera global de 2008, se ha acelerado un proceso que numerosos analistas caracterizan como una transición hegemónica: el progresivo declive relativo de la potencia que dominó el orden mundial tras el fin de la Guerra Fría. Estados Unidos continúa siendo la principal potencia militar del planeta, pero ha perdido posiciones en múltiples dimensiones del poder global: económica, tecnológica, diplomática y financiera.

El propio Trump reconoció esta tendencia al asumir su segundo mandato, cuando afirmó que su objetivo era “frenar el declive de Estados Unidos”. La cuestión central, sin embargo, es si las políticas impulsadas por su administración contribuirán efectivamente a revertir ese proceso o, por el contrario, terminarán profundizándolo. Diversas decisiones adoptadas desde 2017 parecen apuntar en esta última dirección.

La intensificación de la guerra comercial contra China, el aumento de aranceles contra numerosos países, el deterioro de las relaciones con aliados históricos como Canadá o varios gobiernos europeos y el cuestionamiento abierto a instituciones multilaterales que Es-

“Estados Unidos continúa siendo la principal potencia militar del planeta, pero ha perdido posiciones en múltiples dimensiones del poder global.”



tados Unidos ayudó a construir tras la Segunda Guerra Mundial constituyen algunos ejemplos de esta orientación. El desprecio hacia las Naciones Unidas, el desconocimiento de organismos como la Corte Penal Internacional y el debilitamiento de espacios de coordinación como el G-20 reflejan un cambio profundo en la forma en que Washington concibe su relación con el resto del mundo.

En este contexto, la política exterior estadounidense parece apoyarse cada vez más en el recurso a la coerción y, en particular, en su superioridad militar. Esta tendencia se expresa con especial claridad en el hemisferio occidental. La administración Trump ha recuperado explícitamente la doctrina Monroe, formulada en 1823 bajo el principio de “América para los americanos”, como marco conceptual para su estrategia regional.

Las declaraciones del propio presidente y de altos funcionarios de su gobierno no dejan demasiado margen para la ambigüedad. La idea de que el continente constituye un espacio de

influencia exclusiva de Estados Unidos reaparece en el discurso oficial con una franqueza que recuerda los momentos más duros del intervencionismo estadounidense en América Latina. En ese marco, la agresión militar contra Venezuela —que incluyó el bombardeo de territorio sudamericano y el secuestro del presidente en funciones de ese país— constituye un salto cualitativo en la aplicación de esta política.

No se trata simplemente de una intervención puntual, sino de una señal dirigida a toda la región. Desde Washington se ha sugerido incluso que acciones similares podrían dirigirse contra otros gobiernos latinoamericanos considerados hostiles o insuficientemente alineados con los intereses estadounidenses. Cuba está en la mira, sometida a una asfixia económica extraordinaria. Al mismo tiempo, el gobierno de Trump ha planteado abiertamente sus aspiraciones sobre territorios estratégicos del hemisferio norte, como Groenlandia, e incluso ha evocado precedentes históricos

de expansión territorial como la compra de Alaska o la anexión de la mitad del territorio mexicano en el siglo XIX.

En paralelo, la relación de Estados Unidos con sus aliados europeos atraviesa un momento particularmente complejo. Europa enfrenta crecientes dificultades para sostener una política exterior autónoma y, en muchos aspectos, ha terminado subordinándose a las decisiones estratégicas de Washington. Este proceso se ha manifestado con claridad en el conflicto entre Rusia y Ucrania, en la política energética del continente y en las crecientes presiones para aumentar el gasto militar de los países europeos.

Mientras tanto, en otras regiones del mundo se consolidan dinámicas que apuntan hacia una mayor multipolaridad. La alianza estratégica entre China y Rusia se ha fortalecido en los últimos años, en parte como consecuencia de las sanciones económicas impulsadas por Estados Unidos y sus aliados occidentales.

Al mismo tiempo, otras potencias emergentes —como India, Turquía o Irán— buscan ampliar sus márgenes de autonomía en el sistema internacional.

En ese contexto se observa también la emergencia de nuevas formas de cooperación económica, financiera y tecnológica que intentan reducir la dependencia respecto del dólar y de las instituciones dominadas por Occidente. Estos procesos reflejan la construcción gradual

de un orden internacional más fragmentado y plural, en el que el predominio estadounidense ya no resulta incuestionable.

América Latina ocupa un lugar relevante dentro de esta transformación global. La región continúa siendo un espacio de disputa entre diferentes proyectos geopolíticos y económicos. Aunque en los últimos años han ganado terreno gobiernos conservadores o de derecha en algunos países, las tres mayores economías latinoamericanas —Brasil, México y Colombia— están gobernadas por fuerzas

políticas de orientación progresista o nacional-popular.

Este panorama confirma que la región no está políticamente definida de manera homogénea, sino que permanece abierta a diferentes orientaciones estratégicas. En un mundo que avanza hacia una mayor multipolaridad, las condiciones estructurales para que América Latina desarrolle una política internacional más autónoma y diversificada son, en muchos sentidos, más favorables que hace dos décadas.

Sin embargo, esas posibilidades dependen de la capacidad de los países latinoamericanos para construir respuestas colectivas frente a las presiones externas. La experiencia histórica demuestra que cuando la región logra coordinar posiciones comunes —como ocurrió con el rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la Cumbre de Mar del Plata en 2005— puede ampliar significativamente sus márgenes de manobra en el sistema internacional. En cambio, cuando prevalece la fragmentación política y diplomática, los espacios de autonomía se reducen y la región tiende a quedar subordinada a las disputas entre las grandes potencias. En ese sentido, la actual ofensiva estadounidense constituye un desafío de enorme magnitud.

Si América Latina no logra articular respuestas políticas, diplomáticas y sociales frente a esta nueva etapa del intervencionismo estadounidense, corre el riesgo de consolidarse como una región cada vez más periférica, desigual y dependiente. En ese escenario, millones de personas podrían verse empujadas a migrar hacia los centros económicos del sistema mundial para escapar de condiciones de vida cada vez más precarias.

El análisis de estas tendencias resulta fundamental para comprender el momento actual de la política internacional. Este artículo se propone examinar precisamente ese escenario: la ofensiva imperial impulsada por la administración Trump, el contexto de declive hegemónico estadounidense en el que se inscribe y los desafíos que esta situación plantea para América Latina y el Caribe.

“Mientras tanto, en otras regiones del mundo se consolidan dinámicas que apuntan hacia una mayor multipolaridad.”

El ataque a Venezuela y el retorno explícito de la doctrina Monroe

El ataque militar perpetrado por Estados Unidos contra Venezuela el 3 de enero pasado marca un punto de inflexión para América Latina y el Caribe, pero también implica un cambio sustancial en el orden internacional. No se trató de un episodio marginal ni de una operación encubierta de baja intensidad, sino de una acción directa de fuerza que incluyó la captura del presidente en funciones de un Estado soberano. Estamos ante un hecho de enorme gravedad jurídica y política: una violación abierta del derecho internacional, del *principio de no intervención* —consagrado en la Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933— y de normas básicas de convivencia entre Estados que América Latina defendió históricamente como resguardo frente a las grandes potencias.

Reducir lo ocurrido a un conflicto bilateral entre Washington y Caracas sería, sin embargo, un error. Lo que está en juego es más amplio: la forma en que Estados Unidos, bajo la conducción de Donald Trump desde el 20 de enero de 2025, intenta reconfigurar su lugar en un sistema internacional cada vez más inestable y conflictivo.

La última Estrategia de Seguridad Nacional de la Casa Blanca (diciembre 2025) formalizó una orientación que ya se venía insinuando: la reivindicación explícita de áreas de influencia y el derecho de Washington a actuar unilateralmente en su “vecindario estratégico”. América Latina reaparece así bajo una lógica que remite a la doctrina Monroe (1823), ahora actualizada en clave de competencia geopolítica con otras potencias, en particular China, pero también con Rusia y otros actores extrahemisféricos.

Sin rodeos, el llamado Corolario Trump de la bicentennial doctrina implica que Estados Unidos vuelve a tratar al llamado “Hemisferio Occidental” como su *patio trasero*.

Declive hegemónico y ofensiva imperial

Este giro no surge, paradójicamente, de una posición de fortaleza indiscutida, sino de un contexto de declive hegemónico relativo. Estados Unidos sigue siendo la principal poten-

cia militar del planeta, pero enfrenta una erosión de su primacía económica, tecnológica y diplomática.

Durante las últimas décadas, el ascenso de China como potencia económica y tecnológica, la reaparición de Rusia como actor militar relevante y la consolidación de nuevos polos regionales de poder han configurado un escenario internacional cada vez más multipolar. Al mismo tiempo, el peso relativo de Estados Unidos en la economía mundial se ha reducido y su capacidad de liderazgo político enfrenta cuestionamientos crecientes. La otrora locomotora de la economía mundial sufre un proceso de desindustrialización en las últimas décadas. Las finanzas capturan la economía, que se mantiene apenas a flote con el pulmón de “señoreaje del dólar”, incrementando drásticamente su déficit comercial, su déficit fiscal y su deuda pública.

A estas tendencias estructurales se suman fuertes tensiones internas. La polarización política, las dificultades económicas de amplios sectores sociales, la crisis de legitimidad institucional y un clima electoral permanente han profundizado las fracturas dentro de la sociedad estadounidense. Algunos analistas han llegado incluso a hablar de una suerte de “pre-guerra civil” política. Trump 2 enfrenta crecientes movilizaciones en las calles, cae en las encuestas y sufre derrotas electorales incluso en bastiones republicanos en los que había triunfado en noviembre de 2024. El caso más elocuente, pero no el único, es Texas, donde los demócratas volvieron a ganar, en recientes elecciones estatales, después de 36 años.

En ese marco, el recurso a la coerción externa puede funcionar como intento de reafirmación de liderazgo, pero también como síntoma de fragilidad. La historia de las transiciones hegemónicas muestra que las potencias en declive suelen recurrir con mayor frecuencia a la fuerza para intentar preservar su posición.

“ El peso relativo de Estados Unidos en la economía mundial se ha reducido y su liderazgo político enfrenta cuestionamientos crecientes.

Geopolítica de los recursos y control estratégico

La violenta intervención en Venezuela se inscribe, además, en una narrativa cada vez más descarnada. Desde Washington se ha hablado sin rodeos del petróleo venezolano como recurso estratégico y de la necesidad de restablecer el “orden” en el hemisferio.

Se debilitan así los antiguos ropajes discursivos centrados en la promoción de la democracia o los derechos humanos, y se expone con mayor crudeza la dimensión geoeconómica de la política exterior estadounidense. El control de recursos energéticos, rutas comerciales, canales interoceánicos y posiciones

estratégicas adquiere centralidad en un mundo donde la competencia entre potencias se intensifica. La ruptura del derecho internacional y el intervencionismo militar ya ni intentan justificarse como necesarios para la defensa de la democracia y la promoción de los derechos humanos. El propio Trump sinceró rápidamente que el móvil de la intervención que terminó con el secuestro del presidente Ni-

colás Maduro y la primera dama era controlar el petróleo venezolano.

En ese sentido, América Latina vuelve a ser percibida como una región clave. Sus reservas de petróleo, gas, litio y otros minerales críticos, así como su biodiversidad y sus enormes reservas de agua dulce, la convierten en un espacio estratégico en la disputa global por recursos y cadenas productivas.

La escalada global: el ataque a Irán

La ofensiva estadounidense no se limitó al hemisferio occidental. El 28 de febrero, Estados Unidos —en coordinación con Israel— lanzó un ataque inédito contra Irán, que culminó con el asesinato de su líder supremo, Alí Khamenei.

Se trató de un hecho de enorme gravedad internacional. El asesinato de un jefe de Estado o líder político extranjero mediante una

operación militar constituye una violación flagrante del derecho internacional y un precedente extremadamente peligroso. Más aún cuando se trata de un actor central en una región tan sensible como Medio Oriente.

Esta acción no puede interpretarse como un episodio aislado. Forma parte de una estrategia más amplia orientada a reafirmar la capacidad de coerción global de Estados Unidos y a enviar señales de disuasión a sus adversarios estratégicos.

Sin embargo, lejos de consolidar el liderazgo estadounidense, estas acciones contribuyen a profundizar el desorden internacional. La erosión de las normas que regulan la conducta entre Estados, sumada a la creciente rivalidad entre grandes potencias, configura un escenario cada vez más inestable. A diferencia de lo que ocurrió tras el ataque a Caracas, en este caso la respuesta de Irán regionalizó el conflicto. El control persa del Estrecho de Ormuz disparó el precio internacional del petróleo y genera enormes presiones internas y externas contra Trump. Además, la confirmación de brutales crímenes de guerra, como el bombardeo de una escuela de niñas que produjo más de 170 víctimas fatales, tuvo un impacto internacional muy negativo contra el jefe de la Casa Blanca. El aumento de los precios de los combustibles en Estados Unidos hace crecer el malestar contra Trump, quien llegó a la Casa Blanca prometiendo bajar la inflación y terminar con las guerras infinitas de los *neoon*. Al día de hoy, el presidente estadounidense busca cómo salir airoso del pantano en el que se metió en Medio Oriente. Rusia y China, aliados de Irán, parecen estar siendo los ganadores de este conflicto, tras dos semanas. Cada día que pasa juega en contra para Trump.

Crisis del orden internacional

El sistema internacional atraviesa una etapa de transición incierta. Las instituciones y normas que surgieron tras la Segunda Guerra Mundial muestran crecientes dificultades para ordenar las relaciones entre Estados.

Durante décadas, Estados Unidos se presentó como el principal garante del llamado “orden internacional liberal”. Hoy, sin embargo,

“Se debilitan así los antiguos ropajes discursivos centrados en la promoción de la democracia o los derechos humanos.”

muchas de sus propias acciones contribuyen a erosionar ese marco normativo. Cuando una potencia recurre al uso unilateral de la fuerza para capturar al presidente de otro país o asesinar a su máximo líder político, se debilitan los principios que sostienen la convivencia internacional. En ausencia de reglas aceptadas por todos, el sistema internacional tiende a desplazarse hacia una lógica más cercana al equilibrio de poder y a la competencia abierta entre Estados.

En ese contexto, el riesgo de conflictos regionales o escaladas militares aumenta significativamente. En este segundo mandato, Trump radicaliza y agudiza lo que caracterizamos como una *Guerra Mundial Híbrida y Fragmentada*, que incluye las dimensiones económica, comercial, financiera, tecnológica, cultural, comunicacional y, por supuesto, también la dimensión militar convencional.

América Latina como territorio de disputa

América Latina no queda al margen de estas dinámicas. Por el contrario, aparece cada vez más como territorio de disputa en el nuevo escenario global.

La región posee recursos estratégicos —energía, minerales críticos, biodiversidad, agua dulce— y ocupa posiciones clave en las cadenas logísticas y comerciales internacionales. No es casual que, en un contexto de mayor confrontación global, aumente la presión sobre los países latinoamericanos para alinearse con uno u otro polo de poder.

Las respuestas regionales frente al ataque a Venezuela evidenciaron profundas divisiones. Mientras algunos gobiernos condenaron la intervención estadounidense como una violación del derecho internacional, otros optaron por respaldarla o guardar silencio.

Esta fragmentación debilita la capacidad de la región para defender posiciones comunes y amplía los márgenes de intervención de actores externos. El 7 de enero, en Miami, Trump lanzó el “Escudo de las Américas”, un proyecto de control militar del *patio trasero*, con la excusa de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, secundado por una docena de

mandatarios latinoamericanos, en el que se destacaba el argentino Javier Milei.

Desafíos para América Latina y el Caribe

Frente a este escenario, los desafíos para América Latina y el Caribe, si pretende alejarse de una posición neocolonial y ser un actor con peso propio en este mundo cada vez más multipolar, son múltiples.

En primer lugar, está la defensa de principios básicos: soberanía, no intervención y solución pacífica de controversias. Estos no son eslóganes ideológicos, sino resguardos históricos para países que, por su posición periférica, son más vulnerables a la presión de las grandes potencias.

Cuando se naturaliza la idea de que un Estado puede intervenir militarmente en otro para resolver disputas políticas o estratégicas, se debilita la protección jurídica que ampara a todos los países de menor poder relativo.

En segundo término, es crucial evitar que las divisiones internas de cada país y las diferencias políticas entre gobiernos latinoamericanos se conviertan en puertas de entrada para dinámicas de confrontación externa. La historia regional muestra que cuando las disputas locales se internacionalizan bajo tutela de potencias, los márgenes de decisión propia se reducen drásticamente.

Un tercer desafío es de orden estratégico: la capacidad de coordinación regional. América Latina y el Caribe han atravesado ciclos de mayor y menor integración, con avances y retrocesos. En un mundo más conflictivo, la fragmentación aumenta la vulnerabilidad. Ningún país de la región, por sí solo, puede incidir de manera significativa en las grandes disputas globales. En cambio, mecanismos de concertación política, cooperación económica y coordinación diplomática pueden ampliar márgenes de autonomía y reducir la exposición a presiones externas.

“ América Latina aparece cada vez más como territorio de disputa en el nuevo escenario global.

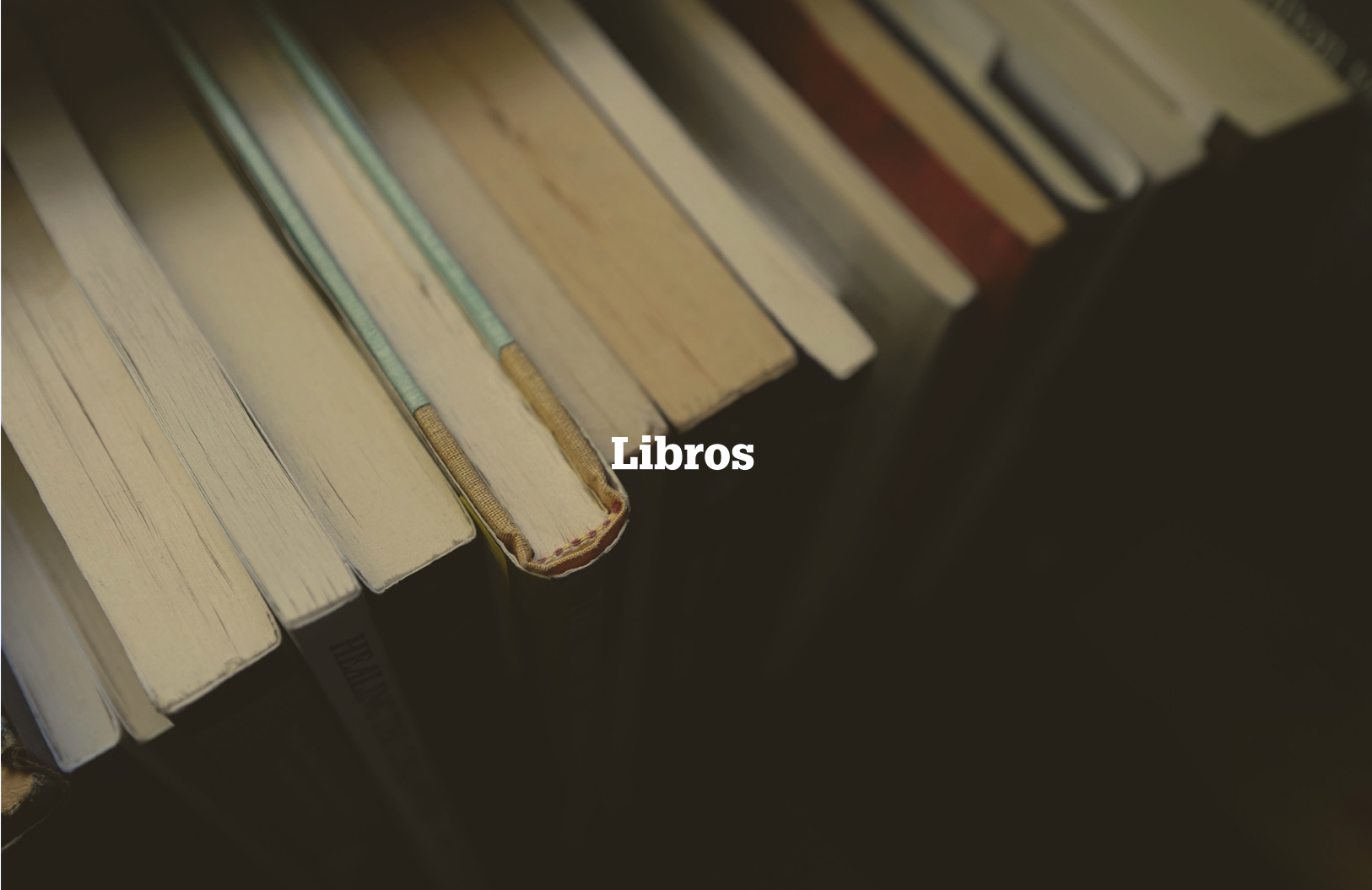
No se trata de desconocer la heterogeneidad política latinoamericana ni las diferencias de proyectos nacionales. Pero sí de advertir que, en ausencia de mínimos consensos regionales, las decisiones estratégicas tenderán a tomarse fuera de la región. Urge, entonces, trazar conjuntamente una estrategia de desarrollo que permita aprovechar los recursos y capacidades de América Latina en beneficio de sus propias sociedades, y no como simple plataforma de extracción o competencia geopolítica entre potencias.

Lo ocurrido en Venezuela constituye una señal de época. Indica que el recurso a la fuerza vuelve a ocupar un lugar central en la política internacional y que el derecho internacional enfrenta límites crecientes frente a la lógica de poder. En estos días Marco Rubio profundiza la política de asfixia a la Revolución Cubana, pretendiendo un control del país que resiste las embestidas imperiales hace más de 65 años.

Esta brutal ofensiva muestra que América Latina sigue siendo percibida desde ciertos centros de decisión como un espacio donde es posible actuar con menor costo político que en otras regiones más militarizadas o con mayores equilibrios de poder.

Para países como Panamá, históricamente atravesados por la presencia militar estadounidense y por su ubicación geográfica clave, estos procesos no son abstractos. La estabilidad regional, el respeto a las normas internacionales y la reducción de tensiones entre potencias son condiciones esenciales para el desarrollo económico, el comercio y la seguridad.

La historia latinoamericana está marcada por intervenciones externas y por intentos recurrentes de subordinación. Pero también por esfuerzos de afirmación soberana, cooperación regional e integración. En los próximos meses hay dos elecciones regionales claves: Colombia y Brasil. Petro busca que su partido consolide lo logrado en las elecciones parlamentarias de marzo. Lula, en tanto, va por su reelección en octubre, enfrentando a uno de los hijos del condenado Bolsonaro. La definición electoral en estos dos países marcará, en parte, el rumbo del resto de la región, que resiste la ofensiva ultraderechista también en México. América Latina será una región subordinada a Estados Unidos, potencia en declive, o un actor autónomo en un mundo cada vez más multipolar. En la tensión entre esas dos alternativas se juega buena parte del futuro regional en este nuevo ciclo de desorden global y caos sistémico.■



Libros

Gabriel Turbay, reparación pendiente

**Beethoven
Herrera
Valencia**

Profesor
Emérito de la
Universidad
Nacional de
Colombia y de
las Universidad
del Magdalena.
Segundo
vicepresidente
de la Academia
Colombiana
de Ciencias
Económicas

Bajo el título *El presidente que no fue: La historia silenciada de Gabriel Turbay*, la investigadora Olga Lucía González ha publicado con la Universidad de los Andes un libro que desmitifica las creencias existentes sobre Gabriel Turbay, candidato oficial del partido liberal derrotado en 1946 por la división con Jorge Eliécer Gaitán. Este libro contradice mitos convencionales que han pervivido en la narrativa histórica de la política colombiana.

Gabriel Turbay fue un médico santandereano que logró escalar posiciones muy altas en el Estado colombiano y pese a ser uno de los hombres más importantes de su generación,

quedó sepultado en el olvido. Con sólo 32 años fue ministro de gobierno de Enrique Olaya Herrera y más tarde canciller de Alfonso López Pumarejo. Era hijo de inmigrantes libaneses que habían llegado a Colombia a finales del siglo XIX, “procurando siempre dignificar la hospitalidad que se le rendía y honrar la fe que pusieron en la Constitución colombiana de que bajo este cielo éramos iguales todos los hijos de la patria”, como decía él mismo (Herrera, 2026 a).

Cuando Gabriel Turbay fue ministro de Gobierno, hizo reformas sustanciales para los colombianos y para la pacificación y democratización de la vida política, como la crea-

COLECCIÓN GENERAL

Olga L. González

El presidente que no fue

La historia silenciada
de Gabriel Turbay



ción de la cédula de ciudadanía. Adelantó también reformas que buscaban asegurar el pluralismo político, como una ambiciosa reforma electoral que estableció el cociente para garantizar así puestos a la oposición. Además puso en marcha la Dirección de Intendencias y Comisarías y formuló un nuevo código para administrar la justicia y las cárceles.

Turbay tenía como propósito defender los principios liberales y democratizar las instituciones. Para ello proponía una reforma administrativa que organizara la justicia, cualificara la educación y realizar un programa de salud pública. Impulsaba además la descentraliza-

ción administrativa, la creación del Seguro Social y propuso una ley de superintendencias anónimas. Propuso una reforma constitucional para emancipar la justicia de la política: ninguna de esas iniciativas era acompañada por los líderes liberales o conservadores.

Una de las batallas que libró toda su vida fue la separación de los fueros de la iglesia y el Estado, y recordaba que Colombia era el único país del mundo donde la Iglesia decidía sobre los asuntos matrimoniales y la administración de los cementerios. Por todo ello, propuso limitar la influencia de la iglesia en la política y renegociar el Concordato, reivindicando la tradición liberal defensora de la libertad de cultos, y no quería que hubiera más “guerras santas en Colombia. Además formuló un nuevo código de justicia y promulgó el decreto que permitía a las autoridades civiles abrir investigaciones contra instituciones religiosas en caso de presentarse asuntos graves.

Turbay expidió el decreto 540 de 1934, que quitó a la Iglesia el monopolio sobre el registro civil trasladándolo a las autoridades civiles. Además promulgó el decreto que permitía a las autoridades civiles abrir investigaciones contra instituciones religiosas en caso de presentarse asuntos graves. Por la acción de Turbay se logró el voto mayoritario del Congreso para reformar el Concordato pero Alfonso López Pumarejo no la firmó pues desde su primer gobierno había advertido que no era partidario de llevar este tema al debate público.

En el plano internacional, Gabriel Turbay fue nombrado embajador ante la Liga de las Naciones y propuso el reconocimiento de las URRS por Colombia, dada su importancia política y comercial. Y el 2 de julio de 1936, Gabriel Turbay votó contra la invasión de Etiopía por Italia sentando una voz de protesta en ese foro. Turbay proponía consolidar una organización internacional para frenar los impulsos fascistas en el mundo y, al ser evidente la inoperancia de la Liga de las Naciones, Turbay proponía una organización internacional basada en principios de democracia, solidaridad y representación como requisito indispensable para la paz.

Cuando los amigos de Turbay le rindieron un homenaje en Mesitas del Colegio en Julio de 1934, Eduardo Santos y Alfonso López Pumarejo lo interpretaron como el lanzamiento de su candidatura y desde entonces buscaron cerrarle el paso a esta posibilidad como se observa en una carta que Eduardo Santos dirigió a su cercano colaborador y exministro Carlos Lleras Restrepo acerca de la inconveniencia de dicha candidatura.

Turbay tenía como propósito defender los principios liberales, modernizar y democratizar las instituciones colombianas y para ello proponía una reforma administrativa que organizara la justicia, cualificara la educación mediante la incorporación de once mil nuevos maestros y realizar un programa de salud pública.

Además propuso una reforma constitucional para “autorizar la organización judicial y del ministerio público”, condición para “emancipar la justicia de la política” y quería asegurar que la inversión extranjera en el sector minero colombiano no se convirtiera en un monopolio. Ninguna de esas iniciativas era acompañada por los líderes tradicionales liberales o conservadores.

Resulta claro que Turbay estaba separado de los poderosos porque ellos expresaban el mundo de los negocios en tanto que a él lo motivaba el servicio público, no el de enriquecimiento personal. No estaba buscando lucrarse, al punto que nunca tuvo casa propia, y su prioridad era exclusivamente el servicio público, un rasgo que subrayan sus contemporáneos, incluso sus adversarios.

Considera la autora que no se debería pasar por alto para entender la confabulación contra Turbay el hecho de que la élites bogotanas provienen de familias que se consideran predestinadas a ocupar un lugar prominente en el destino de Colombia, ya sea por los lazos de sus antepasados con la historia nacional o por la posición socioeconómica que han obtenido. Ello marcó una clara independencia de Gabriel Turbay frente a los clanes familiares.

El alto nivel de xenofobia desencadenada contra la candidatura presidencial de Gabriel Turbay quedó registrada en el discurso que pronunciara el dirigente conservador cauca-

no que fue después presidente de Colombia, Guillermo León Valencia, hijo del poeta Guillermo Valencia. Llegó a decir que “no se puede aspirar a la presidencia cuando se pertenece a una raza que arranca desde la maldición bíblica y purga en la tierra la abominación de su delito. Esa candidatura no tiene origen en Colombia sino en la tierra de Alí Babá y sus cuarenta ladrones. Turbay quiere alcanzar el privilegio de ser presidente de una nación que no es la suya” (González, 2025, p. 320).

Sostiene la autora que el racismo contra Turbay durante la campaña electoral fue concertado, amplio, violento y practicado por conservadores y por gaitanistas, y que hubo intelectuales cercanos a Gaitán que probablemente influyeron mucho en la orientación tomada por su campaña. Dice la autora en el prólogo del libro que “se urdió el complot contra su candidatura presidencial y detalla el rol que tuvo Alfonso López Pumarejo en esa maquinación, además califica de nada honroso el papel de Jorge Eliecer Gaitán en la elección de 1946, que definió para mal el destino del país”.

Del periplo de Gabriel Turbay poco se conocía hasta ahora que las pesquisas ilustradas de esta autora hicieron justicia a su nombre mostrando cómo sus ejecutorias lo enfrentaron con la clase política, liberal y conservadora, célebre en aquellos días y no existían hasta ahora análisis sólidos acerca de la campaña electoral de 1946 y de las causas determinantes de la derrota del partido liberal, en razón de su división, pese a ser mayoritario.

Ramiro Bejarano, ha destacado que a pesar de haber prestado importantes servicios a la nación y al partido que lo había ungido como su candidato para las elecciones presidenciales de 1946, a Turbay lo abandonaron los jerarcas liberales seguramente molestos porque, siendo Canciller de López Pumarejo, Turbay les debió expresar su inconformidad

“Sostiene la autora que el racismo contra Turbay durante la campaña electoral fue concertado, amplio y violento.

por los escándalos generados por los negocios del hijo del presidente (Bejarano, 2025).

Según Humberto de la Calle, el libro supera la creencia de que Gabriel Turbay era el candidato de la oligarquía liberal. Y en cambio destaca que era un hombre de estado, progresista para la época. Y para explicar que no llegara al máximo cargo del Estado, indica que la jefatura de su partido sospechaba de su independencia y de su visión avanzada. En especial, sostiene la autora, López Pumarejo fue quien más contribuyó a torpedear la candidatura de Tubay, y para frenarlo propuso un Frente Nacional, ofreciendo al conservantismo que escogiera el candidato liberal con tal de salir de Turbay.

La investigadora concluye que Jorge Eliécer Gaitán, Alfonso López Pumarejo, Eduardo Santos y Alberto Lleras Camargo no le perdonaron a Turbay su franqueza y sugiere que Gaitán era el candidato liberal preferido por los conservadores; y al postularse a la presi-

dencia en contra de Turbay que era el candidato oficial del partido condujo a la derrota del liberalismo y facilitó la victoria de Mariano Ospina Pérez. Uno de los hallazgos novedosos del libro es mostrar el apoyo de los conservadores a Gaitán durante la campaña electoral y tras examinar las ediciones del diario El Siglo en los meses de campaña electoral, concluye que su candidato era Jorge Eliécer Gaitán y su enemigo, Gabriel Turbay.

Turbay era descendiente de inmigrantes libaneses que huyeron de la ocupación turca en su tierra. Pero la consignación xenófoba contra la candidatura de Turbay era: “turco no”, acompañada de caricaturas hirientes. Después de su derrota Turbay se exilió en París donde murió y tras la exhaustiva investigación de la autora, basada en archivos periodísticos de la época y de los pocos libros existentes sobre el tema, resulta evidente que la verdadera y única razón de la campaña contra Turbay era su origen y su raza.■

Referencias

Bejarano Ramiro (2025). “Incunable prematuro”. En: *El Espectador*. Octubre 5.

De la Calle Humberto (2025). “Gabriel Turbay”. En: *El Espectador*. Octubre 12.

Gonzalez, Olga Lucía (2025). *El Presidente que no fue*. Bogotá. Universidad de los Andes.

Herrera, B. (2025a). “El presidente que no fue. La historia silenciada de Gabriel Turbay”. En: *Revista Economía Colombiana*. Contralo-

ria Genral de la República. Edición 378.

Herrera B. (2025 b). “Gabriel Turbay. Reformista Visionario”. En: *Portafolio*.

ÚLTIMAS EDICIONES



¿Quieres comprar una de
nuestras últimas
ediciones de la Revista Foro?

¡HAGÁMOSLO JUNTOS (AS)!

1. Ingresa a <https://foro.org.co/revista-foro/>
2. Selecciona la revista que deseas comprar.
3. Elige el formato (digital o físico) en la pestaña derecha.
4. Da un click en la opción añadir al carrito de compras y seguidamente en la opción finalizar compras.
5. Digita tus datos de compra y da un click en realizar el pedido.

Recuerda que recibirás de inmediato al correo registrado un mensaje que anuncia tu compra, si es física en máximo de 5 días hábiles recibirás la Revista y si es digital podrás proceder a la descarga de manera inmediata a través de la notificación que te llega a tu correo.

Si se te presenta algún inconveniente no dudes en contactarnos al correo:

contactenos@foro.org.co

Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

LA DEMOCRACIA QUE TENEMOS

EDICIÓN

118

ENERO - ABRIL
2026