

Capítulo cinco

30 años de idas y venidas,
vueltas y revueltas en la relación
Estado-ciudadanía en Colombia





Capítulo 5

30 años de idas y venidas, vueltas y revueltas en la relación Estado-ciudadanía en Colombia

Mauricio Hernández Pérez*
Suelen Emilia Castiblanco-Moreno**

*“Se tomaron la embajada, se tomaron el palacio, yo los vi en televisión...
Y las bombas reventaban, mientras tanto relataban una gran Constitución”*

(Extracto de la letra “Mi generación” – Poligamia)

Introducción

La puesta en marcha de una nueva Constitución Política para Colombia en 1991 significó un acontecimiento para la vida política de la nación en tanto permitió, en términos formales, la apertura de medidas garantistas frente a lo que la Constitución de 1886 desconocía en su momento: una perspectiva de derechos y la necesidad de una renovación en la estructura, funcionamiento y alcances de las instituciones que conformaban el Estado, ahora dispuesto ello en XIII títulos (CPC, 1991).

* Candidato a doctor en Ciencias Humanas y Sociales (Universidad Nacional de Colombia), magíster en Estudios Políticos y Filósofo de la misma universidad. Actualmente es docente de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle (Colombia). Correo electrónico: mhernandezp@unisalle.edu.co.

** Estudiante de doctorado y magíster en Estudios Interdisciplinarios en Desarrollo del CIDER de la Universidad de los Andes (Colombia), Economista de la Universidad de La Salle (Colombia). Actualmente es profesora asistente de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle (Colombia). Correo electrónico: secastiblanco@unisalle.edu.co.



Como parte de los cambios asociados a la implementación de la nueva carta magna se destaca la identificación de la protesta como derecho, en respuesta a los continuos estados de excepción presentados durante los gobiernos previos a la promulgación de la nueva constitución y en los cuales se restringió y se reprimió con dureza la protesta como mecanismo de participación. Quien protestaba se veía como delincuente, no como ciudadano.

Sin embargo, estos mecanismos formales, con el pasar del tiempo, se han ido desgastando y modificando. Pese a que se reconoce en la protesta social un derecho, diferentes acontecimientos, como el uso excesivo de la fuerza estatal el 9 y 10 de septiembre de 2020, han puesto en entredicho los aparentes avances logrados desde la promulgación de la nueva Constitución. Esto ha abierto la discusión sobre la protesta social en Colombia y con ello, la relación Estado-ciudadanía.

Las reacciones estatales se han justificado a través de un discurso institucional que acusa una creciente violencia y vandalismo por parte de los manifestantes. Con cada vez mayor frecuencia las demandas ciudadanas se minimizan recurriendo al argumento de que la protesta es el accionar de unos cuantos individuos, violentos y representantes de organizaciones criminales que quieren sembrar caos y temor.

Esta situación ha puesto sobre la mesa el delicado equilibrio entre los alcances y límites de los mecanismos de libertad de expresión y los impactos que estas manifestaciones producen en otros miembros de la sociedad ajenos a la protesta. En síntesis:

Todos los policías, fiscales, jueces, legisladores están en mora de asumir plenamente que protestar es un derecho y que quienes protestan deben ser tratados como ciudadanos, no como delincuentes, ni mucho menos como enemigos. Tal perspectiva no implica que todo lo que se realice en el curso de una manifestación es válido y debe ser permitido. Lo que implica es introducir parámetros de racionalidad constitucional tanto en los actos de control policial como de control penal, de tal modo que se protejan adecuadamente todos los intereses y derechos en juego. (Uprimny y Sánchez, 2010, p. 73)

Dado el anterior contexto, el capítulo responde a la pregunta: ¿Qué características ha tenido la protesta social durante 30 años de idas y venidas, vueltas y revueltas a partir de la formulación de la Constitución Política de Colombia en 1991?¹ Así, se analiza la dinámica de la protesta social a partir de la implementación de la carta magna

1. El lector advertirá que el título de este capítulo, así como la pregunta planteada retoma en su formulación el célebre texto de Archila (2003) en el que se examinan las protestas sociales en Colombia en el periodo 1958-1990.



con el fin de comprender sus marcos de acción, estructuras de oportunidad y movilización en relación con las luchas sociales en Colombia. Para tratar el tema, el capítulo se divide en tres secciones: la primera dispone el marco conceptual sobre el cual se mueve la propuesta de análisis, en segundo lugar, se describen los resultados y análisis de la dinámica de movilización y como última sección se expone las conclusiones.

Finalmente, habría que señalar que el ejercicio aquí propuesto es, en cierta manera, uno de memoria. En primer lugar, porque, y como bien se entrevé en el espíritu de la convocatoria de los capítulos que conforman este libro, se trata de conmemorar. Y aun cuando en el campo de los estudios de memoria la rememoración sea empleada mayoritariamente en la conmemoración de tragedias (Jelin, 2002), en este caso, por el contrario, se hace un llamado a conmemorar la esperanza² sobre la base de lo vivido durante estos 30 años en materia de dinámica social.

En segundo lugar, el ejercicio de “examinar con la vista hacia atrás” trae consigo una evocación más reflexionada sobre lo que, para uno de los autores de este texto implicó vivir ese momento. Este es pues un análisis desde la mirada de un testigo de esa generación que vivió la puesta en marcha de una nueva Constitución y lo que ello implicó en medio de un ambiente bastante *sui generis*: una fuerte presencia del narcotráfico, un auge y fortalecimiento de grupos guerrilleros, un desgaste institucional y un llamado a gritos por la creación de un Estado social de derechos garante del pleno ejercicio de la ciudadanía.

Marco conceptual

El capítulo utiliza dos conceptos tradicionales en el análisis del fenómeno de interés: acción social colectiva, por una parte, y movimientos y luchas sociales por otro, los cuales se exponen a continuación:

Acción social colectiva

Para este análisis, la acción social colectiva se entiende como aquella práctica social en la que un grupo de individuos que buscan un fin determinado realizan un conjunto de acciones en su procura (Tilly, 1978); en este sentido, la acción social colectiva se configura a partir de dinámicas de intercambio, de relaciones en contexto y de interacción entre individuos. Las formas de acción colectiva pueden manifestarse o hacer parte de un amplio repertorio entre los que se cuentan paros, protestas, manifestaciones, marchas, motines, invasiones y acciones de resistencia civil no violenta, entre otras.

2. De acuerdo con García (2020): “Una vez más renació la esperanza; en todo el siglo XX, quizás en toda la historia republicana, no hubo un proyecto de sociedad tan bien logrado, tan incluyente, que suscitara tanto apoyo, tan moderno, moderado y razonable como esta Constitución” (p. 281).



En procura de lograr una descripción más pormenorizada de las diversas formas de acción colectiva, se han propuesto clasificaciones en relación con factores diferenciados, aunque complementarios, según las estrategias o medios utilizados en el accionar. Así, según el tiempo, las acciones pueden ser breves o mantenidas; según su nivel de representación y de planificación pueden ser institucionalizadas o disruptivas; y en cuanto a la novedad de la acción pueden considerarse como monótonas o dramáticas (Tarrow, 1997).

Lo importante a destacar en la noción de acción social colectiva es que en su accionar hay un fuerte acento en la creación de identidad, en tanto quienes participan de ella comparten un objetivo común que deriva, principalmente, de una situación de desigualdad, inequidad, subordinación o conflicto, y se enmarca, la mayoría de las veces, en contextos específicos dentro de un momento histórico determinado.

En el caso colombiano, la Constitución de 1991 posibilitó formalmente mecanismos de acción social colectiva mediante la “creación de diseños institucionales que permitieran ampliar la participación de la sociedad civil en el escenario público” (Ramírez y Zárate, 2015, p. 60) a través del artículo 20: “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”; el artículo 37: “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”; y el artículo 56: “Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”.

Movimientos y luchas sociales

El segundo concepto corresponde a una de las formas más ricas y complejas –por ende, más estudiadas– de la acción colectiva: los movimientos sociales. Estos pueden concebirse como escenarios a través de los cuales un conjunto de actores sociales manifiesta los desajustes sociales presentes en las democracias (Archila, 2020).

En este sentido, los movimientos sociales hacen parte de un ejercicio de ciudadanía que, si bien no se constituye explícitamente como forma de participación democrática dentro de las enunciadas en el artículo 103 de la Constitución, sí ejercen un papel tramitador de la insatisfacción ciudadana en su relación con el Estado en lo referente a la construcción de lo público.

Varias aproximaciones sobre los movimientos sociales como objeto de estudio se han formulado desde los años sesenta. Dentro de los enfoques de estudio más destacados sobresale el estructural-funcionalista (estadounidense) en el que se indaga por los mecanismos que conducen hacia el comportamiento colectivo; esto es, el cómo se sucede la acción colectiva. En segundo lugar, se encuentra el denominado enfoque marxista

(europeo), cuya preocupación son las dinámicas de transformación social, concebida como el resultado de la dinámica de las relaciones de clase.

Por mencionar solo algunas de estas aproximaciones, se encuentran la teoría del comportamiento colectivo (McAdam, 1982) que sostiene que los movimientos sociales corresponden a una expresión concreta de un fenómeno más amplio que actúan en virtud de una baja institucionalización. La teoría económica de la acción colectiva (Olson, 1992) se preocupa más por una visión economicista de la movilización donde el actor racional se concibe en torno a la maximización de las utilidades que pudiese obtener y en relación con los costes de la participación de los actores sociales. La teoría de movilización de recursos (McCarthy y Saldaña, 1973; Oberschall, 1973) sostiene que el surgimiento de los movimientos sociales no depende tanto del descontento de los actores como de la cantidad de recursos disponibles, así como del uso que se les da a los mismos. El modelo de proceso u oportunidad políticos (Tilly, 1978) rescata la importancia de los factores políticos y del contexto como condición de posibilidad de las movilizaciones sociales.

El modelo europeo marxista o de los denominados nuevos movimientos sociales (Touraine, 1987; Melucci, 1999; Neveu, 2002) dispone una nueva serie de factores explicativos y acentúa, por ejemplo, el carácter simbólico y cultural de los movimientos, el uso y el papel de los medios de comunicación y el ejercicio de una acción política no convencional mediante una participación más dinámica, disímil y fluida de sus participantes.

Si bien en su momento las teorías o enfoques mencionados lograron una aproximación a ciertos factores interpretativos de la movilización social, se encontraron también con algunos límites al intentar explicar un fenómeno en constante cambio por naturaleza. Así, por ejemplo, la teoría del comportamiento colectivo no lograba dar cuenta del contexto político; cuestión que fue abordada en el modelo del proceso político. La teoría económica de la acción colectiva no lograba exponer el comportamiento de ciertos movimientos grupales (como los movimientos religiosos).

Por su parte, la teoría de la movilización de recursos, al reducir la acción colectiva hacia una dimensión política, y al disponer de una noción amplia de lo que podría entenderse por recursos, contaba con una batería explicativa algo más limitada en tanto no tomaba en consideración el potencial político y los factores endógenos del movimiento social, dejando de lado factores relevantes tales como elementos culturales y simbólicos.

En este sentido, aún hay un amplio disenso sobre cuáles podrían ser los elementos sustantivos y explicativos, así como la clarificación sobre lo que hace que ciertas formas de acción colectiva se conviertan o sean un movimiento social toda vez que no todo lo que se mueve puede considerarse un movimiento social (Archila, 2003). Incluso que en el intento definitorio de ello lo que se encuentra es un fenómeno heterogéneo en permanente definición y consolidación (Massal, 2006) que se podría identificar como orgánico, en el sentido en que se redifica constantemente lo cual ha dado lugar a la pro-



ducción de una literatura académica sobre los nuevos movimientos sociales en donde se muestran ese carácter *novedoso* y que muestra la no coincidencia sobre una definición o caracterización únicas (Escobar et al., 2001).

Por cuestiones de orden metodológico, y dado que para la elaboración de este capítulo se ha tomado en cuenta el trabajo de sistematización del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), los movimientos sociales se definen como “todas las acciones colectivas con cierta permanencia orientadas a enfrentar injusticias, desigualdades o exclusiones, que no se limitan a expresar resistencia, sino que hacen propuestas, en contextos espaciales y temporales determinados” (Archila, et al., 2019, p. 41).

Las protestas o luchas sociales, por su parte, corresponden al accionar de los movimientos sociales. Aluden estas a un concepto empírico-operativo bajo el que se logra la captura de información en bases de datos, toda vez que opera como criterio de visibilidad y que son entendidas como “acciones colectivas de más de diez personas que expresan intencionalmente demandas o que presionan soluciones ante el estado en sus diversos niveles, entidades privadas o individuos, para enfrentar injusticias, exclusiones o desigualdades” (Archila, et al., 2019, p. 42).

30 años de luchas y protestas sociales en Colombia: una lectura a partir de la base de datos del Cinep

La promulgación de la Constitución Política de 1991 significó la entrada de Colombia a la modernidad. “Los gobiernos posteriores a la Constitución Política de 1991 empezaron a gobernar con una carta liberal que buscaba liberalizar la economía y democratizar la política” (Velasco, 2010, p. 229). Este renovado optimismo generó un efecto que se muestra aparentemente contradictorio; ahora que parecía que por fin se había alcanzado un Estado social de derechos, la movilización social aumentó en forma significativa. Fue la ruptura de un dique, el grito de una ciudadanía acallada durante casi 100 años y que, por fin encontró nuevas maneras de comunicación con el Estado más allá de la confrontación violenta.

Esta sección presenta tres apartados. En primer lugar, se describe el comportamiento de las luchas sociales en Colombia en los 25 años siguientes a la Constitución. En segundo lugar, se caracterizan las estructuras de oportunidad y movilización de las luchas sociales en Colombia. Finalmente, se ofrecen dos lecturas de este fenómeno y su relación con la construcción de país pos-Constitución ³.

3. Para esto, se recurre a una metodología de tipo descriptiva-analítica en la medida en que “la investigación descriptiva reseña las características de un fenómeno existente y describe la situación de las cosas” (Salkind, 1999, p. 11), soportada principalmente en la técnica de observación y revisión documental (Bernal, 2006) junto a algunos elementos de análisis de coyuntura (Abarca, et al., 2013).

Una caracterización de las luchas sociales en Colombia (1991-2015): marcos de acción colectiva

En los últimos años ha habido un aumento en el interés de estudiar el fenómeno de las luchas sociales valiéndose del uso de análisis de frecuencias con el propósito de identificar tendencias, relaciones y explicaciones. Por ejemplo, Barrera y Hoyos (2020) utilizan modelos estadísticos para determinar si la historia de las protestas en Colombia ha sido en efecto violenta, desordenada y disruptiva, como pareciera ser el imaginario ante la opinión pública. Los autores demuestran que, por el contrario, el uso de la violencia ha sido marginal y han prevalecido más las tácticas convencionales.

Otros trabajos se han aproximado a realizar análisis de corta duración (como el caso del paro nacional en 2019 y el denominado 21N⁴), apoyados en metodologías de orden cualitativo con claves interpretativas y con un alto componente descriptivo, con énfasis en el análisis de elementos particulares de orden simbólico (batucadas y cacero-lazos) para identificar la riqueza que estas luchas sociales presentaron en su momento en el ambiente nacional que demuestran otras formas de acción por parte de la ciudadanía (Aguilar-Forero, 2020) y que contrastan con las formas tradicionales prototípicas de hacerse sentir en la esfera pública.

En los estudios de movimientos sociales de corta duración, Hernández-Pérez y Castiblanco-Moreno (2021, *en prensa*) a través de un análisis de 224 piezas de opinión sobre la movilización ciudadana del 21N –de 2019– identifican que las posiciones “en contra” frente al 21N se dieron principalmente en medios regionales como *El Colombiano* y *El País* y se caracterizaron, en su mayoría, por aducir a actos desbordados de vandalismo de parte de los manifestantes, la infiltración de las protestas por parte de grupos armados y el derecho a la seguridad y al trabajo de los “ciudadanos de bien” que

4. Lo que empezó en septiembre de 2019 como una manifestación estudiantil para protestar contra actos de corrupción cometidos en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, rápidamente se sumó a un ambiente político muy agitado resultado de la negligencia estatal para frenar la masacre de líderes sociales, el incumplimiento de los acuerdos de paz, la propuesta gubernamental de diferentes medidas económicas que amenazaban con disminuir el bienestar de los trabajadores en Colombia, entre otros. Así, después de semanas de movilizaciones multitudinarias, el 21 de noviembre fue convocado un paro nacional contra el denominado “Paquetazo de Duque” (Hernández-Pérez y Castiblanco-Moreno, 2021, *en prensa*), lo que no sucedía, en esta escala, desde 1977, convirtiéndolo en el primer paro de la era posconstitucionalista. En una muestra más de la criminalización de la protesta social por parte del Estado, las manifestaciones fueron estigmatizadas en el plano simbólico y confrontadas violentamente en el plano material; así, movilizaciones mayoritariamente pacíficas se vieron eclipsadas por actos focalizados de violencia. Dos hechos se hicieron tristemente célebres en el marco del paro: el homicidio del estudiante Dilan Cruz a manos de un agente del Esmad y una noche de terror (22 de noviembre) en la que se acusó a ciudadanos migrantes de estar cometiendo robos masivos en barrios y conjuntos residenciales de las ciudades principales del país. En Bogotá se declaró el toque de queda (como se hizo por última vez también en el último paro nacional en 1977) y se militarizó la ciudad; hasta la fecha, no existe ninguna denuncia por los supuestos hechos sucedidos esa noche ni una condena contra el asesino de Dilan.



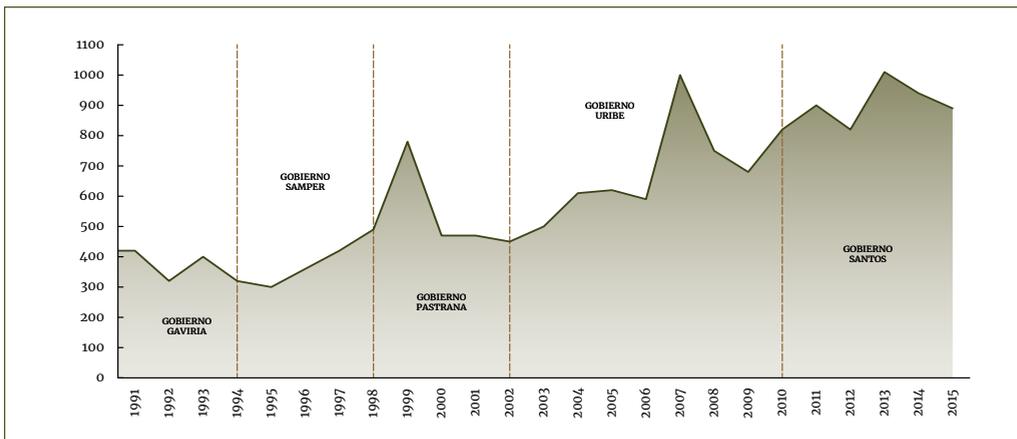
no participaron en las movilizaciones (Cancino, 23 de noviembre de 2019; De Toro, 4 de octubre de 2019; Nieto, 17 de noviembre de 2019; Tamayo, 16 de noviembre de 2019).

Otras aproximaciones se han centrado en demostrar, a través del análisis de correlaciones simples, que las protestas en Colombia guardan relación con la inoperancia del Estado social de derechos establecido a través de la Constitución Política de 1991 junto con el aumento de las capacidades de movilización de los ciudadanos (Velasco, 2010). Pero, es el texto de Archila et al. (2019) el que se presenta como insumo fundamental para este capítulo, no solo porque sintetiza 40 años de luchas sociales, sino también porque sistematiza y actúa como puente de acceso a la base de datos de luchas sociales de Cinep.

El texto presenta una trayectoria de las luchas sociales y protestas (figura 1) mostrando que Colombia ha contado con un fuerte activismo con el paso del tiempo⁵.

Ahora bien, para el análisis dispuesto en este capítulo se han tomado los datos correspondientes a las luchas sociales registradas entre 1991 (punto de partida de la nueva Constitución Política de Colombia) hasta 2015 (fecha hasta la cual se pudo consolidar la información por parte del Cinep a través del texto de Archila). Para este periodo de tiempo se contabilizó un total acumulado de 15 363 protestas o luchas sociales⁶.

Figura 1. Trayectoria de luchas sociales y protestas en Colombia 1991-2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Cinep (2021).

- La investigación para este capítulo se enmarca en un enfoque cualitativo con técnicas de recolección y análisis de información propia de esta aproximación. Así, aun cuando se recurre al uso de estadísticas descriptivas de tendencias de movilización social provenientes de los registros de la base de datos de luchas sociales del Cinep (Archila et al., 2019), estas se analizan desde una perspectiva de coyuntura cuyo eje articulador es la evolución de la relación Estado-ciudadanía.
- Por cuestiones metodológicas propias de la manera en que Cinep presenta sus reportes a través del texto de Archila, et al., (2019), pero también por la imposibilidad que trajo consigo acceder a datos actualizados (2015-2021), se han conservado los cortes temporales empleados por el Centro de Investigación los cuales serán utilizados posteriormente para el análisis así: 1988-1999; 2000-2007; 2008-2015 (ver figura 2 en adelante).

La tendencia que se aprecia en la figura 1 evidencia las manifestaciones de la ciudadanía frente a estímulos que reconocen como contradictorios a lo que, se supone, deberían ser las condiciones mínimas para vivir como ciudadanos y que se encuentran dispuestas en la Constitución (Título I: De los principios fundamentales y Título II: De los derechos, las garantías y los deberes).

Durante el gobierno de Gaviria (1990-1994) hubo un permanente descenso en las luchas sociales pues la apertura constitucional trajo consigo un optimismo de que los derechos “ahora sí” se reconocerían como blindados pese a que, y paradójicamente, las reformas neoliberales tendrían lugar durante este mandato y esto implicó en muchos sentidos el desmonte de un proto Estado de bienestar garante de unos derechos mínimos.

Este descenso se mantuvo hasta el primer año del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) en donde las luchas sociales mostraron un aumento significativo –algo contradictorio dado el carácter progresista que marcó los primeros años de este mandato–. Este comportamiento puede leerse como un rechazo ante el famoso proceso 8000, la profundización del conflicto armado rural y urbano, la crisis económica –que, aunque estalló en 1999 hizo sus primeros anuncios en 1997– y un precoz desgaste frente a las garantías que ofrecía la carta constitucional promulgada solo cuatro años antes.

En el gobierno de Pastrana (1998-2002) se presentó un pico en las manifestaciones sociales en 1999 debido a las protestas contra su “Plan de desarrollo”, y en especial contra lo que se leyó como el desmonte de la educación pública en el país (García, 2004; González, 2015). Sin embargo, esto se siguió de un descenso en el fenómeno de la movilización, resultado del inicio de los diálogos que el mandatario tuvo con la insurgencia (en este caso las FARC-EP) y que trajeron consigo la posibilidad y sensación de cambio con respecto a lo que podría ser la agenda futura de país que, indefectiblemente fue vista con un moderado optimismo por lo que la insatisfacción social se vio menguada en términos de lucha social.

Ahora bien, cabe resaltar que durante este periodo presidencial se dio origen al Escuadrón Móvil Anti-Disturbios (Esmad) (24 de febrero de 1999) como una fuerza entrenada en el uso de armas no letales para el manejo adecuado de las protestas sociales (Casas, 2019). Esta fuerza especial ha estado en el centro de la estrategia de contención, varias veces letal, de la movilización social en Colombia.

A partir del 2002 se marca una ruptura con el escenario que caracterizó los primeros 10 años después de la firma de la Constitución. Aun cuando entre 1995 y 2002 se evidencia una tendencia creciente de las luchas sociales, es después del 2002 cuando el fenómeno empieza a crecer de forma exponencial, alcanzando un pico en el año 2007 con 1016 episodios.

Los dos periodos presidencias de Álvaro Uribe, aunque con algunos descensos hacia el final de su segundo mandato, estuvieron caracterizados por un notable aumento



en las luchas sociales, resultado de la alta participación de diferentes sectores (campesinos, indígenas, líderes sociales, etc.); pero, también una mayor articulación entre los mismos que denunciaban una desmejora en materia de derechos fundamentales y, en particular, lo relacionado con temas de seguridad humana y ciudadana, muchas veces asociada a la implementación de la política de defensa y seguridad democrática – “falsos positivos”, aspersiones aéreas, entre otros– y en contraste con el uso de la protesta por parte de la derecha colombiana en manifestarse en contra de las FARC (Díaz, 2020).

A lo anterior habría que sumar la modificación que el mandatario hizo sobre la carta constitucional para permitir su reelección junto con toda la reingeniería institucional que caracterizó su mandato, a punto de, por ejemplo, atizar el choque de poderes y de funciones, principalmente entre el ejecutivo y la Corte Constitucional.

La tendencia creciente de las luchas sociales se mantuvo durante el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, con un pico en el 2013 en el marco del paro agrario –que después se convertiría en paro nacional–, y que solo decreció hacia el final de este periodo ante la apertura de diálogos con la insurgencia⁷.

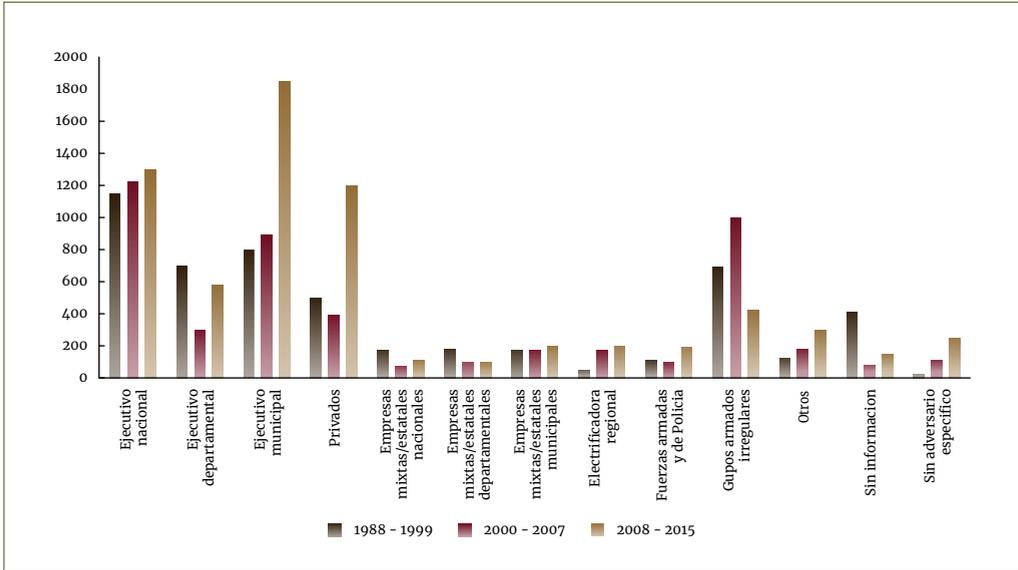
Estructuras de oportunidad y de movilización de las luchas sociales en Colombia

Como se hace evidente en la revisión previa, las luchas sociales no surgen *ex nihilo*. Las mismas hacen parte de una respuesta situada ante un conjunto de circunstancias o determinantes que, dentro de la sociología de los movimientos sociales se identifican como la estructura de oportunidad política; esto es, el conjunto de incentivos provenientes de “dimensiones consistentes –aunque no necesariamente fórmulas permanentes o nacionales– del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente” (Tarrow, 1997, p. 49).

Las estructuras de oportunidad pueden leerse como los incentivos conducentes a una acción colectiva, en este caso a las luchas sociales. De esta manera, comprenden las motivaciones, así como los actores que materializan las insatisfacciones que catalizan la movilización. La figura 2 muestra que gran parte de las luchas sociales identifican al ejecutivo central (en sus diferentes órdenes: nacional, departamental y municipal) como principal adversario.

7. Durante el gobierno de Santos hubo un incremento sustantivo de la protesta social la cual ha sido examinada detenidamente por Cruz Rodríguez (2014; 2016; 2017) y que deja entrever una recomposición de los movimientos sociales en Colombia caracterizados por producir protestas de gran magnitud entre cuyo inventario se cuentan el paro nacional cafetero, el paro nacional agrario y la protesta campesina en el Catatumbo, entre otras.

Figura 2. Adversarios de la protesta social en Colombia 1991-2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Cinep (2021).

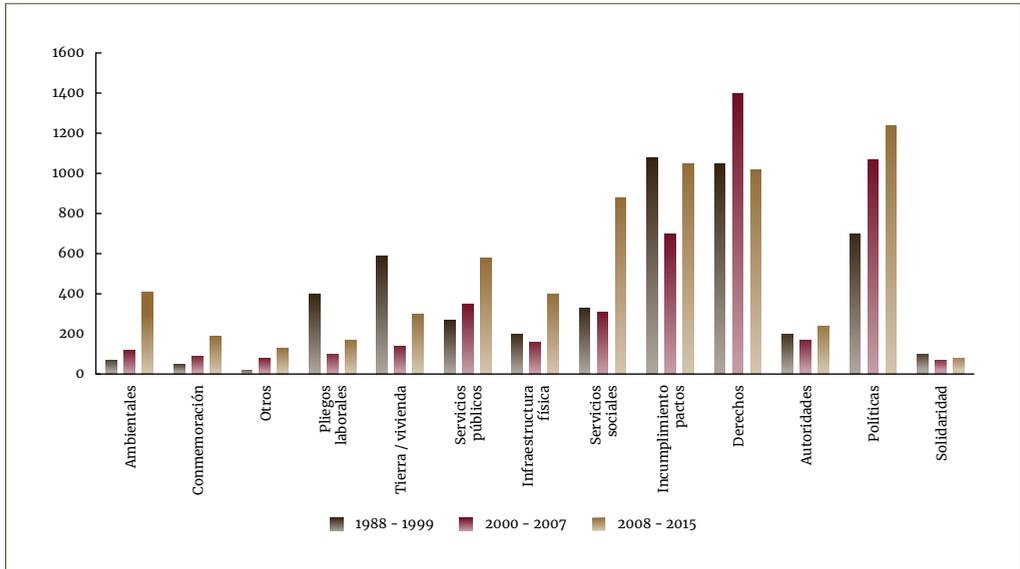
La protesta social, para el caso de los datos que muestra el Cinep, da cuenta de un espíritu confrontacional frente a la institucionalidad y el Estado central, ante el cual la ciudadanía manifiesta sus demandas y demuestra un descontento generalizado. En contraste, la reacción contra los grupos armados irregulares, si bien es elevada, no parece ser tan significativa, esto aun cuando la movilización por la paz ha sido una de las banderas políticas más prominentes de los últimos veinte años⁸.

Con este marco es comprensible cómo las motivaciones se relacionan con la percepción de incumplimiento, insatisfacción y fracaso del Estado social de derechos. La figura 3 muestra que las motivaciones que alimentan la protesta social se encuentran asociadas, mayoritariamente, al quiebre del pacto o por lo menos al incumplimiento de pactos con ciertos sectores, la adopción de políticas sociales y económicas que bien podrían ir en detrimento de los derechos fundamentales y que a su vez se encuentran relacionados con la provisión de bienes materiales (servicios públicos, por ejemplo) y elementos “intangibles” (derechos y servicios sociales) pero que, en definitiva, develan una inconsistencia entre el servir *en y para* la sociedad y la ciudadanía desde el Estado central.

8. Ahora bien, lo aquí dispuesto es apenas una hipótesis que surge como resultado del ejercicio interpretativo, toda vez que en otros trabajos de sistematización del Cinep en lo referente a la movilización social por la paz en Colombia (García-Durán, 2006) se ha demostrado un fuerte activismo por la paz y en el que se cuenta una reacción en contra de los grupos armados irregulares.



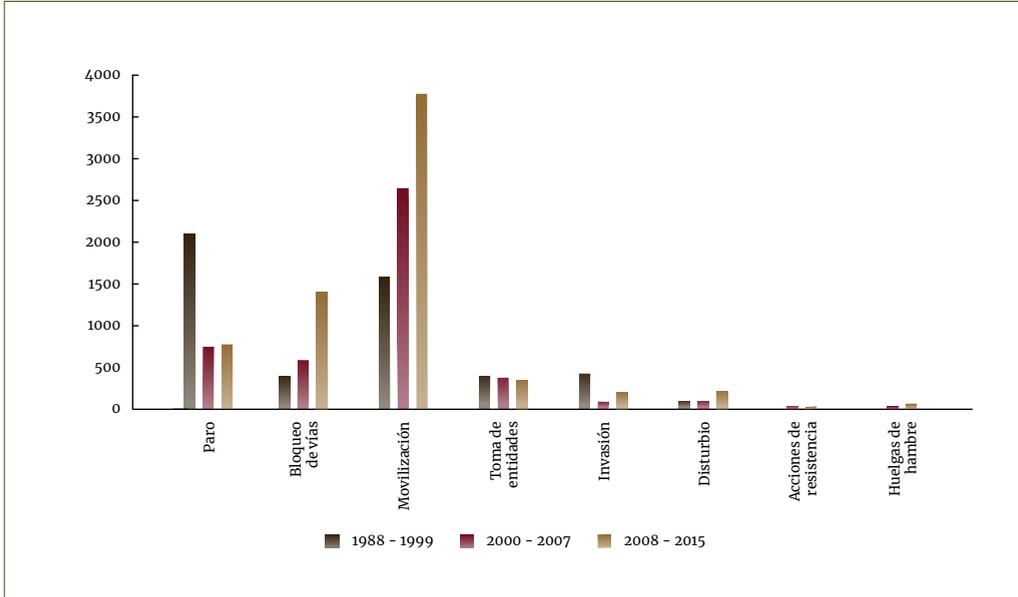
Figura 3. Motivos de la protesta social en Colombia 1991-2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Cinep (2021).

Pero, que los ciudadanos puedan ser escuchados depende (entre muchos factores más) de las modalidades, formas y acciones empleadas para canalizar sus exigencias en la arena política. De manera frecuente los medios de comunicación y el Estado representan la protesta social como un escenario de desestabilización del orden estatal, y no como fortalecimiento de ciudadanía. Esto, sin embargo, como se observa en la figura 4, es puesto en entredicho ante los resultados obtenidos por Cinep.

Figura 4. Modalidades de lucha de la protesta social en Colombia 1991-2015



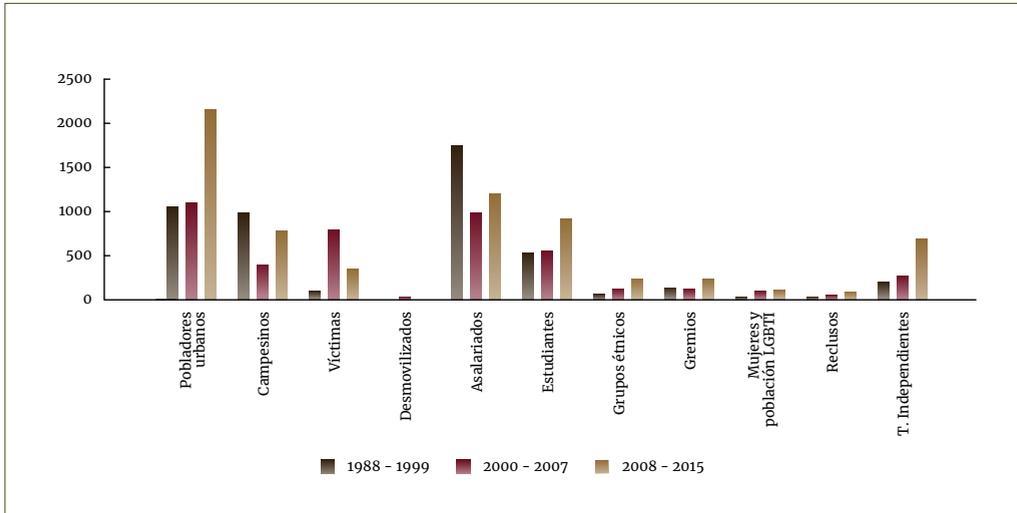
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Cinep (2021).

¿A través de qué mecanismos se manifiesta la gente? Desde el registro del Cinep, se trata más de un fenómeno en el que prima la no violencia como mecanismo de expresión y en donde la movilización social se convierte cada vez más en el medio privilegiado. Se reconoce así, durante el marco de tiempo examinado, una sociedad en movimiento pero que ejerce acciones que buscan “interrumpir” la cotidianidad tales como el bloqueo de vías y el paro; este último con una notable disminución quizás ante los costes económicos que acarrea.

Los resultados de Cinep, y el análisis aquí presentado coinciden con los resultados del estudio de Barrera y Hoyos (2020) quienes muestran que, son menores las acciones violentas (disturbios) en contraste con acciones disruptivas (bloqueo de vías, invasiones y toma de entidades) y las estrategias convencionales (mítines, marchas, concentraciones, paros, resistencia civil y huelgas de hambre).

Por último, de ¿qué ciudadanía se está hablando? ¿Cuál es la identidad de los actores a los que se hace referencia en virtud del anterior examen? La figura 5 devela que se trata de una ciudadanía activa que encuentra en pobladores urbanos, estudiantes, campesinos, asalariados y trabajadores independientes una fuerte masa crítica para dar cuenta del conjunto de demandas sociales pendientes.

Figura 5. Actores de la protesta social en Colombia 1991-2015



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Cinep (2021).

No es de extrañar que bajo este variopinto de una ciudadanía activa se encuentren incluso otros actores no categorizados e identificados por Cinep como prioritarios y que, muestran cómo las movilizaciones congregan un conjunto más variado de actores sociales, con demandas por distintos derechos y cuya armonización representa un desafío inmenso para las luchas sociales en el país.

En conclusión, y como lo han revelado algunos estudios al respecto (Velasco, 2010), el comportamiento de la protesta en Colombia guarda una relación con el régimen político del momento en tanto este ofrece o desincentiva mecanismos para que la protesta tenga lugar y, con ello, la posibilidad de que la ciudadanía manifieste sus inconformidades y necesidades frente a un Estado social de derechos que, con el pasar del tiempo, ha sido tan desobligante como inoperante en la atención de estas demandas.

Dos lecturas de la relación Estado-ciudadanía desde las luchas sociales

En lo sucesivo, y a manera de discusión, se plantean dos lecturas del análisis previo del quehacer de las luchas sociales, sus marcos de acción, estructuras de oportunidad y movilización en los últimos 30 años en Colombia.

Lectura uno (la paradoja política): vale la pena destacar dos aspectos de este recorrido (1991-2015). El primero, el permanente aumento de luchas sociales y protestas

durante el tiempo examinado. Esto, por supuesto, podría recibir múltiples interpretaciones. Por el momento se señalan dos. Una de carácter optimista, en el sentido en que un aumento en el registro de la protesta social – con todas y las dificultades metodológicas que ello soporta, máxime si este registro se hace a través de revisión de prensa en donde el elemento ideológico tiene lugar, así como las decisiones editoriales de los medios sumado al sesgo informativo que se pudiese presentar – (Earl et al., 2004) muestra que vivimos en una democracia formal, aunque incompleta. Aún con todos los ataques que la protesta social ha recibido durante el periodo examinado en términos de criminalización, estigmatización y el asesinato de manifestantes⁹, la posibilidad de volcarse a la calle o de manifestarse a través de algún repertorio de acción no se ha agotado y, antes bien, ha ocupado mayor presencia con el paso del tiempo.

La segunda interpretación, más pesimista, es la contracara de la primera, y tiene que ver precisamente con la insatisfacción permanente, pero además en aumento, de una ciudadanía que reclama garantías mínimas asociadas a ese pacto social, económico y político que, se supone, se vio plasmado en su momento en la carta constituyente de 1991.

Como sea, el comportamiento de las luchas sociales aquí contabilizadas evidencia una paradoja política; pues mientras se vivió una apertura democrática a través de los diferentes mecanismos de participación y acción que tuvo su génesis en los instrumentos dispuestos por la Constitución, contrasta ello con la no prestación y garantía de los derechos fundamentales (económicos, sociales, culturales, políticos) dispuestos en la misma carta constitucional. En efecto,

la Constitución mejoró los mecanismos formales de representación y participación, e implementó el referendo, el plebiscito, la tutela, entre otros mecanismos que buscaban abrir oportunidades políticas. Se esperaba que la institucionalización del Estado social de derecho produjera un sistema político más democrático. Pero, el modelo de desarrollo económico mercado-céntrico y excluyente ha retardado el proceso de institucionalización del ESD en Colombia. (Garay 2002, citado en Velasco, 2010, p. 229)

9. Uno de los acontecimientos más sonados a este respecto fue la muerte de Dilan Cruz durante el gobierno de Iván Duque: “Dilan Cruz, de 18 años, acababa de terminar el grado 11 y se graduaba este lunes. Marchaba para exigir acceso a la educación, quería estudiar Administración, pero necesitaba un préstamo para financiar sus estudios [...] La lesión que sufrió en su cabeza, producto del impacto de un proyectil, al parecer de goma, lanzado por agentes del Esmad terminó por apagar su vida. Fueron tres días en cuidados intensivos, en los cuales los médicos del hospital San Ignacio hicieron lo humanamente posible por salvarlo, pero no lo lograron. A las 10:00 p.m. del lunes se supo la fatal noticia” (El Espectador, 25 de noviembre de 2019, párr. 1 y 2).

Lectura dos (una dinámica de perdedores): la trayectoria de las luchas sociales podría examinarse desde el accionar de los actores involucrados: el Estado y la ciudadanía cuyo balance no es del todo satisfactorio pues si los ciudadanos no han logrado los cambios estructurales esperados bien valdría la pena preguntarse y evaluar hasta qué punto la forma, los medios y los modos en que se ha encaminado la protesta social han sido los adecuados para los propósitos y cambios que se desean alcanzar. Por ejemplo, las nuevas movilizaciones sociales dan cuenta de una ciudadanía menos vertical, informal, no necesariamente organizada bajo estructuras definidas y jerárquicas y con dificultades para establecer agendas concretas de negociación (Hernández-Pérez y Castiblanco-Moreno, 2021, *en prensa*).

Pero, por otra parte, desde el Estado se podría identificar una especie de “oídos sordos”, parsimonia y falta de respuesta ante los reclamos acumulados que la ciudadanía ha venido presentando con el paso del tiempo y que dan muestra de una ineficacia en su ser y quehacer. Así, bien podría decirse que desde la perspectiva de los actores todos han sido perdedores: la ciudadanía, por no lograr los cambios esperados o, por lo menos, permitir que sus exigencias sean tomadas en cuenta. Pero el Estado también aparece como perdedor en esta dinámica pues las deudas que mantienen en materia de derechos son permanentes y, más grave aún, cobrando intereses cada vez más altos para el país.

Un suceso, entre muchos, que ejemplifica esta situación se presentó en el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014) con el tristemente célebre “el tal paro nacional agrario no existe” pronunciado en agosto de 2013 acompañado de acusaciones de infiltraciones, terrorismo, vandalismo, entre otros. La figura 6 resume la actitud institucional frente a las luchas sociales en Colombia y la reacción de la ciudadanía ante esta ruptura en la comunicación.

Figura 6. Caricatura “Miopía presidencial”



Nota: *Semana* (24 de agosto de 2013).



Conclusiones

La promulgación de la Constitución Política de 1991 representó una transformación significativa en el proyecto de nación de país al posibilitar el tránsito de un Estado conservador, religioso y moralista a uno social de derechos garantista, entre muchas otras cosas, del derecho a disentir con el Estado y exigirle a este el cumplimiento de sus responsabilidades a través de diferentes mecanismos diseñados especialmente para ese fin.

Sin embargo, a 30 años de este hito, la situación dista de lo inicialmente pensado. La protesta social en Colombia, como marco de acción de las luchas sociales, ha sido criminalizada y estigmatizada; de forma reciente, se ha evidenciado un aumento del uso de la fuerza para controlar y reprimir las movilizaciones ciudadanas y, lo que es tal vez lo más peligroso de todo, se han desdibujado en algunos momentos los límites entre la protesta civil y las acciones de grupos armados ilegales –por ejemplo, acusando a los manifestantes de ser integrantes de grupos guerrilleros actuando bajo los intereses de estos últimos–.

Atendiendo a esto, este capítulo indaga por las características de las movilizaciones ciudadanas en Colombia, enmarcadas en las luchas sociales de los últimos 30 años. Con este fin, se estudia la frecuencia de estas acciones, estructuras de oportunidad y movilización y se ofrecen unas lecturas de la dinámica identificada.

Respecto a la dinámica de la protesta social, es posible evidenciar dos momentos. Uno, entre 1991–2001, caracterizado por una suerte de esperanza y confianza en las promesas de la nueva Constitución que se evidencia en un comportamiento ligeramente creciente en la cantidad de protestas sociales. Este comportamiento puede explicarse, además de la crítica de la Constitución, por el inicio de los diálogos de paz en el gobierno de Andrés Pastrana y que convocó a los diferentes actores bajo la bandera de la salida negociada al conflicto.

La ruptura de los diálogos de paz marcó un punto de inflexión en la relación entre Estado y ciudadanía. Por una parte, la reacción estatal, en cabeza del presidente Álvaro Uribe, fue de una persecución sin cuartel a todos los grupos que amenazaban el monopolio estatal de la fuerza sumada a una política de austeridad y reducción del tamaño del Estado –una profundización de las ideas neoliberales que convivieron con la discusión de la nueva Constitución–. En este marco, las protestas campesinas se centraron en la violencia y beligerancia de las acciones militares en sus hogares; mientras que las protestas urbanas se concentraron en garantizar que esta reducción del Estado no representara un retroceso en la garantía de derechos básicos. Esta tendencia se mantendría durante el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, elegido bajo la promesa de continuidad de los dos mandatos anteriores.



Ahora bien, esta caracterización muestra que, la Constitución cumplió su objetivo de garantizar e impulsar espacios de movilización ciudadana que ampliaran el repertorio de herramientas de comunicación entre la ciudadanía y el Estado. En ese sentido, una interpretación posible de la tendencia observada es que los movimientos sociales han encontrado garantías para el ejercicio del derecho de la libertad de expresión y de asociación y, con el paso del tiempo, han aumentado su presencia en la arena pública.

Una segunda interpretación, no excluyente de la anterior, es que el aumento de la protesta social responde a un mayor desgaste de la democracia en su forma parlamentaria y en donde la calle se ha convertido en medio de interlocución con un Estado que, pese a que asegura respetar los canales formales de comunicación, ha mostrado poco interés en escuchar y emprender acciones transformativas que respondan a las demandas de los diferentes grupos sociales que se movilizan.

Surge pues la duda sobre si el periodo pos-Constitución, en términos de protesta social, se puede denominar una dinámica de perdedores. La de una ciudadanía que, hasta el momento, no ha logrado que sus demandas sean atendidas, y gobiernos de turno que, a su manera, han hecho oídos sordos a estos reclamos. Al igual que concluye el texto de Archila (2003) citando el poema “La ardilla y el caballo” de Tomás de Iriarte: “Tantas idas y venidas, tantas vueltas y revueltas; quiero, amiga, que me digas: ¿son de alguna utilidad?” (p. 467) y que invita a la reflexión sobre ¿qué se ha conseguido con este acumulado de protesta social con el paso del tiempo? Por lo pronto el balance no es concreto, pero sí esperanzador. Posterior a la Constitución de 1991 se evidencia una ciudadanía más activa que ve en la protesta social un mecanismo para la canalización de sus demandas sociales; ahora, se hace necesario estudiar cómo esta movilización ha impactado en la institucionalidad formal del país.

A manera de conclusión, se pueden encontrar avances en términos de luchas sociales en tanto más personas salen a las calles y que demuestran que, en democracia, la arena pública es un escenario para la construcción de ciudadanía. Sin embargo, queda aún pendiente la adopción de reglas de juego que garanticen la regulación de la protesta social sin que se pierda el derecho a la libre expresión; esto, sin duda pasa por una inaplazable reforma a los cuerpos policiales encargados de la vigilancia que tiene en su esencia una perspectiva represiva de la protesta social y en la que la fuerza pública mantiene un enfoque militarista y represivo. Estos aspectos siguen siendo deudas pendientes.

Finalmente, aun cuando la carta constitucional dispuso en su artículo 22 que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”, y ello ha sido bandera para que sucedan algunas movilizaciones, lo que queda demostrado y validado empíricamente en lo precedente de este capítulo es que la paz no es solo la ausencia de guerra (paz negativa: Galtung, 1964; 1969), sino que ello tiene que ver con la garantía de una condiciones mínimas fundamentales y el cumplimiento de derechos básicos



(paz positiva: Galtung, 1964; 1969) que encuentra, precisamente, en la protesta social un canal de exigibilidad y que, por ello la misma continuará persistiendo bajo nuevas dinámicas ante el incumplimiento de un Estado social de derechos.

Referencias

- Abarca, A. (2013). El análisis de coyuntura. En A. Abarca, C. Benavides, G. Quesada, G. y F. Rodríguez. *Técnicas cualitativas de investigación* (pp. 249-299). Universidad de Costa Rica.
- Aguilar-Forero, N. (2020). Las cuatro co de la acción colectiva juvenil: el caso del paro nacional de Colombia (noviembre 2019-enero 2020). *Análisis Político*, 33(98), 26-43.
- Archila, M. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Centro de Investigación y Educación Popular.
- Archila, M., García, M., Parra, L. y Restrepo, A. (2019). *Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975-2015*. Fundación Centro de Investigación y Educación Popular; Programa por la Paz CINEP-PPP.
- Archila, M. (2020, 11 de agosto). *45 años de protesta social en Colombia 1975-2019*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=8UcURAYKtjc>
- Barrera, V. y Hoyos, C. (2020). ¿Violenta y desordenada? Análisis de los repertorios de la protesta social en Colombia. *Análisis Político*, 33(98), 167-190.
- Bernal, C. (2006). *Metodología de la investigación para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Pearson Educación.
- Cancino, I. (2019, 23 de noviembre). Diálogo sí, Petro no. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/ivan-cancino-g/dialogo-si-petro-no-682572>
- Casas, D. (2019). Esmad, seguridad y posacuerdo: perspectivas sobre la protesta en Colombia. *Ciencias Sociales y Educación*, 8(16), 73-89.
- Cinep. (2021). *Luchas sociales en Colombia*. <https://www.cinep.org.co/Home2/temas/programa-de-movimientos-sociales-derechos-humanos-e-interculturalidad/linea-de-movimientos-sociales-tierra-y-territorio/movilizaciones-cinep.html>
- Constitución Política de Colombia (CPC). (1991). Legis.
- Cruz, E. (2014). Dignidad en movimiento. El ascenso de la movilización social en Colombia (2010-2014). *Confluenze. Rivista di Studi Iberoamericani*, 6(2), 241-275.
- Cruz, E. (2016). El ciclo de protesta 2010-2016 en Colombia. Una explicación. *Jurídicas CUC*, 12(1), 31-62. <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.12.1.2016.3>



- Cruz, E. (2017). *Caminando la palabra. Movimientos sociales en Colombia (2010-2016)*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Dalton, R., Kuechler, M. y Bürklin, W. (1992). El reto de los nuevos movimientos. En R. Dalton y M. Kuechler (Eds.). *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden político* (pp. 19-42). Artes gráficas Soler, SA.
- De Toro, C. (2019, 4 de octubre). Se salió de madre. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/se-salio-de-madre-DH11700542>
- Díaz, F. (2020). Right-wing populism and the mainstreaming of protests: The case of Colombia. *Revista Española de Sociología*, 29(3), 169-177.
- Earl, J., Martin, A., McCarthy, J., y Soule, S. (2004). The use of newspaper data in the study of collective action. *Annual Review of Sociology*, (30), 65-80.
- El Espectador. (2019, 25 de noviembre). Falleció Dilan Cruz, el joven que marchaba para pedir educación. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/fallecio-dilan-cruz-el-joven-que-marchaba-para-pedir-educacion/>
- Escobar, A., Álvarez, S. y Dagnino E. (Eds.). (2001). *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Tauros; ICANH.
- Galtung, J. (1964). An Editorial. *Journal of Peace Research*, 1(1), 1-4.
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- García-Durán, M. (2006). *Movimiento por la paz en Colombia 1978-2003*. Cinep.
- García, M. (2004). Las luchas sociales en Colombia: resistencia frente a la guerra. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10(1), 155-174.
- García, M. (2020). *El país de las emociones tristes. Una explicación de los pesares de Colombia desde las emociones, las furias y los odios*. Editorial Planeta.
- González, C. (2015). Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 46(1), 243-261.
- Hernández-Pérez y Castiblanco-Moreno. (2021). 21N: ¿movimiento social y expresión de una nueva ciudadanía? [En prensa].
- Jelin, E. (Comp.). (2002). *Las conmemoraciones: las disputas en las fechas "infelices"*. Siglo XXI Editores.
- McCarthy, J. y Sald, M. (1973). *The trend of social movements in America, professionalization and resource mobilization*. General Learning Press.
- McAdam, D. (1982). *Political process and the development of Black Insurgency. 1930-1970*. The University of Chicago Press.

- Massal, J. (2006). El papel de los movimientos sociales en la consolidación democrática: reflexiones alrededor del caso ecuatoriano en perspectiva comparada. *Colombia internacional*, (63), 108-127.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México.
- Neveu, É. (2000). *Sociología de los movimientos sociales*. ABYA-YALA.
- Nieto, R. (2019, 17 de noviembre). Evitar la deriva violenta. *El País*. <https://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/rafael-nieto-loaiza/evitar-la-deriva-violenta.html>
- Oberschall, A. (1973). *Social conflict and social movements*. Prentice-Hall.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. Limusa.
- Ramírez, E. y Zarate, N. (2015). Entre la representación y la movilización: escenarios de participación en Colombia (1991-2014). *Reflexión política*, 17(34), 60-73.
- Salkind, N. (1999). *Métodos de investigación*. Prentice Hall.
- Semana. (2013, 24 de agosto). Santos: “El tal paro nacional agrario no existe”. <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-el-paro-nacional-agrario-no-existe/355264-3/>
- Tamayo, R. (2019, 16 de noviembre). El paro de las mentiras. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/el-paro-de-las-mentiras-EP11964011>
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza.
- Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. McGraw-Hill.
- Touraine, A. (1987). *El regreso del actor*. Eudeba.
- Uprimny, R. y Sánchez L. (2010). Derecho penal y protesta social. En E. Bertoni (Comp.) *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina* (pp. 47-74). Universidad de Palermo.
- Velasco, M. (2010). Democracia, gobernabilidad y movimientos sociales en Colombia: 1990-2006. En M. Tanaka y F. Jácome (Eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática: Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina* (pp. 213-244). Instituto de Estudios Peruanos.



