

Resumen Ejecutivo

Informe sobre el futuro de la democracia en Colombia

Caminos para fortalecer la democracia



2024

Informe sobre el futuro de la
democracia en Colombia
**CAMINOS PARA FORTALECER LA
DEMOCRACIA**



RESUMEN EJECUTIVO



Informe sobre el futuro de la democracia en Colombia

Equipo Coordinador

Sara Ferrer Olivella
Alejandro Pacheco Gurruchaga
Blanca Cardona Rivadeneira
Juan Felipe Cardona Cárdenas
Valeria Caballero González
Alberto Mendoza Medina

Consejo Asesor

Catalina Botero Marino
Daniel Pacheco
Elisabeth Ungar Bleier
Magdy Martínez-Solimán

Contribuciones

Alexander Reina Otero
Andrés Caro Borrero
Diego Chiquillo
Emanuele Sapienza
Felipe Franco Gutiérrez
Helena Sanint
Isabella Almonacid
Juan Daniel Ramírez Pascazaga
Laura Santacoloma Méndez
Natalia Espitia

Corporación Plataforma Diálogos Improbables
Fundación para el Estado de Derecho
Cifras & Conceptos
Corporación Viva la Ciudadanía

Apoyo

Agencia Española de Cooperación Internacional
para el Desarrollo AECID



The Governance, Peacebuilding, Crisis, and
Resilience (GPCR) Funding Window

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD en Colombia

Sara Ferrer Olivella
Representante Residente

Carla Zacapa Zelaya
Representante Residente Adjunta

Blanca Cardona Rivadeneira
Gerente Nacional de Gobernabilidad Democrática

Juan Felipe Cardona Cárdenas
Jefe de proyecto Informe de la Democracia

Valeria Caballero González
Analista de programa

Alberto Mendoza Medina
Asesor Temático Senior en Diálogo

Viveana Osorio Solano
Asociada Técnica en Sistematización de
Información

Lina María Gaitán Mateus
Asociada Técnica de Diálogo y Participación
Ciudadana

David Baracaldo Orjuela
Analista en Comunicación Política

Felipe Sánchez Laverde
Diseño Gráfico

Diseño de portada:
Valentina Zuluaga Posada

Corrección de estilo:
Marcela Garzón

*Los contenidos de este documento pueden ser
reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.
Propiedad del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo – PNUD.*

Colombia © 2024



Agradecimientos

La construcción del Informe sobre el Futuro de la Democracia en Colombia representa un trabajo que incluye contribuciones formales e informales de muchas personas del nivel nacional y de regiones distintas del país, de ciudadanos y ciudadanas no organizadas, de personas que hacen parte de organizaciones sociales, partidos y movimientos políticos, organizaciones de mujeres, grupos étnicos, del sector privado y la academia. Es posible que, aunque el contenido de este documento no refleje completamente la pluralidad y diversidad de ideas, interacciones y colaboraciones que forjaron esta iniciativa, si tiene el propósito de reconocerlas y visibilizarlas.

Los agradecimientos aquí presentes son un esfuerzo por reconocer, aunque de manera imperfecta, a aquellos que han dedicado generosamente su tiempo y energía a la elaboración de este informe. Extendemos una sincera disculpa a quienes hicieron aportaciones significativas que, por razones de espacio o concesión, no pudimos destacar explícitamente en el texto.

Confiamos en que este informe refleje el espíritu de las valiosas contribuciones y miradas desde múltiples disciplinas, sectores y perspectivas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en Colombia tiene el firme compromiso de aportar un análisis independiente, crear espacios y conversaciones sobre caminos posibles para profundizar la democracia en el país, donde las personas y sus territorios estén en el centro.

El trabajo de redacción, reflexión y análisis pudo llevarse a cabo gracias a la

orientación constante y participación activa de los integrantes del Consejo Asesor, a quienes extendemos nuestro profundo agradecimiento: Catalina Botero, Daniel Pacheco, Elisabeth Ungar y Magdy Martínez.

El Informe sobre el Futuro de la Democracia en Colombia se construye sobre el riguroso trabajo de investigación liderado por Juan Felipe Cardona, autor principal, con el apoyo de Sara Ferrer, Blanca Cardona, Valeria Caballero y Alberto Mendoza. Contó además en su diseño inicial con el impulso y las valiosas contribuciones de Alejandro Pacheco y Emanuele Sapienza.

El Cuaderno 1 - La democracia es cuestión de método, fue construido con la colaboración de Felipe Franco Gutiérrez, Andrés Caro Borrero y la Fundación para el Estado de Derecho, con la participación de Natalia Espitia e Isabella Almonacid; Alexander Reina Otero y el apoyo de la Corporación Viva la Ciudadanía.

El Cuaderno 2 - La democracia es promesa de bienestar, fue escrito con participación de Andrés Caro Borrero y la Fundación para el Estado de Derecho, que dirige en la actualidad, con la participación de Helena Sanint y Diego Chiquillo. También con apoyo de Juan Daniel Ramírez Pascazaga y la consultora Laura Santacoloma Méndez.

El Cuaderno 3 - La democracia como esperanza de un mejor futuro, contó con la participación de la firma Cifras y Conceptos y la Corporación Plataforma Diálogos Improbables. Agradecemos a todas las personas que participaron en los grupos focales, entrevistas y prospectiva.

Prólogo

El futuro de la democracia: en nuestras manos

No todas las personas tienen la fortuna de nacer en una democracia. Para no ir más lejos, los niños y niñas que nazcan hoy, en 59 países del mundo, lo harán en regímenes autoritarios, de acuerdo con el Índice de Democracia Global de *The Economist*. Es importante tomarse un momento para reflexionar sobre el alcance de esa afirmación. Probablemente todos tengamos algún familiar que vivió en una dictadura, un amigo que huyó de ella o algún conocido que está pensando en hacerlo. Incluso yo, hija de la democracia, tengo padres y abuelos que no siempre pudieron disfrutar del bienestar que esta trae.

Dicen que “uno no sabe lo que tiene hasta que lo pierde”. En ocasiones eso es lo que pasa con la democracia, sobre todo en los países en los que lleva largo tiempo vigente: se da por sentada, se asume que, como siempre ha estado allí, nunca dejará de estarlo. Es solo cuando las personas sienten que las despojan de sus libertades, su bienestar y su dignidad, que se repara en el privilegio de vivir en una democracia. A veces, desafortunadamente, cuando eso ocurre ya es demasiado tarde.

De allí que, tan importante como los derechos democráticos, están sus deberes. La democracia demanda una ciudadanía activa que constantemente aporte a su perfeccionamiento, a mitigar los riesgos que la amenazan y a garantizar su sostenibilidad en el futuro.

No hay sociedades ni democracias perfectas. Permanentemente tienen el reto

de adaptarse a un mundo cambiante con nuevos desafíos y crisis. Hacerlo oportuna y efectivamente, requiere tanto de la existencia de una cultura política comprometida con los valores democráticos, como de unos líderes e instituciones con voluntad de cambio y renovación para garantizar que los problemas que surgen en democracia se resuelvan en democracia, y para que el sistema permita que las personas vivan vidas dignas, plenas y en libertad.

Este compromiso de bienestar para todas las personas, independientemente de los territorios que habiten, sus condiciones sociales, identidades, creencias o ideologías, son propias de la democracia; ningún otro sistema asume tal promesa. Desde luego que, aún en las democracias mejor calificadas, una parte de la población es dejada atrás. Pero es la democracia la que permite corregir tales brechas dentro del mismo sistema.

Desde hace 50 años, el PNUD acompaña a las instituciones, a los ciudadanos y a las ciudadanas de Colombia en la búsqueda del desarrollo y el bienestar colectivo, compromiso que mantenemos y ratificamos. El país al que llegó, aunque muy distinto al actual, era democrático y hoy permanece como tal. Tiene cosas por mejorar y nuevos retos, pero es democrático, al punto que varias de sus características sirven como punto de referencia y ejemplo para la región.

Los invitamos con este informe a no perder de vista esta fortuna, a no darla por sentada y a recorrer los caminos que permitan que la democracia colombiana se fortalezca hacia el futuro y siga siendo un referente para la región y el mundo.

Sara Ferrer Olivella

Representante Residente del PNUD en Colombia

Introducción

“Las democracias mueren cuando no son efectivas, cuando excluyen y cuando sus élites no son capaces de mirarlas críticamente y actuar para reformarlas”.

Yanina Welp

La democracia en el mundo está en un momento de contracción: diferentes estudios muestran que, en la última década, son más las democracias que han experimentado reducciones en su calidad que las que han mejorado, e incluso algunas que, hasta hace poco se consideraban estables, están atravesando preocupantes crisis, aunado a una nueva ola de populismos de talante antidemocrático con altos índices de popularidad.

Colombia, más allá de cualquier duda, es una democracia consolidada. Así lo demuestran siete décadas de elecciones ininterrumpidas, resultados electorales rápidos, confiables y aceptados por todos los actores, una arquitectura institucional que consiguió en 2016 la firma de un histórico acuerdo de paz que logró una alternancia pacífica del poder con el primer gobierno de izquierda en la historia del país.

Este informe promueve la idea de una democracia de ciudadanía, aquella que, sin descuidar el desempeño institucional, sirva para ampliar las oportunidades y opciones que tiene la población para vivir mejor; que funcione como un habilitante para el desarrollo humano, para que las personas

puedan tener vidas plenas, dignas y en libertad¹.

El país, sin embargo, no ha dejado de ser un “orangután con sacoleva”, aquella metáfora con la que se sintetiza la paradoja de la democracia colombiana, una en la que esos atributos positivos han coexistido casi de manera endémica con altísimos niveles de violencia, devastadores conflictos armados, inseguridad, corrupción y unas profundas desigualdades. Hasta el momento, tal contradicción no ha impedido que la democracia colombiana se mantenga en pie. Pero confiar en que este efecto teflón será eterno, puede ser peligroso, especialmente cuando algunos valores que sustentan la democracia, como la confianza en las instituciones, la efectividad de la representación política, las garantías para participar, entre otros principios básicos se encuentran desgastados, fisurados y podrían significar una profunda ruptura de la democracia que conocemos.

En medio de esta paradoja, la democracia colombiana se enfrenta a la posibilidad de múltiples escenarios que, aunque con toda una gama de grises, apuntan hacia su fortalecimiento o eventual crisis.

Este contexto es el que hace relevante un Informe sobre el futuro de la democracia colombiana, uno que no solo le permita al país conocer su estado actual y las crecientes amenazas que enfrenta, sino que además proporcione luces sobre cuáles son las aspiraciones y expectativas de los colombianos y las colombianas sobre la democracia.

Para ello, los tres cuadernos que integran

este informe recogen estos propósitos: en el primero, La democracia es cuestión de método, se hace un diagnóstico de las principales tensiones que ponen en riesgo la estabilidad de los procedimientos e instituciones democráticas del país, centrándose específicamente en tres componentes que se consideran irrenunciables del sistema: vigencia del Estado de derecho, mecanismos eficaces de representación y garantías para la participación.

En el segundo cuaderno, La democracia es compromiso de bienestar, se analiza la eficacia de la democracia colombiana cumpliendo tres promesas habilitantes del desarrollo humano: bienestar económico, bienestar social y bienestar ambiental.

En el tercer cuaderno, La democracia es esperanza de un mejor futuro, se exponen las expectativas ciudadanas y los posibles escenarios de futuro de la democracia colombiana, no para pronosticar el devenir, sino con el fin de identificar las mejores decisiones y acciones que permitan conseguir ciertos futuros posibles y deseados, y evitar futuros inconvenientes o desfavorables.

Este informe no es un diagnóstico más sobre la democracia colombiana. Su narrativa es cualitativa y humana, se centra en la manera en que las personas viven y sienten la democracia, para lo cual no solo se recogieron las opiniones de más de 200 personas representativas de múltiples perfiles y territorios del país, sino que se tuvieron en cuenta otras maneras que tienen las personas para acercarse y expresarse sobre la democracia, como la literatura y la cultura.

El informe tampoco es un punto de llegada; es uno de partida. El documento no presenta combinaciones o recetas perfectas, ni pretende ser la última palabra en cuanto al presente y al futuro de la democracia. Lo que sí hace, es plasmar de manera clara, precisa y contundente aquellos temas tan urgentes como importantes que deben ser abordados por gobernantes y representantes, ciudadanía, partidos y movimientos políticos, gremios y sector privado, medios y demás actores de la democracia colombiana, que trascienda personalismos, sectarismos o calculadas agendas electorales.

Puede haber componentes y elementos adicionales a los propuestos en este informe y es posible que las lecturas que se hagan desde territorios o poblaciones específicas (mujeres, comunidades étnicas, juventudes, etc.) cambien algunos de los diagnósticos del presente y las proyecciones de futuro. ¡Y eso está bien! El objetivo al final de día es alentar y promover otros ejercicios diversos e innovadores que acompañen y complementen este primer punto de partida y amplíen nuestras posibilidades de diálogos. Este informe es el inicio para esos Caminos.

Cuaderno 1.

LA DEMOCRACIA ES CUESTIÓN DE MÉTODO

Los aforismos, aquel género literario que, mucho antes que los trinos y los memes, basó su éxito en la construcción de frases de calculada brevedad y contundencia, han encontrado en la democracia un terreno fértil. Uno de los más famosos es atribuido al político británico Winston Churchill: “La democracia es ese sistema político en el que cuando alguien toca a tu puerta de madrugada, es seguro que va a ser el lechero”. Más recientemente, se destaca el del politólogo polaco-estadounidense Adam Przeworski, para quien “la democracia es un sistema en el que los partidos de gobierno pierden elecciones”².

Estas referencias son útiles para recordar algo que en ocasiones tiende a olvidarse: la democracia es, antes que cualquier otra cosa, un conjunto de valores, principios, reglas e instituciones para vivir en sociedad y tomar decisiones públicas. Desde luego no es únicamente eso, pero lo que definitiva e innegablemente la diferencia de otros modelos, son sus procedimientos.

¿Cuáles son esas reglas? Siendo la democracia un concepto y un sistema en constante construcción, es apenas entendible que no exista un listado taxativo y unívoco al respecto. Sin embargo, existe un razonable consenso sobre aquellos mínimos que requerimos para la existencia de la democracia: la vigencia del Estado

de derecho, la efectiva representación política y las garantías para la participación ciudadana³ se convierten en principios irrenunciables y condiciones necesarias para vivir en democracia.

Respetar, acatar y hacer cumplir estas reglas es primordial, pero es solo la mitad del reto; para la democracia es igualmente importante que la ciudadanía confíe en la conveniencia del método y de sus procedimientos⁴. Y es allí, en esa intersección entre confianza y cumplimiento, donde radica la importancia de las reglas, especialmente en un momento de la historia en que varios gobiernos se autodenominan democráticos sin cumplir con sus criterios mínimos⁵.

Ese, desde luego, no es el caso de Colombia: si en algo se ha caracterizado la democracia del país, es precisamente en la calidad, solidez y estabilidad de sus reglas, diseño y arquitectura institucional. Sin embargo, la tendencia de las últimas décadas apunta a una serie de problemas y grietas que están minando gravemente este equilibrio y que, eventualmente, podría desatar múltiples crisis en la democracia colombiana.

Capítulo 1.

La puja entre la ley y la costumbre: fracturas en el Estado de derecho

Durante sus vacaciones en un pequeño pueblo del norte del país, el entonces director nacional de impuestos se asombró cuando, al intentar pagar la cuenta de hotel, en vez de factura recibió un informal papelito en el que no se cobraban las tasas de ley:

—¿Y el IVA, mi señora? —preguntó incrédulo el funcionario—, ¿por qué no lo cobra?

—Ay docto' —replicó la dueña del hospedaje con la frescura propia del Caribe—, ¡es que eso del IVA por acá no pegó!⁶

Historias como estas reflejan un fenómeno que el sociólogo mexicano Fernando Escalante ha llamado “conseguir la gobernabilidad a cambio del incumplimiento”⁷. Lo que plantea es que, en la mayoría de las democracias de la región hay una “debilidad calculada del Estado”, una suerte de pacto implícito entre las instituciones y la sociedad para mirar hacia otro lado cuando las normas se incumplen o cuando estas chocan con las costumbres. Se trata de las recurrentes disputas entre el derecho y la cultura, que permite que surjan Estados de derecho fuertes jurídicamente, pero débiles en la práctica.

En Colombia, esto se ha traducido en cinco tensiones que, de no resolverse urgentemente a través de amplios

consensos, podrían generar peligrosas crisis democráticas o el surgimiento de liderazgos que, por fuera de la democracia, prometan soluciones y respuestas.

Colombia una democracia marcada por la desatención y el abandono territorial

En 2021, después de más de dos décadas de solicitarlo, en el palafítico pueblo de Nueva Venecia, Magdalena, se instalaron un médico y dos enfermeras que le permitieron a la comunidad tener, por primera vez, servicio de salud continuo. La noticia, aunque dio algo de tranquilidad, no fue celebrada. La única razón por la que el Estado finalmente se acordó de las necesidades y el derecho a la salud de los cerca de 3000 sitinueveros, fue porque Jenifer, una niña de doce años, murió por falta de atención médica y la tragedia se hizo mediática⁸.

El caso evidencia el que posiblemente sea el principal problema del Estado de derecho colombiano: la incapacidad del Estado para controlar e incluso llegar a todo el territorio, en una especie de apartheid institucional⁹, como lo llama el jurista Mauricio García Villegas. Datos de DeJusticia, calculan que el 62% del territorio, ocupado por cerca de siete millones de personas, tiene una presencia precaria del Estado. Son comunidades que, en la práctica, solo tienen derechos de manera simbólica y que no tienen oportunidad real de acceder a bienes y servicios, ni a los beneficios y promesas democráticas.

Las soluciones propuestas para este problema han girado en gran medida

en torno a la discusión alrededor de la descentralización y el centralismo. Aunque válida, esta discusión parece olvidar dos cosas: que, además de países prósperos y democráticos que le apostaron a un centralismo, también existen quienes optaron por una considerable descentralización, derrumbando el mito de que uno u otro modelo, por sí solos, pueden resolver los problemas de ausencia estatal. Del otro lado, se olvida que, en Colombia, independientemente del modelo utilizado a lo largo de su historia, amplias zonas del país siguen abandonadas, no pueden disfrutar de los beneficios democráticos y el Estado de derecho solo existe jurídicamente pero no en la práctica. En ese sentido, el quid del asunto no es el modelo de ordenamiento territorial sino la suficiencia y disposición institucional que tiene para llegar a todo el país.

Mientras no se resuelva esta tensión, el Estado de derecho y la democracia seguirán siendo una loable pero lejana idea para amplios territorios en Colombia. ¿Qué impediría en el futuro que las personas en el país apoyen apuestas políticas no democráticas, que prometan mayor presencia estatal en los territorios?

¿Cuánta corrupción resiste una democracia?

Entre las varias ocasiones en las que la democracia colombiana estuvo en álgidas y peligrosas crisis fue por cuenta de la corrupción y su poder de cooptar e incluso de reconfigurar al Estado. El Proceso 8000 y la Parapolítica son claros ejemplos de ello.

¿Un país corrupto puede ser democrático? La respuesta corta es sí: la democracia

es una manera de tomar decisiones sobre lo público mas no una promesa intrínseca de ausencia de corrupción. Pero la corrupción, cuando crece sin control, termina permeando, cooptando, deslegitimando y reconfigurando las instituciones democráticas para hacerlas funcionar en favor de intereses particulares y no del bienestar general. La corrupción, y particularmente su impunidad, denota la debilidad del Estado de derecho, la fragilidad de las instituciones de control del Estado y, exacerba la desconfianza en la política, sus actores e instituciones¹⁰.

Colombia ha hecho importantes esfuerzos por combatir este fenómeno. Así lo demuestra la existencia de cerca de 8000 oficinas de control, además de un complejo y singular entramado de procuradurías, contralorías, personerías, fiscalías, auditorías y defensorías del nivel nacional y territorial que conforman la arquitectura institucional de lucha contra la corrupción¹¹. Aun así, como lo ha revelado Transparencia por Colombia, solamente entre 2016 y 2020, la prensa reportó 967 hechos de corrupción administrativa, política, privada y judicial, comprometiendo más de 92 billones de pesos, dejando pérdidas por más de 13 billones de pesos y afectando los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de más de 14 millones de personas, principalmente niños, niñas y adolescentes, estudiantes y población vulnerable¹².

Esto tiene un doble impacto: en el presente, deslegitima al Estado y a las instituciones democráticas y, con miras al futuro, puede dar pie a la aparición de liderazgos que prometen acabar con la

corrupción, aun si el precio a pagar por ello es prescindir de la democracia.

Colombia parece tener muchos de los ingredientes para este peligroso cóctel: la corrupción es percibida como el principal problema del país, el Estado ha sido ineficaz en su lucha e históricamente la cultura política ha convivido con este fenómeno. Es plausible considerar un liderazgo carismático, populista y autoritario pueda convertir este descontento en votos. Y si esto ya ha ocurrido en otros países, ¿qué impide que en el futuro también pase en este?

¿A quién beneficia el caos? Las lógicas perversas del desequilibrio de poderes en Colombia

“—¿Entonces? —preguntó don Sabas.

—Entonces nada —respondió el coronel—. Que el entierro no puede pasar frente al cuartel de la policía.

—Se me había olvidado —exclamó don Sabas—. Siempre se me olvida que estamos en estado de sitio¹³.

El anterior es un fragmento de la novela El coronel no tiene quien le escriba, de Gabriel García Márquez. Para darle sentido, hay que recordar que Colombia, entre 1949 y 1991, estuvo el 71% del tiempo, ¡aproximadamente 30 años no consecutivos!, bajo el Estado de sitio, período en el que los distintos presidentes tuvieron poderes extraordinarios y mínimos controles¹⁴.

El país de hoy es muy distinto a ese. Paso de declarar de manera casi ininterrumpida por más de cuatro décadas el Estado de

sitio, a reemplazarlo por una serie de figuras de Estado de excepción constitucional, a las que se acudió en cuatro ocasiones entre 1991 y 2024, dos de las cuales no fueron aceptadas por la Corte Constitucional¹⁵. Incluso durante la pandemia por la COVID-19, la Corte revisó de oficio los 189 decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno nacional, siendo declarados inexequibles cerca del 40%¹⁶.

Estos “picos” de control no ocultan las muchas y preocupantes fallas de la arquitectura institucional para moderar o limitar el poder de los gobernantes: las relaciones del Ejecutivo con el Congreso se han basado en gran medida en transacciones clientelistas, los organismos de control están altamente politizados, el sistema de pesos y contrapesos privilegia los acuerdos políticos sobre la meritocracia, los gobiernos prefieren legislar por decreto para evitar los trámites legislativos, y el hecho de que la elección de varios cargos quede en manos del Congreso, las asambleas departamentales o los concejos municipales, ha generado una perversa lógica de relacionamiento entre instituciones¹⁷.

Este desequilibrio de poderes se torna más preocupante al tener en cuenta que, en el país, parece ganar fuerza el mito de la eficiencia del tirano, la creencia de que los gobiernos autoritarios, al no tener que lidiar con pesos y contrapesos, son mucho más efectivos solucionando los problemas. En Colombia, de acuerdo con Lapop Lab, el 53% de la ciudadanía preferiría un gobierno de expertos (en lugar de uno de representantes electos) si en este existiera la posibilidad de un mayor bienestar, y el

57% apoyaría un sistema que garantice servicios básicos, así no haya elecciones¹⁸.

En Colombia, quizás por el histórico hiperpresidencialismo que ha marcado el ritmo de su democracia, la idea de que una persona sea reconocida como un gobernante fuerte, capaz de sacar adelante su agenda sigue siendo atractiva. Hasta el momento esa tendencia se ha logrado tramitar dentro de los límites de la democracia. Pero, si los desequilibrios de poder continúan o empeoran, puede que en el futuro esto no sea así.

Entre la ineficiencia de la justicia y el activismo de los(a) jueces

En Colombia, el acceso a la justicia es inefectivo y desigual: cerca de la mitad de la población colombiana que declara un problema justiciable, no tomó acciones para enfrentarlo; quienes sí lo hicieron, debieron enfrentar barreras como la demora en la solución de los procesos, la falta de conocimiento o el elevado costo de estos; el 77% de las personas que en efecto acudió a las autoridades, consideraron que sus problemas no fueron resueltos¹⁹.

Para tener una democracia sólida, el sistema judicial debería tener la capacidad, como mínimo, de amparar los derechos de la ciudadanía ante cualquier amenaza de particulares o del Estado, resolver los conflictos que conozca, controlar posibles abusos de otras ramas del Estado e imponer sanciones efectivas por la infracción de las leyes y las reglas sociales. Colombia, a juzgar por el panorama antes planteado, está peligrosamente alejado de ese ideal.

En contraposición, desde su creación en 1991, la Corte Constitucional ha sido uno de los principales protagonistas de la vida política e institucional del país, especialmente por su activa intervención protegiendo y promoviendo cambios en los derechos sociales, económicos y políticos²⁰.

Este activismo judicial, como ha sido llamado²¹, ha generado una serie de debates en la democracia colombiana: primero debates políticos, entre quienes consideran que ante la inoperancia de las instituciones estatales la Corte debe ser activa para proteger y garantizar derechos, y aquellos que creen que esta posición es contraria a la separación de poderes y convierte a los(as) jueces en actores políticos; y segundo debates económicos entre quienes priorizan la garantía de derechos y aquellos que defienden su materialización siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal.

Resulta urgente resolver esta tensión, una que puede poner en riesgo la democracia de dos formas: por un lado, puede afectar la legitimidad de la Corte Constitucional, una de las instituciones en la que más confía la población colombiana, ya que cada vez que ocurre un fallo de este tipo, aparecen múltiples voces poniendo en duda si el rol de los(as) jueces está diseñado para tomar este tipo de decisiones. Y, por otro lado, si la democracia colombiana termina acostumbrándose y normalizando este activismo judicial, en un futuro puede encontrarse con una Corte regresiva que use tales facultades para retroceder en la garantía de derechos.

La peligrosa línea entre seguridad y la garantía de derechos

“Como fantasma que sale en las noches frías y solitarias, así aparecen de nuevo las largas noches sin sueño [...] Hoy siento cómo acecha la policía, siento el helicóptero sobre mi cabeza, aunque ahí no esté. Pasan las noches y sigo sintiendo cómo todos estos pensamientos se apoderan de nuevo de mi cuerpo y mi cabeza; solo puede repetir: ¿qué hicimos mal?, ¿acaso merecemos esto? Solo somos jóvenes indignados pidiendo garantías para vivir, pidiendo respeto por nuestros derechos humanos, ¿qué hicimos mal?”²².

Este es el testimonio de una de las y los miles de jóvenes que participaron en las movilizaciones y protestas en el marco del estallido social de 2021 en Colombia, una de las tantas que, como han podido constatar la Oficina de Derechos Humanos de la ONU, fueron víctimas del uso innecesario o desproporcionado de la fuerza²³.

Esto le recordó al país la existencia de una vieja tensión entre seguridad y garantía de derechos. El hecho de que el país se polarice incluso en torno a la muerte violenta de civiles desarmados, evidencia que algunas facetas simbólicas y acuerdos mínimos alrededor del Estado de derecho y de la democracia, están en crisis. Esta ruptura, históricamente, le ha dejado al país más de 8 millones de víctimas del conflicto armado: solo entre 1985 y 2018 dejó 450.000 muertos, 121.000 víctimas de desaparición forzosa, más de 50.000 víctimas de secuestro, 16.000 niños, niñas y adolescentes reclutados por grupos ilegales, y 752.000 víctimas de desplazamiento y 1600 masacres.

Tener un Estado de derecho lo suficientemente fuerte para hacerle frente a estas amenazas, y que a su vez pueda ser garantista para no generar abusos y violaciones a los derechos humanos, es uno de los grandes retos sin cumplir de la democracia colombiana.

Capítulo 2.

Entre elecciones y voces relegadas: contradicciones de la representación

—¡Nadie nos representa! —gritaban las personas en las calles durante el estallido social de 2021²⁴. “Todo lo que nos representa está aquí, en Puerto Resistencia”, aseguró una integrante de las primeras líneas²⁵. “En Colombia nadie representa a nadie”²⁶, sentenció el periodista Hernando Gómez Buendía después de hacer un balance de lo ocurrido en las jornadas de protesta.

El estallido social rechazó de manera tajante y contundente que partidos, congresistas, organizaciones o líderes asumieran vocería o mediación de las protestas, y obligó al país a preguntarse por su modelo de representación: ¿acaso estas instituciones no deberían activarse en ese momento para ayudar a tramitar los descontentos de la sociedad? Sin duda algo andaba mal.

Sin embargo, tan solo un año después de unas protestas que parecían mandar al diablo toda la representatividad democrática, en Colombia, como periódicamente ha pasado desde 1958, hubo elecciones, los partidos políticos hicieron campaña, las

corporaciones siguieron funcionando, los resultados dados por las autoridades fueron respetados y los gobernantes traspasaron el poder pacíficamente. De hecho, fue a través de este deslegitimado sistema que llegó a la Presidencia el primer gobierno de izquierda de la historia del país, apoyado en gran medida por los sectores que salieron a protestar a las calles.

El país parece haber conseguido crear, proteger y consolidar una institucionalidad democrática representativa relativamente funcional, con procesos y reglas que, aún en medio de las condiciones más adversas, han probado ser resilientes.

Así, un sistema electoral robusto, efectivo y confiable, convive con una crisis de confianza ciudadana en los actores llamados a representar sus intereses. De acuerdo con el DANE, los partidos políticos (6,6%), los concejos municipales (10,4%), las asambleas departamentales (10,5%) y el Congreso de la República (10,7%) son las instituciones con menor confianza ciudadana²⁷. No es un fenómeno coyuntural: las cifras, aunque en los últimos años han llegado a límites históricos, vienen en caída libre desde inicios del siglo XXI, prueba de que no es un descontento con un gobernante específico o con un hecho concreto, sino con el funcionamiento y alcance del sistema, reflejado en tensiones que ponen en riesgo la sostenibilidad democrática, como se verá a continuación.

La macabra relación entre elecciones y violencia

Quería ser la primera mujer alcaldesa de Suárez. Al menos así algo cambiaría

en este municipio predominantemente afrocolombiano del norte del Cauca, uno en el que la pobreza, la violencia de grupos armados ilegales y la debilidad del Estado permanecen inalterados en el tiempo. No lo logró. Una ráfaga de disparos acabó con sus aspiraciones políticas y con su vida, así como con las de su mamá y cuatro líderes sociales que la acompañaban. Fue en septiembre de 2019. Faltaban solo dos meses para las elecciones territoriales. Ella se llamaba Karina García²⁸.

Tristemente, el suyo no fue un caso aislado, no en un país que, como Colombia, ha mantenido una macabra relación entre las elecciones y la violencia: la violencia bipartidista entre Liberales y Conservadores dejó entre 100.000 y 300.000 muertos entre 1948 y 1953²⁹; la guerra del narcotráfico y la violencia desenfrenada contra los grupos de izquierda ocasionó que cuatro candidatos presidenciales fueran asesinados entre 1987 y 1990; el exterminio contra el partido político Unión Patriótica dejó un saldo de 5733 de sus miembros asesinados o desaparecidos entre 1984 y 2016³⁰; 249 miembros del Partido Comunes han sido asesinados entre 2016 y 2020, y entre 2013 y 2023 se documentaron más de 3800 actos de violencia relacionados con el liderazgo político, social y comunal, incluyendo más de 900 asesinatos de líderes³¹.

Ha sido un problema presente a lo largo de toda la vida democrática de Colombia, uno que todos los partidos, gobernantes, líderes, fuerzas vivas y ciudadanía del país reconoce como grave, intolerable e insostenible; pero que continúa vigente en la llamada “democracia más antigua de Latinoamérica”, una que se las ha arreglado

para celebrar elecciones y traspasar el poder en medio de balas y sangre, especialmente en las zonas periféricas más alejadas y olvidadas por los centros de poder estatal.

Cuando las transformaciones ocurren a pesar del Congreso

En las calles colombianas, es recurrente escuchar que “todos los políticos son vagos” o que “todos los congresistas son corruptos”. Nada más fuera de la realidad: aunque con muchísimas cosas por mejorar, ha sido a través del Congreso que, a lo largo de la historia del país, se han tramitado y aprobado muchos de los más importantes avances políticos, civiles, sociales, económicos, culturales y ambientales, desde la ley de abolición de la esclavitud, en 1851, hasta la Ley de víctimas y restitución de tierras, en 2011 y su posterior reforma en 2018.

Aun así, para el sistema de representación colombiano resulta preocupante que algunas de las reformas e iniciativas más significativas y urgentes, tiendan a estancarse en el Legislativo y tengan que ser tramitadas de manera poco ortodoxa para que se hagan realidad: por ejemplo, la sui generis consulta popular que terminó en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en 1990, fue producto de la frustración por los ocho intentos fallidos de reforma a la Constitución de 1886 que se hundieron en el Congreso entre 1962 y 1985. En el mismo sentido, el Estatuto de garantías a la oposición política, tuvo que ser aprobado vía facultades especiales en el marco del Acuerdo de Paz después de 27 años y doce intentos fallidos de reforma vía legislativa; así como la reglamentación de la interrupción voluntaria del embarazo,

con las 39 oportunidades fallidas que tuvo el Congreso para aprobarlo antes de que la Corte Constitucional lo hiciera por vía judicial.

Tener instituciones de representación con tan bajos niveles de confianza y aprobación ciudadana, que además no han asumido algunos de los debates relevantes del país, corren el riesgo de ser innecesarias en el futuro. Y ese, como ha ocurrido en diferentes países, puede ser el primer paso para justificar su cierre y empezar a explorar aventuras de corte autoritario.

¿Más partidos, menos voces?

En Colombia, el número de partidos y movimientos políticos han tenido fluctuaciones frenéticas, haciendo realmente difícil llevar la cuenta. Antes de 1991 se contaba con 3 partidos, para 1994 pasaron a ser 18 y en 2022 llegaron a ser 45 en total³². En medio de las discusiones al respecto, las reformas, las contrarreformas y los intentos fallidos por nuevos ajustes, es importante hacer un alto en el camino y preguntarse si hay un número mágico al que se deba llegar para mejorar la representatividad política colombiana. ¿Deberían ser 10, 15, 20 partidos? ¿Era más o menos representativo el sistema cuando se tenían dos que cuando se llegó a casi 70?

De acuerdo con datos del Latinobarómetro³³, solo el 13% de la población colombiana cree que los partidos políticos funcionan bien y únicamente el 34% está de acuerdo en que estos son fundamentales para la democracia. Detrás de estas cifras se esconde una profunda crisis de representatividad que, a menudo, se debe a que los perfiles de las candidaturas tienen rasgos que homogenizan y pueden

no estar alineados con las agendas que afirman defender.

En las democracias modernas, los partidos y movimientos políticos han sido considerados una primera línea de protección ante los autoritarismos, siendo los encargados de filtrar aquellas candidaturas que pongan en riesgo el sistema. Con unos niveles de confianza ciudadana tan bajos como los que hay en Colombia, es necesario que el debate sobre el presente y futuro de estos actores democráticos deje de girar en torno al número mágico y se empiece a pensar en su profunda renovación, que resulte en la canalización efectiva de los intereses y las expectativas ciudadanas.

Obstáculos y falta de garantías para votar

Era la elección más esperada por la comunidad. Se les pedía votar por lo que más les importaba, por lo que llevaban años esperando que alguien les preguntara: si querían la paz. Todos habían perdido a algún familiar, compadre o comadre en la tristemente célebre masacre de Bojayá de 2002, y aún tenían en sus cabezas la imagen del Cristo desmembrado para recordárselos. Pero lo único que pudieron hacer fue seguir los resultados por radio: los puestos de votación más cercanos estaban en la cabecera municipal, a cinco horas en lancha, o en la capital del departamento, a ocho horas. Mojaudó no pudo votar³⁴.

En Colombia, a pesar de los esfuerzos por ampliar los puestos de votación y mitigar los obstáculos al voto, durante las últimas tres décadas las cifras de abstención electoral han oscilado entre el 55% y el

40% —esto sin contar el coto histórico del 73% en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente de 1990, el 63% en el plebiscito del Acuerdo de Paz de 2016 o el 90% en la elección de Consejos de Juventud en 2021—.

Sin embargo, no hay datos confiables que permitan determinar cuántas personas dejan de votar porque quieren y cuántas porque no pueden, debido a las barreras culturales, operativas, institucionales o políticas existentes.

Este fenómeno se convierte en un círculo vicioso: la baja participación engendra resultados que no reflejan fielmente las preferencias políticas de la ciudadanía en su conjunto, sino parte de esta, lo que a su vez lleva a una representación insuficiente en las agendas públicas. Como resultado, las personas encuentran aún menos incentivos para participar en futuros procesos electorales. ¿Qué tan representativa es una democracia en la que poco menos de la mitad de la ciudadanía es apta para votar, pero no lo hace?

Capítulo 3.

Se convoca a la ciudadanía, falta escucha activa y no se solucionan sus problemas

Fue una propuesta tan polémica como excéntrica, una que generó debates políticos, académicos y memes por igual: ¡construir un “protestódromo”! La idea, planteada por un funcionario del Gobierno durante las protestas ciudadanas de 2020, consistía en construir un espacio cerrado en

el que los manifestantes pudieran protestar, grafitear paredes falsas e incluso destruir réplicas de estaciones de policía y de buses sin ocasionar daños reales ni disturbios y, sobre todo, sin incomodar al resto de la ciudadanía³⁵.

La anécdota puso sobre la mesa una vieja pero recurrente polémica en la democracia de Latinoamérica y el Caribe: los límites de la participación ciudadana.

Mecanismos de participación: más institucionalización menos incidencia

Entre 1986 y 2018, en Colombia se expidieron 145 normas que dieron vida a 7 mecanismos y 124 instancias de participación ciudadana, con 1073 funciones y 1908 asientos en los que participan 524 actores³⁶, esto sin contar los espacios creados bajo la autonomía de los municipios que pueden llegar a triplicar estas cifras. A pesar de la magnitud de este diseño institucional para la participación, desde hace dos décadas las movilizaciones y protestas vienen en aumento en el país, con coyunturas de alta intensidad en 2007, 2013, 2019 y 2021³⁷.

Lo que reflejan estas cifras es que la explosión de instancias formales de participación, aunque sin duda fue una señal de apertura democrática en Colombia, que generó entusiasmo entre amplios sectores sociales y algunos casos exitosos, a largo plazo, no trajo una mayor incidencia o capacidad de decisión de la ciudadanía ni representó una mayor profundización del proceso participativo.

El alcance consultivo y no vinculante de la mayoría de los espacios de participación (cerca del 70%), la polimembresía, la burocratización y la cooptación de los mecanismos, la resistencia de algunos funcionarios a poner en marcha los dispositivos de participación (a menos que sean obligatorios), el desmonte gradual de la descentralización que ha restado relevancia a la participación ciudadana local, y la violencia contra líderes, son algunas de las causas.

El aumento de las movilizaciones y protestas ha obedecido – en parte – a la falta de efectividad de los mecanismos de participación institucionalizados y, esta forma de participación alternativa ha sufrido fuerte deslegitimación al no poder probar si son expresiones que reflejan el sentir popular o intereses particulares, así como por su posible relación en el debilitamiento de la democracia representativa.

¿Es posible una democracia que condena la movilización y la protesta social?

Un cineasta bogotano desarmado en medio de la multitud recibió un proyectil que le mató el ojo. Debió lanzarse al aire para dispersar la manifestación, pero se dirigió hacia su cuerpo, hacia su cara, hacia su ojo. Hacia allá iban los perdigones, gomas y balines que producían una violencia, que por ser menos letal se consideró más legítima, como si perder el ojo fuera el precio por pagar para no morir³⁸. Al menos 82 personas perdieron un ojo durante las protestas³⁹. Quien disparó fue la Fuerza Pública, la misma que protagonizó 362 hechos de violencia física, 39 homicidios, 1055 detenciones

arbitrarias, 442 intervenciones violentas en el marco de protestas pacíficas, 133 casos de disparos de arma de fuego, 16 casos de violencia sexual y tres de violencia basada en género, como diferentes organizaciones le reportaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁰.

Pero hay otra manera de entender esta historia: el país que algunos sectores vieron durante el estallido social fue uno en caos, en el que 1253 policías resultaron heridos, se dieron pérdidas económicas de casi USD 3000 millones, hubo 3190 bloqueos en 26 departamentos, 241 municipios se vieron afectados por el abastecimiento a nivel nacional, se pusieron en riesgo 800.000 empleos, se dañaron 151 infraestructuras

gubernamentales, 1201 vehículos de transporte público, 438 establecimientos comerciales privados, 456 oficinas bancarias y 679 instalaciones policiales⁴¹. Una situación como esta, sin duda, requería la intervención de la Fuerza Pública como en efecto se dio.

En medio de estas dos visiones de país, surge la tensión entre el derecho a protestar y la obligación estatal de mantener el orden público o, si se quiere, entre los límites de la movilización y el grado de acción de la Fuerza Pública. Mientras no se solucione esta tensión, la protesta como mecanismo legítimo de participación seguirá en entredicho.

Cuaderno 2.

LA DEMOCRACIA ES PROMESA DE BIENESTAR

Una de las películas más icónicas del cine colombiano, es *La estrategia del Caracol*. En una de las escenas más recordadas, uno de los inquilinos es entrevistado para un noticiero de televisión:

—Don Gustavo, lo que no entiendo es todo esto para qué.

—¿Para qué? ¿Cómo que pa' qué? ¡Pues pa' la dignidad nuestra!”

Esa misma respuesta se puede dar cuando se pregunta: “Y La democracia, ¿para qué?”. Los retos actuales de Colombia, con el 80% de su población insatisfecha con el funcionamiento de la democracia⁴², la hacen relevante.

Anhelar una democracia que se preocupe no solo por las reglas y procedimientos, sino por un desarrollo humano integral, no es una decisión caprichosa: aun para ejercer los derechos mínimos e irrenunciables de la democracia -votar, por ejemplo-, se requiere una ciudadanía libre en condiciones de igualdad. No se trata de homogeneizar a la población, pero sí de reconocer que la democracia lleva una promesa explícita de igualdad de oportunidades para que las posturas y agendas de todas las personas sean tenidas en cuenta en la toma de decisiones públicas, independientemente del lugar donde nazcan o vivan, de su condición social, de su identidad de género y étnico-

racial, o de sus creencias religiosas o políticas.

Tampoco se trata de endosarle a la democracia la responsabilidad de solucionar cada problema de la sociedad como si de una fórmula alquimista se tratara. Pero sí es necesario considerar la diferencia entre estar en democracia y vivir democráticamente. Lo que mantiene la confianza en las democracias no es la inexistencia de desigualdades, sino la promesa factible de que, en este sistema, más que en cualquier otro, se puede y se van a transformar estas realidades.

Este cuaderno revisa algunos de estos dividendos democráticos para comprender las razones por las que gran parte de la sociedad colombiana ha perdido o está perdiendo esa relación mística con la democracia, lo que se refleja en el hecho de que solo el 48% de la ciudadanía considera que esta es preferible a cualquier otra forma de gobierno o que el 40% no esté segura de que este sistema va a permitirle solucionar sus problemas⁴³.

Capítulo 4.

La promesa incumplida de bienestar económico

Los barrios se cubrieron de rojo. Era un color mustio y desteñido, propio de las

bayetillas desgastadas que las familias colombianas usan como limpión de cocina o de baño. En ese momento, ante el desespero propio de la emergencia, esas telas fueron utilizadas como improvisadas banderas que ondeaban en los balcones, ventanas y puertas de las zonas pobres y recién empobrecidas por la pandemia. Comenzó como una estrategia para pedirle ayuda a los gobiernos, incluso como señal de solidaridad entre vecinos, pero no tardó en convertirse en un angustioso grito de socorro -en muchos casos sin respuesta-, en un cruel símbolo de desigualdad y en una callada pero visible protesta. Se conoció como la estrategia del trapo rojo, un silencioso SOS que anunciaba como al interior de esos hogares la emergencia ya se convertía en desesperanza.

Se calcula que, si todo sale bien, el país tardará hasta ocho años en alcanzar los niveles socioeconómicos previos a la pandemia COVID-19. El problema está en que Colombia, aún antes del virus, ya era una de las naciones más desiguales del mundo, una en la que se necesitan once generaciones, ¡aproximadamente 330 años!, para salir de la pobreza⁴⁴.

La desigualdad económica es un mal político. Y lo es, sobre todo, para una democracia constituida sobre principios, promesas y aspiraciones de igualdad de oportunidades y garantías de dignidad. Si el arreglo económico parece cargado hacia unas personas, entonces se deja de percibir el arreglo como justo. De hecho, se ha probado que el aumento de la desigualdad económica disminuye la percepción de eficacia de las instituciones y esto, naturalmente, determina una menor

confianza ciudadana en la democracia⁴⁵.

En Colombia es innegable que se han implementado políticas públicas para compensar y corregir estas desigualdades económicas. Sin embargo, los remedios para aquellas brechas no han llegado a todas las personas ni territorios por igual y, sin duda, no han sido implementadas con la misma rapidez y eficacia con que crecen las demandas de una ciudadanía cada vez más participativa y descontenta con los dividendos democráticos que están recibiendo, generando una serie de tensiones que, de no tramitarse adecuadamente, pueden afectar seriamente la legitimidad y sostenibilidad de la democracia.

Pobreza, desigualdad y territorialidad

“Tengo hambre y quisiera comprar una bolsa de churros recubiertos de azúcar, pero no me alcanza la plata [...] Los churros valen mil pesos. El bus, mil cien. Tendría que pedir prestado, pero la pregunta es a quién. No sé. En el trabajo todos estamos igual: en las últimas [...] No tener dinero es como andar por la calle desnudo o haber perdido a la madre en la infancia. Es difícil luchar contra este sentimiento de orfandad [...] Mientras espero el siguiente bus, recuerdo una frase: “Es mejor ser rico que pobre”. Nunca entendí por qué se volvió tan famosa. Me pregunto cuánto sería un salario mínimo decente. ¿Ser pobre es ganar el salario mínimo? No, si creemos en los informes del Departamento Nacional de Planeación, no lo es [...] ¿Se trata de no desear nada? [...] La gente no es rica ni pobre: es gente”⁴⁶.

Este es un fragmento de Seis meses con un salario mínimo, crónica de inmersión escrita por el periodista Andrés Felipe Solano, con la que ganó el Premio Nacional de Periodismo Simón Bolívar. El texto recuerda que, detrás de las cifras de crecimiento, pobreza y desigualdad económica, que se exponen con un lenguaje tan abstracto como impersonal, hay personas, comunidades y territorios que, al vaivén de las cifras, se benefician o afectan para poder vivir.

En el siglo XXI, la pobreza y la desigualdad en Colombia han estado en una suerte de montaña rusa en la que caídas sin precedentes son seguidas por frenadas en seco, para luego volver a subir, todo en breves periodos.

Más allá de las cifras, estas bruscas y significativas variaciones lo que evidencian es la fragilidad de los avances en la lucha por un mínimo vital digno, dejando a las personas en una permanente y acechante situación de vulnerabilidad social, con el riesgo de recaída en la pobreza como una espada de Damocles sobre sus cabezas, un ascensor social a punto de iniciar una caída libre hacia la desprotección ante el primer atisbo de crisis económica o calamidad de salud pública.

Pero esto no afecta de la misma forma a todo el país: a la par que hay departamentos con relativamente bajos niveles de desigualdad, como Cundinamarca o Atlántico, hay algunos preocupantemente desiguales como Chocó y La Guajira.

Todos los gobiernos, representantes y líderes, de todas las tendencias, han

identificado este como uno de los principales problemas del país, uno que afecta gravemente los niveles de satisfacción ciudadana con la democracia. Y, aun así, a pesar de múltiples propuestas y reformas -algunas de ellas significativas-, la pobreza y la desigualdad permanece, especialmente en ciertos territorios históricamente dejados atrás.

El impacto de la desigualdad económica en la legitimidad democrática

Empezó su carrera política como mochilero. Tenía 17 años y el día de las elecciones, caminaba por las calles del pueblo con un morral lleno de dinero en efectivo para pagarle a las personas que le habían vendido el voto a su jefe político. Francisco ahora es consejero, una reputada figura en el bajo mundo electoral de la región Caribe colombiana, encargado de asesorar a varios políticos para poner a funcionar el negocio de la compra de votos⁴⁷.

En Colombia se calcula que entre el 7% y el 15% de los votantes ha recibido algo a cambio de su voto, estadística que, en todo caso, por tratarse de un delito, puede estar sesgada por lo bajo. Tan solo en el marco de las elecciones locales de 2019, la Misión de Observación Electoral (MOE) recibió 841 reportes ciudadanos por hechos o conductas relacionados con la compra y venta de votos, la mayoría con ofrecimientos de dinero en efectivo o pagos en especie⁴⁸. Este es uno de los impactos perversos que tiene la pobreza y la desigualdad en la democracia.

Pero no es el único impacto negativo: hay indicios de que la desigualdad económica

está afectando la posibilidad de las personas de ir a las urnas: en los comicios de 2022, la abstención electoral en los diez municipios colombianos con menos pobreza fue del 38,6%; pero en los diez municipios más pobres alcanzó el 65%. Así mismo se ha demostrado que la desconfianza en la democracia aumenta en la medida en que el estrato socioeconómico baja: recientes encuestas encontraron que mientras el 71% de personas de estratos 4, 5 y 6 confían poco o nada en la democracia, esta cifra llega al 82% en los estratos 1 y 2. Algo similar ocurre al preguntar si la democracia es el mejor sistema posible: mientras el 81% en los estratos altos respondieron que mucho o bastante, en los bajos esta opinión solo llega al 58%⁴⁹.

Esto debería generar preocupaciones: cuando las desigualdades no pueden superarse en democracia, es factible que la gente cuestione el sistema y encuentre razones para buscar alternativas que concedan soluciones a los problemas apremiantes.

Capítulo 5.

La promesa incumplida de bienestar social

El concepto de desarrollo humano evalúa el avance de los países no en simples términos de crecimiento económico, sino con respecto a las garantías y libertades que otorga vivir una vida que genere valor⁵⁰, esta manera de concebir el desarrollo entiende que para tener niños y niñas con buena educación no basta con abrir escuelas, que para gozar de vidas saludables no es suficiente contar con centros de salud, o que

para resolver conflictos de forma pacífica se necesita mucho más que juzgados o cárceles.

Esto pasa, necesariamente, por garantizar que las personas y comunidades tengan siquiera las capacidades mínimas que requieren para iniciar trayectorias hacia una vida plena, digna y en libertad: ingresos, educación y salud. Hay un argumento adicional que evidencia la relación simbiótica entre la democracia y el bienestar: la necesidad de cohesión social. De la misma forma en que la polarización debilita la deliberación política y la legitimidad de las instituciones democráticas, la desigualdad social mina la confianza entre los integrantes de una misma comunidad hasta romper sus lazos y hacerla desaparecer.

Para el correcto funcionamiento y sostenibilidad de la democracia, se requieren instituciones y políticas que construyan un terreno común y reduzcan la animosidad entre grupos, ayudando a mantener sociedades pacíficas y contratos sociales que conduzcan al desarrollo humano como dividendo democrático. La democracia colombiana, sin embargo, presenta preocupantes déficits en el tema.

La “ley del embudo” en el acceso a la educación

La comunidad educativa estaba evidentemente emocionada. No todos los días una Ministra de Educación recorría los 255 kilómetros que separan a Bogotá de Chaparral, municipio del sur del Tolima y uno de los más afectados por el conflicto armado, y mucho menos para reunirse cara a cara con estudiantes. “Salí a las

5:30 de la mañana y llegué a las 7:45”, confesó un cansado joven estudiante del vecino municipio de Rioblanco, a tan solo 31 kilómetros. “Yo salí ayer por la tarde, a la 1:00, y llegué a las 6:00 de la tarde para poder llegar temprano a la reunión”, afirmó otra estudiante veredal presente en el encuentro. “Yo salí a las 3:30 de mi casa, de la mañana, y llegué más o menos a las 8:30 acá”, sentenció una joven que venía de la ruralidad profunda del municipio.

Estos horarios, quizás descabellados para muchos, no son del todo inusuales en las zonas rurales del país. Para los y las estudiantes llegar a las escuelas es solo la primera de una serie de barreras que amplían las brechas existentes entre la educación rural, étnica y la urbana⁵¹. No es la única brecha. El sistema educativo colombiano está colmado de desigualdades en calidad, infraestructura y cobertura que separan a los estudiantes campesinos de los urbanos, a los territorios desarrollados de los más dejados atrás y a los ricos de los pobres.

Hay avances significativos: entre 1950 y 2000 el número de niños y niñas matriculadas en primaria aumentaron, pasaron de 800.000 a más de 5 millones y, en secundaria, de 77.000 a 3,5 millones; los centros de educación primaria se quintuplicaron en este periodo de tiempo, pasando de 12.000 a 60.000 y, los de secundaria, de 1.000 a más de 13.000 en cinco décadas; en 1970 Colombia alcanzó una tasa de escolaridad en primaria del 100% para niños y niñas entre 7 y 11 años, cuando apenas dos décadas atrás no se llegaba al 55% y la tasa de analfabetismo cayó del 66% al 8,3% a finales del siglo pasado⁵².

Sin embargo, hay datos que indican que una persona que nace en contextos vulnerables tiene menos del 50% de probabilidad de superar el nivel educativo de su familia y de subir en la escala social⁵³, desventajas que se repiten y profundizan en la educación en todos los niveles: primera infancia, educación media y educación superior. Es particularmente dicente que los departamentos con pésimas cifras en desarrollo humano sean, también, los que tienen algunas de las peores estadísticas en educación: La Guajira, por ejemplo, tiene la mayor tasa de deserción en educación superior del país (22%), cuatro veces más que en Cundinamarca, Norte de Santander o Magdalena. Por su parte, los bachilleres de Vichada y Guainía tienen menos posibilidades de ingresar inmediatamente a la educación superior en comparación con departamentos como Boyacá y Cundinamarca, por mencionar algunos datos⁵⁴.

Lo que se evidencia es una separación educativa a partir de la condición económica y territorial de los y las estudiantes, una desigualdad en la calidad educativa, así como una profundización de la brecha emocional y cultural entre clases sociales, perpetuando los miedos, recelos e ignorancia entre estas por el simple hecho de que no se conocen, no saben cómo viven ni cómo piensan ni en qué creen, con las ya mencionadas consecuencias que tienen estas situaciones en el tejido social, elemento fundamental para el soporte y la sostenibilidad de la democracia.

Democracia “enferma”: las brechas en el acceso a la salud

Las pandemias suelen ser lúgubres

recordatorios de la frecuentemente olvidada relación entre la salud pública y la democracia. Así fue, por ejemplo, durante la pandemia por la gripe española de 1918, mejor conocida en su momento como El abrazo de Suárez, en clara sátira contra el presidente de la época, que provocó una ola de indignación convirtiéndose en la semilla para que se aprobara una de las más ambiciosas reformas a la salud hasta entonces en el país. La COVID-19 no fue la excepción: la emergencia por el virus impactó en la democracia colombiana de por lo menos dos maneras: afectó el correcto funcionamiento de las instituciones y evidenció la desigualdad social que muchas veces permite el sistema.

Con respecto a lo primero, la mayoría de las entidades del orden nacional y territorial no estaban preparadas para brindar bienes y servicios a la ciudadanía en el marco de la emergencia, por lo que las brechas digitales de funcionarios, usuarios, usuarias y ciudadanía se hicieron evidentes, la normatividad no tenía prevista la posibilidad de teletrabajar e incluso servicios estatales vitales como la administración de justicia, se vio forzado a suspenderse.

La segunda manera en que la COVID-19 impactó en la democracia, fue evidenciando la desigualdad social en el acceso a la salud. En Colombia, por ejemplo, el 61,7% de las muertes por coronavirus se concentraron en los dos estratos más pobres. Para verlo en perspectiva, en el estrato 6, el más rico en la escala social colombiana, solo ocurrieron el 1,1% de los fallecimientos⁵⁵.

Las desigualdades no fueron solo durante la pandemia. Y es que, Colombia,

aún en los indicadores en los que muestra mayores avances, se ha quedado corto llegando a los territorios y poblaciones más dejadas atrás. Un ejemplo es la mortalidad infantil, que de manera sostenida ha bajado en el país durante las últimas dos décadas, pasando de 3,5 muertes de menores de 5 años por cada 1000 infantes en el año 2000, a 2,3 en el año 2019. Estas cifras nacionales contrastan con la realidad de departamentos como Chocó o La Guajira, en donde mueren 3,7 niños y niñas por cada 1000⁵⁶.

Con esto no se quiere enviar el mensaje de que todo anda mal en el acceso a la salud de la población colombiana. De hecho, la percepción sobre la calidad de los servicios de salud, el acceso al sistema, los tiempos de espera ante una emergencia o para una cita de medicina general y sobre la infraestructura hospitalaria ha mejorado en la última década.

El problema, una vez más, es que los logros estadísticos no llegan de manera homogénea a todos los territorios, en especial a aquellos que, en términos de pobreza y desarrollo humano están más rezagados. Paradójicamente, el esfuerzo por llevar el sistema de salud a las regiones más apartadas del país, suele desatar controversias que parecen generar aún más polarización, en vez de brindar soluciones a los constantes problemas que padece el sistema de salud. ¿Qué tan sólida es la adhesión democrática de estas poblaciones?; ¿se les podría culpar si apoyan a una eventual e hipotética candidatura no democrática que prometa garantías para el pleno acceso a la salud?

Hasta que la política nos separe: convivencia y polarización

Hubo una época en Colombia en la que pertenecer o simpatizar con uno u otro de los dos partidos hegemónicos lo era prácticamente todo: definía si se conseguía o se perdía el trabajo, si los hijos tenían o no cupo en la escuela, si era posible casarse con la persona amada o si se podía recibir la comunión en la iglesia. El tejido social, desde lo macro como la Nación, hasta lo micro como el vecindario, la vereda o la familia, se rompió.

Colombia está lejos de volver a ser ese país que fue, pero eso no quiere decir que no esté en una ascendente y preocupante crisis de polarización política. No se trata de un injustificado alarmismo mediático. Esta es una tendencia que va en aumento en prácticamente todo el mundo, pero especialmente en Latinoamérica y el Caribe⁵⁷. Colombia, desafortunadamente, no es la excepción. Algunas mediciones, como la del Trust barometer, la ubican en la franja de países “altamente polarizados”, solamente superada por Argentina⁵⁸.

Todo parece indicar que a la polarización netamente política, como ocurrió alrededor del Acuerdo de Paz de 2016, se le ha sumado una polarización social que impide que se cree un lenguaje común que sirva de factor cohesionador o, por lo menos, como excusa para llegar a acuerdos mínimos.

El problema está en que, cuando cada bando ve al otro grupo político y sus integrantes como una amenaza para la nación o su forma de vida, se vuelve inviable el diálogo democrático entre la diferencia y

se imposibilitan los acuerdos para enfrentar los retos del país.

Capítulo 6.

La inconclusa discusión sobre el bienestar ambiental

“[...] Te pregunté: ¿por qué tanto llanto? / Y me dijiste: asesinas a mis hijos en mis orillas y no puedo ayudarles [...] / El embrujo de la globalización le puso al río / El secreto del rayo del sol y el río se fue muriendo [...] / Quedan sus fantasmas en la ribera del Atrato [...] / Presagio de soledad y de muerte”⁵⁹.

Es un poema hecho alabao o, si se quiere, un canto convertido en poesía de las comunidades chocoanas del río Atrato. De allí que fuera un día de fiesta para las comunidades atrateñas cuando la Corte Constitucional, en un histórico fallo, lo declaró como sujeto de derechos merecedor de especial protección constitucional⁶⁰. Esta sentencia, lejos de ser aislada, es coherente con el enfoque de desarrollo humano, uno que reconoce que el modelo de crecimiento económico convencional ha contribuido a la pérdida de biodiversidad, al cambio climático y al aumento de la contaminación, y que hace énfasis en la responsabilidad humana en esta crítica realidad.

Pese a que en el discurso prácticamente nadie se opone al cuidado de la naturaleza, las decisiones políticas al respecto están en permanente tensión con el sistema productivo predominante que aún no termina de internalizar los costos ambientales y sociales. Esto no debe

sorprender: la democracia, al fin y al cabo, no fue concebida como una forma de gobierno intrínsecamente relacionada con el ambiente y, por esa razón, las decisiones públicas no coinciden necesariamente con las aspiraciones ambientales.

Sin embargo, en la actualidad el debate ya no es solo sobre la representación de las generaciones futuras, sino también de las presentes. Por eso no es casual que en el mundo cada día haya más coincidencias entre el debate de la crisis democrática y el de la crisis ambiental: las juventudes son sus protagonistas, están fuertemente mediadas por la desinformación y las fake news, políticos intentan pescar en río revuelto e incluso se financian y representan los intereses económicos y fiscales de los actores contaminantes, son comunes los choques entre los intereses comunitarios y los corporativos, la sociedad civil se cuestiona sobre su incidencia efectiva en la toma de decisiones, la frustración por la lentitud de los cambios se ve reflejada en protestas y cada vez es más claro que tanto las instituciones como el modelo tradicional deben transformarse.

Para que esto sea posible y se haga de manera pacífica, la democracia tiene un rol fundamental en, al menos, cuatro dimensiones que determinan las relaciones de uso, apropiación, conservación y distribución de los bienes y servicios ambientales: i) generando mejores y más eficaces mecanismos de representación política en los que las agendas ciudadanas ambientales puedan verse reflejadas, ii) brindando mayores garantías para la participación ciudadana informada e incidente y para la movilización social, iii)

haciendo respetar el Estado de derecho a través de, por ejemplo, el fortalecimiento de la justicia ambiental y de la justicia climática y, por último, iv) integrando, como lo hizo la Corte Constitucional en el caso del Atrato, los derechos ambientales como parte integral del bienestar social que debe garantizar una democracia⁶¹.

A pesar de esto, el diseño institucional colombiano ha incidido en la ineficacia del sistema democrático para proteger la naturaleza. Por una parte, la estructura del Estado, que es centralista con autonomía limitada de entidades territoriales, es fundamental en la gestión ambiental. Desde el nivel central se definen las competencias y reglas sobre actividades de utilidad pública e interés social establecidas por el legislador que determinan el alcance de las actuaciones de las entidades territoriales, las cuales tienen la facultad constitucional de ordenar los usos del suelo y proteger su patrimonio ecológico. No siempre concurren estas visiones de territorio, economía y ecología, situación en la que deberían aplicarse los principios constitucionales de coordinación y concurrencia; pero, al no estar reglamentados por el legislador, las reglas de aplicación aún no existen, mientras los conflictos institucionales y locales se profundizan.

Pese al reciente fortalecimiento de lo ambiental en la estructura del Estado, diferentes fenómenos acentuaron el crecimiento y la consolidación de tres malestares entre lo social y lo ambiental: el impulso a las industrias extractivas como motor de desarrollo y sus altos costos ambientales; el conflicto armado degradado y su trágico saldo en vidas, líderes y lideresas

asesinados y ecosistemas dañados, y la emergencia climática carente aún de soluciones estructurales. Estos conflictos han puesto al descubierto problemas en el funcionamiento de lo público vinculado con la protección del ambiente y su relación con los habitantes a quienes impactan las decisiones estatales.

La crisis en la representación democrática en los asuntos ambientales tiende a profundizarse por la concentración de poderes corporativos interesados en la explotación de los recursos naturales, así como por la debilidad de las garantías para la incidencia política efectiva de poblaciones rurales y de la juventud. Parece fundamental contar con leyes que permitan resolver estructuralmente los conflictos entre los niveles central y municipal del poder público, así como modernizar, simplificar y armonizar los ordenamientos jurídicos en materia ambiental, con una mirada pluralista que

integre a los pueblos étnicos y campesinos en estas soluciones, las que sin duda tendrán que ser adaptativas, flexibles y continuas de manera que construyan la resiliencia social y ambiental que nos imponen los desafíos de vieja y nueva data.

Como se sugiere en el último INDH, Colombia está frente a una crucial encrucijada: continuar con un modelo de desarrollo que excluye amplios territorios y agota los ecosistemas y su biodiversidad o, quizás, es la oportunidad de repensar con la población colombiana las trayectorias alternativas de desarrollo que necesita el país para abordar los desafíos que plantea el desarrollo humano sostenible en el presente y en el futuro.

Cuaderno 3.

LA DEMOCRACIA COMO ESPERANZA DE UN MEJOR FUTURO

Es una de las primeras obras literarias futuristas en Colombia: Barranquilla 2132. Escrita por José Antonio Osorio Lizarazo en 1932, narra la historia de un científico que se pone a sí mismo en una cápsula del tiempo y que, súbitamente, despierta 200 años después en el futuro. La novela, producto de su tiempo, imaginó un futuro postdemocrático a partir de las incertidumbres del presente en que fue escrita, un momento marcado por la estela de desolación dejada por la Gran Guerra, la esperanza de paz mundial por la creación de la Liga de las Naciones, la debacle de la depresión económica y el temor por el auge y la consolidación de regímenes comunistas y fascistas. ¿Qué escenarios futuros deparaba ese panorama? ¿Sobreviviría la democracia? ¿Cuáles de los valores y reglas democráticas se mantendrían y cuales simplemente se desecharían por ser considerados obsoletos?

Aunque se trata de un libro de ciencia ficción, la reflexión resulta útil para comprender que, así como las concepciones del futuro siempre están determinadas por el presente, la forma en que evaluamos el presente a menudo está determinada por el tipo de futuro que esperamos. Esto es particularmente cierto para la democracia, un sistema en incesante evolución y en continuo devenir que tiene la particularidad de nunca alcanzar la perfección, pero

de siempre permitir, dentro de su propia estructura, la perfectibilidad; un sistema en el que conviven dos horizontes temporales en constante tensión: por un lado, el de corto plazo, determinado por las reglas de juego que, calculadamente, procuran que el poder solo se obtenga de forma transitoria. Por otro lado, el largoplacista, la ilusión de que las imperfecciones de la democracia pueden ser arregladas dentro del mismo sistema, si se le da el tiempo suficiente⁶².

Allí radica la importancia de las expectativas y de la prospectiva, dos formas distintas, aunque complementarias, de acercarse y proyectar el futuro. Las expectativas son un pilar de la buena salud democrática: si las personas dejan de percibir en la democracia una posibilidad real de solución, la irán a buscar en otro modelo que prometa esa efectividad.

La prospectiva, por otro lado, es una forma de identificar ciertos determinismos, algunas relaciones de causa y efecto que, aún en medio de la incógnita que es el mañana, permitan vislumbrar algunas posibles tendencias del presente que pueden estar forjando el futuro. No se trata de predecir con precisión el devenir, sino identificar las mejores decisiones y acciones para conseguir ciertos futuros posibles⁶³.

Este informe está interesado en las

expectativas y en la prospectiva como complemento de la mirada retrospectiva y de los diagnósticos del presente que se hicieron en los primeros dos cuadernos, como una manera de adquirir elementos que le sirvan al país para lograr una mejor anticipación y capacidad de construir futuros deseables de su democracia. Esto es especialmente relevante teniendo en cuenta que abundan los estudios preguntando: ¿qué tan satisfecho está con el funcionamiento de la democracia?; aunque, paradójicamente, escasean los que interrogan: ¿cómo cree que será o que debería ser la democracia?

Para ello, se hicieron tres tipos de ejercicios de consulta ciudadana: grupos focales, identificando las expectativas democráticas de 143 personas de 12 territorios colombianos; entrevistas, recopilando las visiones que sobre el futuro de la democracia del país tienen 20 líderes y lideresas de opinión; y diálogos prospectivos, construyendo cuatro posibles escenarios hacia los que se podría dirigir la democracia colombiana en el 2040, a partir de los aportes y análisis de tendencias hechos por 56 personas con amplio liderazgo e influencia en diferentes sectores y territorios del país.

Capítulo 7.

La democracia a la que aspira la ciudadanía

La lideresa por los derechos de las mujeres, Gloria Steinem, cuenta que, en una salida de campo como estudiante universitaria, vio a una tortuga en el desierto caminando hacia la carretera. Temerosa de que fuese aplastada por uno de los

muchos camiones que transitaban por allí, la alzó y la devolvió al río. Su profesor la vio: ‘Sabes —dijo en voz baja—, esa tortuga probablemente haya pasado un mes arrastrándose por el camino de tierra para poner sus huevos en el barro al costado del camino; tú la acabas de devolver al río’. [...] Me tomó muchos años más darme cuenta de que esta parábola me había enseñado la primera regla de la organización: siempre pregúntale a la tortuga lo que quiere”⁶⁴.

Esa precisamente es la motivación de este capítulo: en lugar de dar por sentado cuál es la mejor democracia, se le preguntó a la ciudadanía lo que quiere de esta. Para ello, se realizaron 14 grupos focales territoriales, consultando a 124 personas de 12 municipios en cinco de las seis regiones del país.

Los hallazgos se pueden resumir en tres grupos de conclusiones, como se verá a continuación:

La misma democracia, ¡pero que funcione! Consensos

La democracia esperada por los colombianos y colombianas es muy parecida a la actual, pero con una diferencia clave: ¡esta sí funcionará correctamente! Que haya una mejor comunicación con los gobernantes y representantes, que la participación sea para decidir y no solo para opinar, que el acceso a los bienes y servicios del Estado sea igual para todas las personas y territorios y que se garantice bienestar socioeconómico para todos. Por lo menos eso es lo que la mayoría de las personas participantes de los grupos focales desean, que la democracia del presente finalmente se consolide, se respete y

cumpla con sus promesas de funcionamiento y desarrollo. De la democracia del presente rescatarían tres elementos: la posibilidad de que la ciudadanía elija a sus gobernantes de forma periódica, la garantía de que estos no se atornillen en el poder y la oportunidad de vigilar su gestión y sancionar sus errores. A la democracia ideal del futuro no llevarían tres cosas del presente: su incapacidad para generar bienestar económico y social, el poder de la corrupción y la incidencia de la violencia.

El hallazgo ni es obvio ni es menor. De hecho, se esperaban —¡se temían!— resultados más disruptivos, a juzgar por la tendencia que ha tomado el país hacia regímenes no democráticos evidenciada en encuestas de los últimos años — como el último Latinobarómetro, el cual, mostró que entre 2020 y 2023 Colombia aumentó en tres puntos porcentuales el nivel de apoyo a un eventual sistema autoritario—; esto sumado a los recientes estallidos sociales en los que se escucharon voces proponiendo quemarlo todo, y por la nueva ola de gobiernos no democráticos con significativo apoyo popular en la región y en el mundo. El hecho de que a pesar de todo esto las personas sigan imaginando un futuro democrático, puede tener varias explicaciones, desde la tendencia de las personas a imaginar un futuro a partir del sistema político en el que viven, hasta la existencia de una consolidada cultura política democrática que, a pesar de las dificultades y descontentos, se mantiene fiel al modelo.

**Patear el tablero democrático:
opiniones dispersas que generan
alertas**

Surgieron voces discordantes pero contundentes, en diversos territorios, que propusieron salidas no democráticas para solucionar algunos de los principales problemas del país: desde el cierre del Congreso hasta la adopción de un sistema corporativista, pasando por adoptar una suerte de gobierno de “sabios” a través de concurso de méritos y no de elecciones.

Estas voces, lejos de ser consensuadas, fueron disidentes en los diferentes grupos focales. Pero surgieron, en varias regiones y con tal fuerza que debe prender las alarmas, no por ser masivas sino, precisamente, por ser diversas, sin una coincidencia territorial, profesional o poblacional evidente que permita identificar un patrón específico. Hacen parte de esa ciudadanía que, parafraseando la obra teatral de Samuel Beckett en la que los protagonistas deben aguardar por una persona que siempre parece estar a punto de llegar, pero nunca lo hace, se cansaron de esperar a Godot; se cansaron de esperar que la democracia colombiana funcionara como debería y, buscando sentirse representados, decidieron buscar otros modelos.

Aspiraciones claras, caminos inciertos

En lo que pocos consensos hubo a lo largo de los grupos focales, fue en el modo de alcanzar esta democracia soñada, es decir, en las reformas que deben ocurrir para que la democracia funcione plenamente en el futuro: reducir el Congreso para que sea más barato y eficiente, o ampliarlo para que más sectores sociales puedan verse representados; aumentar el poder de los gobernantes para que puedan solucionar

ágilmente los problemas de la ciudadanía, o disminuirlo para evitar que abusen de ese poder; reducir la edad del voto para que las juventudes puedan participar y cambiar las cosas, o aumentarla para garantizar un voto más responsable e informado; implementar el voto obligatorio para que los resultados electorales reflejen plenamente las decisiones mayoritarias, o mantenerlo voluntario como una forma de visibilizar el descontento de los electores; aumentar la descentralización política como una forma de que los territorios decidan su futuro, o fortalecer la centralización para combatir la corrupción...

Estas fueron algunas de las divergencias identificadas en los diálogos, aunque ninguna de manera sistemática que permita identificar tendencias. Por el contrario, lo que se halló fue una significativa incertidumbre hacia las formas y los cómo que habilitarían esa democracia soñada.

Capítulo 8.

La democracia colombiana en el 2040: cuatro posibles escenarios

Resultado del proceso de conversaciones difíciles y diálogos improbables, fue posible construir narrativas que exploraron múltiples y posibles escenarios futuros para la democracia del país. Este ejercicio buscó identificar aspectos que pudieran poner en riesgo o desequilibrar la democracia en Colombia, dicho ejercicio permitió establecer 4 elementos que, aunque no agotan la gama de posibilidades existentes, si predominan en las posibilidades de cambio a futuro.

La suficiencia en la capacidad estatal para responder a los territorios, la personalización del poder, la emergencia y posicionamiento de nuevos liderazgos, movimientos y agendas no tradicionales y potenciar los espacios de diálogo entre distintos son las variables identificadas que determinan y atraviesan los cuatro escenarios prospectivos propuestos en este informe.

Los cuatro escenarios futuros y prospectivos sobre la democracia en Colombia propuestos en este informe son la oportunidad perfecta para abandonar los lugares comunes y activar conversaciones profundas, son un interesante pretexto para estimular el debate público y despertar la imaginación de la ciudadanía en el país. Estos escenarios no son ni buenos ni malos, nos dejan levantar el velo sobre lo que normalmente se evita, no representan agendas o intereses específicos, pero si logran generar sensaciones de corresponsabilidad y empatía, son inacabados, pero buscan complementarse entre sí, y valga la pena precisar que no son propuestas, ni tratan de definir el futuro, pero nos permiten situarnos y explorar posibilidades sobre la vida en democracia en el presente, y de cara al futuro en el país.

Escenario 1.

República de los Estados Federados de Colombia

La crisis climática ha puesto en evidencia las profundas desigualdades regionales en Colombia y la incapacidad del Estado central para responder eficazmente. Desastres naturales como la desertificación en La Guajira y las inundaciones en el Vichada, han desencadenado migraciones masivas

hacia las ciudades, generando complejos problemas asociados al acceso a vivienda, agua y alimentos. La incapacidad del gobierno para coordinar una respuesta rápida ha erosionado la confianza pública en la democracia.

Mientras tanto, actores locales han emergido como líderes en la gestión de la crisis, formando alianzas entre sectores comunitarios, privados y políticos para enfrentar los desafíos climáticos. El éxito de iniciativas locales, como la «Visión San Andrés Islas 2040», han inspirado la creación de movimientos políticos regionales que buscan una mayor autonomía territorial. Estos movimientos, nacidos de la necesidad de adaptación al cambio climático, han impulsado una transformación del sistema político colombiano hacia un modelo federal.

La presión pública y el fracaso del Estado central para manejar las múltiples crisis derivadas han llevado a una reforma constitucional que otorga mayor autonomía a las regiones. Sin embargo, esta transición ha generado nuevos desafíos, como la fragmentación del sistema de partidos y presiones sobre la seguridad y la gobernabilidad a nivel nacional. En última instancia, la crisis climática ha sido el detonante de múltiples crisis que han llevado a una profunda reconfiguración del Estado colombiano, con un impacto duradero en la democracia y la distribución del poder en el país.

Escenario 2.

En búsqueda del mesías

En un futuro cercano, la democracia en Colombia oscila entre extremos ideológicos, con cada elección presidencial

marcando un cambio drástico. La ciudadanía participa activamente en elecciones y debates, pero persiste una sensación de ansiedad respecto a la capacidad de la democracia para resolver problemas como la desigualdad y la inseguridad. Los partidos políticos son efímeros, contruidos alrededor de líderes carismáticos que priorizan campañas emocionales y virales, mientras la fragmentación en el Congreso impide avances significativos en proyectos estratégicos. En este contexto, surge un joven emprendedor del mundo de la banca digital con la promesa de romper la oscilación del péndulo y «poner a Colombia en el mapa del mundo». Propone reformas radicales, como un mandato presidencial de doce años y el fortalecimiento de partidos eliminando coaliciones, lo que genera controversia y confrontación con el Congreso y las altas cortes.

Su uso de inteligencia artificial para combatir la criminalidad suscita preocupaciones sobre la privacidad y el posible abuso de datos personales, mientras su propuesta de consultas ciudadanas mediante voto electrónico levanta alarmas sobre la seguridad electoral. A pesar de las críticas, su carisma y habilidad para manejar redes sociales le aseguran una victoria estrecha, iniciando un gobierno marcado por la incertidumbre y el debate entre el deseo de cambio y el temor al autoritarismo. La figura de este joven líder polariza al país, dividiendo a la sociedad entre quienes ven en él una oportunidad de transformación y quienes temen que sus reformas pongan en riesgo la democracia. Este suceso se convierte en una oportunidad para que el país abra una conversación nacional sobre cuáles son los límites innegociables de la democracia.

Escenario 3. **Una Colomb-IA convergente**

Colombia experimenta una transformación social y política sin precedentes, reflejada por la victoria de la selección femenina de fútbol en la Copa del Mundo. Este logro representa el culmen de un nuevo espíritu colectivo, donde diversas comunidades, instituciones y sectores económicos convergen para enfrentar los desafíos del siglo XXI. Ciudades intermedias como Bucaramanga, Armenia y Villavicencio se convierten en epicentros de innovación social, gracias a políticas educativas que promueven la integración y la convivencia entre grupos de diferentes orígenes y generaciones.

Estas ciudades desarrollan un modelo de gobernanza colaborativa conocido como «Gobernanza 2.0», caracterizado por la participación ciudadana, la transparencia y el uso de tecnologías avanzadas. Este enfoque ha permitido la emergencia de nuevos liderazgos, especialmente de mujeres jóvenes, que desafían las estructuras políticas tradicionales con campañas innovadoras y apoyadas en plataformas digitales.

Sin embargo, este avance no está exento de desafíos. El uso extendido de tecnologías plantea riesgos en términos de privacidad, manipulación de la opinión pública y desigualdades entre regiones. A pesar de las críticas, el país se encuentra a la expectativa de un cambio político mayor, donde la evolución hacia una democracia más inclusiva y adaptada a las nuevas realidades podría determinar su futuro.

Escenario 4. **Sálvese quien pueda**

Después de 16 años de intentos fallidos por establecer la paz, Colombia enfrenta una crisis sin precedentes que amenaza su democracia. La política de «Recuperación Colombia,» implementada por la presidenta saliente, prometía erradicar la violencia en zonas estratégicas mediante apoyo internacional y tecnología avanzada. Aunque logró ciertos avances económicos y de seguridad en áreas clave, no logró dismantelar las redes criminales que controlan vastos territorios.

Estos grupos armados han consolidado su poder, infiltrándose en gobiernos locales y controlando sectores estratégicos, lo que genera una grave desconfianza en la institucionalidad. La creciente influencia de capitales extranjeros, asociados a prácticas abusivas y despojo de tierras, ha exacerbado los conflictos sociales. Las denuncias de corrupción y tráfico de influencias en la absolución del «caso Magdalena» destaparon una red de corrupción que involucró a altos niveles del gobierno y la judicatura, sumiendo al país en una crisis de legitimidad.

La situación estalló cuando un ciberataque paralizó gran parte del país, desatando el caos en las ciudades más importantes. La falta de confianza en las instituciones y la percepción de un Estado cómplice de la corrupción han llevado a la población a cuestionar la validez de su democracia. La respuesta autoritaria del gobierno, combinada con la incapacidad para coordinar una salida a la crisis, ha dejado a Colombia al borde de un colapso social, donde la incertidumbre y el miedo dominan el panorama. La democracia se encuentra en su punto más frágil, con un futuro incierto.

Cinco caminos para fortalecer la democracia

La fotografía -parafraseando al poeta- es un arma cargada de futuro, un modo no solo de registrar el mundo sino de apropiarse de él. Lo mismo puede decirse de la democracia. Hay algunas fotos que, por su calidad, composición o impacto en el imaginario popular, se han vuelto icónicas de la democracia colombiana: aquella en la que tres orgullosas sufragistas estrenan el derecho al voto para las mujeres, en 1957; en la que tres políticos, de ideologías opuestas, promulgan de manera conjunta la Constitución de 1991; la panorámica en la que se ven las calles cubiertas de blanco durante la masiva marcha contra la violencia, en 2008; o el fraternal apretón de manos en señal de reconciliación durante la firma del acuerdo de paz, en 2016.

Cada una de ellas ratifica algo que, quizás por los avatares que constantemente golpean al país, se subestima: ¡Colombia es una democracia! Imperfecta y perfeccionable, desde luego, pero indudablemente una democracia. No se trata únicamente del repetido argumento alrededor de la democracia más antigua de Latinoamérica, con siete décadas libres de gobiernos militares -que no es poca cosa-.

Es la certeza de que se celebrarán elecciones, que los resultados serán confiables, expeditos y que estos serán reconocidos por todos, incluso por los derrotados, como ocurre periódicamente en el país.

Es la certidumbre de que las transiciones de poder, sin importar si es entre gobernantes de distinta ideología, se hacen de manera pacífica e institucional, como ocurrió en 2022 al asumir la Presidencia el primer gobierno de izquierda en la historia del país.

Es la seguridad de que ningún gobernante, sin importar su postura política o nivel de popularidad, recibirá un cheque en blanco para sacar adelante sus iniciativas, como lo pueden asegurar todos los presidentes de la historia reciente del país que han visto como algunos de sus proyectos bandera son rechazados por el Congreso, las Cortes o las urnas.

Es la convicción de que pueden surgir nuevas y alternativas voces ciudadanas promoviendo innovadoras formas de entender y solucionar los problemas del país y del mundo, como recientemente ha ocurrido con las agendas emergentes ambientalistas, juveniles, interétnicas, interculturales y de diversidad sexual y de género que, desde las calles, las corporaciones de elección popular, el sector privado o la academia, se han posicionado como agentes de cambio.

Colombia es, en efecto, una democracia, y eso lleva implícito el reto de estar en constante evolución para adaptarse a las siempre cambiantes necesidades ciudadanas y tendencias globales. Los actuales son tiempos de policrisis con

efectos en cascada y acumulativos en los sistemas políticos, sociales, económicos y ambientales.

Los conflictos se están intensificando, en el mundo digital hiperconectado la polarización y las noticias falsas están debilitando la confianza en las instituciones y en las otras personas, degradando la cohesión social.

El cambio climático y la degradación ambiental socavan la capacidad de las personas y los Estados para hacer frente a los desastres y hacen que estos sean más frecuentes e intensos.

La confianza en las instituciones públicas sigue disminuyendo en todo el mundo, déficit que está erosionando los contratos sociales entre los gobiernos y la ciudadanía. La pobreza está cambiando de forma, surgiendo nuevos retos como la vulnerabilidad climática, el acceso a la energía limpia y las brechas digitales.

A estos nuevos retos se le suma una serie de tensiones irresueltas que han venido erosionando a la democracia colombiana: 1) un Estado de derecho que no llega de la misma manera a todos los territorios y ha estado permeado por la corrupción y el conflicto armado; 2) un sistema de representación que, a la par que garantiza elecciones confiables, sigue amenazado por la violencia política y tiene muchos problemas logrando que las agendas ciudadanas sean tramitadas efectivamente; 3) un sistema de participación en el que el auge de espacios institucionales y de marchas espontáneas contrasta con la imposibilidad de tomar parte en las decisiones y resolver muchas

de las necesidades de la población; 4) una desigualdad económica que genera brechas entre poblaciones y territorios para acceder a las instituciones y beneficios de la democracia; 5) una desigualdad social que disminuye la percepción de eficacia de las instituciones y la confianza ciudadana en la democracia; y 6) un debate inconcluso sobre la necesidad de acoger un nuevo modelo de desarrollo que permita que los dividendos de la democracia tengan un enfoque de sostenibilidad ambiental.

No son tensiones nuevas. Por el contrario, están sobrediagnosticadas y han hecho parte de cada plataforma de campaña electoral, programa de gobierno y plan de desarrollo en la historia contemporánea del país. Y, aun así, continúan tan irresueltas como vigentes. Es momento de que Colombia, de la misma forma que ha alcanzado acuerdos alrededor de los problemas, logre consensos sobre las mejores formas de resolver esas tensiones en democracia; de no hacerlo, pueden aparecer fórmulas y métodos por fuera de ella. Este informe propone cinco caminos o conversaciones difíciles que habiliten la generación o el surgimiento de acuerdos amplios sobre lo fundamental:

El primer camino es un cambio de paradigma hacia una democracia de ciudadanía. De la misma manera en que Colombia logró consolidar la faceta procedimental de su democracia -reglas, diseño y arquitectura institucional-, es momento de que consolide la dimensión sustancial -beneficios, resultados y dividendos-. La combinación de ambas perspectivas es la democracia de ciudadanía, una que cuenta con instrumentos para garantizar las elecciones, los derechos

civiles, los pesos, los contrapesos y la vigencia del Estado de derecho, pero asegurando que esto se transforme en bienestar social con desarrollo humano para la población. Sería un acierto para el país avanzar hacia un consenso alrededor de este punto, uno que le permita proteger, corregir y perfeccionar sus más preciados avances, pero dando un sustancial salto de calidad hacia el buen vivir en democracia.

El segundo es el de la territorialización de la democracia. Esto en dos sentidos: por un lado, garantizando que tanto el aparato estatal como los beneficios de bienestar que trae la democracia lleguen de manera relativamente homogénea a todos los territorios del país, en especial a aquellos históricamente más relegados. Por otro lado, reconociendo las diferencias y particularidades de cada uno de los territorios, permitiendo que sus habitantes sean parte activa y relevante en todo el ciclo de toma de decisiones, desde el diagnóstico hasta la identificación de soluciones. Esto, aunque necesariamente pasa por la conversación sobre el modelo de ordenamiento territorial, debe ir más allá de la polarizante dicotomía entre centralismo y descentralización para enfocarse en superar la incapacidad y la falta de voluntad del Estado, el sector privado y otros actores para llegar a todos los territorios.

Como tercer camino, se plantea cerrar la brecha entre la ciudadanía y las instituciones de representación. Cualquier acuerdo sobre la democracia colombiana debe pasar por corregir aquella contradicción entre el robusto sistema electoral que se ha construido en el país, y la debilidad de los partidos y movimientos políticos,

el Congreso, las corporaciones locales y otros actores tramitando los intereses de la ciudadanía. Esta conversación debe dejar de girar en las formas -número de partidos, tamaño del Congreso, etc.- y concentrarse en la efectiva democratización interna de esos actores e instituciones, no con el fin de fortalecerlos de acuerdo con sus intereses, sino con el objetivo de que tengan mejores herramientas, estímulos y controles para que cumplan efectivamente su misión de canalizar, articular, representar y buscar soluciones a los intereses, necesidades y aspiraciones de la ciudadanía.

El cuarto, pasa por lograr que la participación se traduzca en soluciones a las necesidades de bienestar las ciudadanas y ciudadanos. Aunque en el país hay múltiples espacios para que las personas y comunidades participen en la toma de decisiones de asuntos públicos, la sensación generalizada es que estos no resuelven los problemas, que, después de participar, los problemas siguen allí. Es momento de que Colombia enfrente la conversación difícil sobre el alcance de la participación, asumiendo que las políticas públicas no pueden ser asuntos exclusivos de las élites, los expertos o los tecnócratas, pero tampoco convocatorias masivas a la ciudadanía sin permitir que esta tenga real incidencia en la toma de decisiones. Pero, independientemente del modelo de participación que acoja el país, este tiene que garantizar que, al final del día, las necesidades, preocupaciones y aspiraciones de bienestar de la ciudadanía fueron solucionadas.

Por último, el quinto camino es alcanzar consensos sobre lo fundamental que

permitan superar las amenazas a la democracia. La corrupción, la impunidad, la inseguridad y la violencia han estado presentes a lo largo de la historia de Colombia, erosionando, cooptando y amenazando la democracia del país, al punto que, en distintos momentos de la historia, ha estado a punto de llevarla a su fracaso. La democracia no puede ni tiene la obligación de resolverlos; pero el país tiene que ser capaz de solucionarlos en democracia para evitar el riesgo y la tentación de recurrir a otros sistemas. Son dificultades tan graves y complejas que no pueden ser remediadas por un gobierno; requieren de plurales y duraderos consensos que el país aún está en deuda de alcanzar.

*

Este informe no pretende ser catastrófico: reconoce los innegables y relevantes logros que ha tenido la democracia colombiana. Tampoco es ingenuo: señala los problemas y tensiones que amenazan al sistema en el país. Es entendible el deseo que

tienen las personas de que su democracia funcione a la perfección y que lo haga ya, pero esa ilusión no puede convertirse en una impaciencia que eche por la borda lo avanzado.

Una cosa es vivir en democracia y, otra, vivir democráticamente. En Colombia, no todos viven la democracia de la misma forma: dependiendo de donde se habite, las personas pueden disfrutar de ambas condiciones, de alguna o de ninguna. Superarlo es el principal reto que tiene el país, no solo en su presente sino con miras a su futuro, uno que aún no está escrito pero que todos esperan que sea democrático. Alcanzarlo depende de las decisiones y acuerdos a los que se lleguen en el presente.

Notas al final

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de Estados Americanos, *Nuestra Democracia* (México: FCE; IFE, 2010), 22.

² En Perspectiva, “Adam Przeworski: La democracia es un sistema en el que ‘los partidos de gobierno pierden elecciones’”, video de YouTube, 27 de noviembre del 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=LuksZS3XAQA>.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de Estados Americanos, *Nuestra Democracia* (México: FCE; IFE, 2010), 32-33.

⁴ Ulises Carrillo Cabrera y Gabriela López Gómez, “¿Democracia por método o democracia por principio?: Latinoamérica y su condicionado compromiso con la pluralidad”, *CONfinés* 3, n.º 6 (2006): 27-35. <https://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v3n6/v3n6a3.pdf>.

⁵ Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, Vol. 1 (Barcelona: Ariel, 2018).

⁶ Se trata de Mario Aranguren, director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) entre 2002 y 2005, quien contó esta historia en una entrevista a medios de comunicación: “Machistas”, *La Patria*, 11 de enero de 2016, <https://archivo.lapatria.com/columnas/machistas>.

⁷ Fernando Escalante Gonzalbo, *Estampas de Liliput: bosquejos para una sociología de México* (México: Fondo de Cultura Económica, 2010), 106.

⁸ “Nueva Venecia, Magdalena: la muerte de una niña y la promesa de solución a un grave problema”, *El Informante*, 26 de mayo de 2021; “La histórica problemática que acabó con la vida de Jennifer, en Nueva Venecia”, *Opinión Caribe*, 24 de mayo de 2021, <https://www.opinioncaribe.com/2021/05/24/la-historica-problematica-que-acabo-con-la-vida-de-jennifer-en-nueva-venecia/>.

⁹ José Rafael Espinosa y Mauricio García Villegas, *El Derecho al Estado: los efectos del apartheid institucional en Colombia* (Bogotá: Dejusticia, 2014); Mauricio García Villegas y José Rafael Espinosa, “B. Los desafíos del apartheid institucional”, en *Democracia, justicia y sociedad: diez años de investigación en Dejusticia*, ed. por Mauricio García Villegas y María Adelaida Ceballos Bedoya (Bogotá: Dejusticia, 2016), 168-175.

¹⁰ Mara Bierbach, “Los países democráticos son los menos corruptos, según TI”, *Deutsche Welle*, 29 de enero de 2019, <https://www.dw.com/es/ti-los-pa%C3%ADses-democr%C3%A1ticos-son-los-menos-corruptos/a-47272347>.

¹¹ Martha Morales Manchego, “Pese a 3.795 entes de control, la corrupción sigue su marcha”, *El Tiempo*, 7 de marzo de 2011, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4431463>.

¹² Transparencia por Colombia, *Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2020: Monitor Ciudadano de la Corrupción* (Bogotá: Transparencia por Colombia, 2021).

¹³ Gabriel García Márquez, *El coronel no tiene quien le escriba; Cien años de soledad*, Vol. 148 (Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 1989), 7.

¹⁴ Mauricio García Villegas, “Un país de estados de excepción”, *El Espectador*, 10 de octubre de 2008, <https://www.elespectador.com/politica/un-pais-de-estados-de-excepcion-articulo-43317/>.

¹⁵ Javier Eduardo Revelo Rebolledo y Mauricio García Villegas, dirs., *Mayorías sin democracia: desequilibrio de poderes y estado de derecho en Colombia, 2002-2009* (Bogotá: Dejusticia, 2009).

¹⁶ Rafael Quintero Cerón, “Así ha usado el Gobierno sus facultades especiales durante la pandemia”, *El Tiempo*, 23 de septiembre de 2020, <https://www.eltiempo.com/datos/decretos-de-la-emergencia-por-coronavirus-en-colombia-539275>.

¹⁷ Elisabeth Ungar Bleier, “La sal se sigue corrompiendo”, *El Espectador*, 30 de octubre de 2013, <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/elisabeth-ungar-bleier/la-sal-se-sigue-corrompiendo-column-455698/>.

¹⁸ Juan Camilo Plata et al., eds., “Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas 2021: tomándole el pulso a la democracia” (Nashville: LAPOP; Vanderbilt University, 2021).

¹⁹ Cifras de la Encuesta de Necesidades Jurídicas (ENJ), aplicada durante 2020 en el territorio nacional por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el marco de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Cuaderno 3, 69.

²⁰ Rodrigo Uprimny Yepes, “Un sistema judicial para profundizar la democracia”, en *Democracia, justicia y sociedad: diez años de investigación en Dejusticia*, ed. por Mauricio García Villegas y María Adelaida Ceballos Bedoya (Bogotá: Dejusticia, 2016), 61-70.

²¹ Mauricio García Villegas y María Paula Saffón, “Derechos sociales y activismo judicial: La dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia”, *Revista Estudios Socio-jurídicos* 13, n.º 1 (2011): 75-107; Rodrigo Uprimny Yepes, “The Enforcement of Social Rights by the Colombian Constitutional Court: Cases and Debates”, en *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?*, ed. por Roberto Gargarella, Pilar Domingo y Theunis Roux (Londres: Routledge, 2006), 127-151.

²² Testimonio de @lapelirroja, joven que participó en las movilizaciones del estallido social de 2021. En

²³ “El Paro Nacional 2021: lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia” [documento] (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2022), <https://reliefweb.int/report/colombia/el-paro-nacional-2021-lecciones-aprendidas-para-el-ejercicio-del-derecho-de-reuni-n>.

²⁴ Canal Capital, “‘El Comité del Paro no nos representa’, líder de la Primera Línea”, La Hora Triple A, Video de YouTube, 20 de mayo de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=GYcUqrRPvTA>.

²⁵ Daniel Pardo, “‘Se metieron con la generación que no tiene nada que perder’: los ‘excluidos’ de Cali que armaron un fuerte de resistencia y fiesta”, BBC News Mundo, 14 de mayo de 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57110382>.

²⁶ Hernando Gómez Buendía, “El paro, lo que queda y lo que sigue”, El Espectador, 17 de julio de 2021, <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/hernando-gomez-buendia/el-paro-lo-que-queda-y-lo-que-sigue/>.

²⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística, “Encuesta de cultura política (ECP) 2023”, DANE, 2024, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>.

²⁸ “Asesinan a Karina García, candidata de la alcaldía de Suárez, Cauca”, El Espectador, 2 de septiembre de 2019,

²⁹ Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994* (Bogotá:

³⁰ “Comunicado 036 de 2022. JEP estableció que 5.733 personas fueron asesinadas o desaparecidas en ataques dirigidos contra la UP”, JEP, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-estableci%C3%B3-que-5.733-personas-fueron-asesinadas-o-desaparecidas-en-ataques-dirigidos-contra-la-UP.aspx>.

³¹ Misión de Observación Electoral, “Datos Electorales”, MOE, 2023, <https://www.datoselectorales.org/datos/resultados-electorales>; Misión de Observación Electoral, “Panorama de resultados electorales: elecciones de autoridades locales 2023” (MOE, 29 de octubre de 2023), <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2024/01/2023.11.21-ABC-RESULTADOS-E.L.-2023.pdf>.

³² “Partidos políticos con personería jurídica vigente”, Consejo Nacional Electoral, 2024.

³³ “Informe Latinobarómetro 2023: la recesión democrática de América Latina” (Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2023).

³⁴ César Rodríguez Garavito, “Los que no podrán votar”, DeJusticia, 25 de mayo de 2018, <https://www.dejusticia.org/column/los-que-no-podran-votar/>.

³⁵ “El ‘protestódromo’: la burlona propuesta de un asesor presidencial para evitar desmanes”, Revista Semana, 12 de septiembre de 2020,

³⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Nuevas voces, nuevas ciudadanías, nuevas soluciones: 40 propuestas para garantizar la participación y movilización ciudadana en Colombia: Paper de incidencia en el debate electoral”, PNUD, 2022.

³⁷ Centro de Investigación y Educación Popular, “Base de datos de luchas sociales en Colombia” [Sistema de Información General-SIG/Bases de Datos], CINEP; Programa por la Paz, 2022, <https://cinep.org.co/sistema-de-informacion-general/>.

³⁸ Sally Palomino, “Las víctimas del paro se levantan: ‘Aunque nos quiten los ojos, vemos sus crímenes de Estado’”, El País, 13 de mayo de 2022.

³⁹ María Fernanda Fitzgerald, “Al menos 82 personas perdieron los ojos en el Paro Nacional”, Cerosetenta, 6 de julio de 2021, Universidad de los Andes, Amnistía Internacional, *Tiros a la vista: traumas oculares en el marco del Paro Nacional* (Amnistía Internacional, 2021).

⁴⁰ “Informe de Temblores ONG e Indepaz a la CIDH sobre la violación sistemática de la Convención Americana y los alcances jurisprudenciales de la Corte IDH con respecto al uso de la fuerza pública contra la sociedad civil en Colombia en el marco de las protestas realizadas entre el 28 de abril y el 12 de mayo de 2021”, Temblores; Indepaz, 2021, <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/05/INFORME-CIDH-VIOLENCIA-POLICIAL-PROTESTA-SOCIAL.pdf>.

⁴¹ Melissa Velásquez Loaiza, “Daños y pérdidas económicas por el paro nacional en Colombia: estas son las cifras”, CNN Español, 11 de junio de 2021, [https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/11/danos-y-perdidas-economicas-por-el-paro-nacional-en-colombia-estas-son-las-cifras#:~:text=\(CNN%20Espa%C3%B1ol\)%20%E2%80%93%20El%20paro,corto%20plazo%20afecta%20a%20las](https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/11/danos-y-perdidas-economicas-por-el-paro-nacional-en-colombia-estas-son-las-cifras#:~:text=(CNN%20Espa%C3%B1ol)%20%E2%80%93%20El%20paro,corto%20plazo%20afecta%20a%20las).

⁴² “Informe Latinobarómetro 2023: la recesión democrática de América Latina” (Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2023), <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

⁴³ “Informe Latinobarómetro 2023”.

⁴⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *¿Un elevador social descompuesto?: cómo promover la movilidad social* (París: OCDE, 2017), <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>.

⁴⁵ Simon Bienstman, Svenja Hense y Markus Gangl, “Explaining the ‘Democratic Malaise’ in Unequal Societies: Inequality, External Efficacy and Political Trust”, *European Journal of Political Research* 63, n.º 1 (2023): 172-191, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12611>.

⁴⁶ Andrés Felipe Solano, *Salario mínimo: vivir con nada* (Bogotá: Tusquets, 2015).

⁴⁷ Hugo Penso Correa, “La compra de votos se alimenta de la pobreza y la apatía política en Colombia”, Reporteros Asociados, 7 de marzo de 2022, <https://www.reporterosasociados.com.co/2022/03/la-compra-de-votos-se-alimenta-de-la-pobreza-y-la-apatia-politica-en-colombia/>.

⁴⁸ Misión de Observación Electoral, “Candidatos(as) y alcaldes son directamente quienes más compran votos según reportes ciudadanos”, Pilas con el voto, 26 de octubre de 2019, <https://www.moe.org.co/candidatosas-y-alcaldes-son-directamente-quienes-mas-compran-votos-segun-reportes-ciudadanos/>.

⁴⁹ Jorge Galindo, “Los colombianos llegan a las urnas con una confianza muy baja en su democracia”, El País, 23 de mayo de 2022, <https://elpais.com/america-colombia/2022-05-24/los-colombianos-llegan-a-las-urnas-con-una-confianza-muy-baja-en-su-democracia.html>.

⁵⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 1990 (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990), <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990escompletonostats.pdf>.

⁵¹ Educapaz (2017). La juventud campesina e indígena del Tolima, le habla a la Ministra, En qué vamos Educapaz, Edición 11, 15 de noviembre de 2017, <https://educapaz.co/wp-content/uploads/2023/08/Edicio%CC%81n-11.pdf>.

⁵² José Darío Uribe Escobar, “Evolución de la educación en Colombia durante el siglo XX”, Revista del Banco de la República 79, n.º 940 (2006): 5-22.

⁵³ Sandra García Jaramillo et al., La lotería de la cuna: la movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia [Documento CEDE n.º 31] (Bogotá: Universidad de los Andes; CEDE, 2015), <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8605>.

⁵⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Cuaderno 4: educación: motor de igualdad, crecimiento y desarrollo humano: informe sobre desarrollo humano para Colombia (Bogotá: PNUD, 2023), 23, <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-educacion-igualdad-crecimiento-desarrollo-humano>.

⁵⁵ “Estadísticas Vitales-EEVV: defunciones por COVID-19: 2 de marzo de 2020 al 11 de julio de 2021” [Boletín Técnico defunciones por COVID-19], DANE, 26 de julio de 2021, <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/defunciones-covid19/boletin-defunciones-covid-2020-02mar-2021-11jul.pdf>.

⁵⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Cuaderno 1: evolución de los últimos 10 años en desarrollo: informe sobre Desarrollo Humano para Colombia (Bogotá: PNUD, 2024), 62, <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-1>.

⁵⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “‘Conmigo o en mi contra’: la intensificación de la polarización política en América Latina y el Caribe”, PNUD, 28 de febrero de 2023, <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/conmigo-o-en-mi-contra-la-intensificacion-de-la-polarizacion-politica-en-america-latina-y-el-caribe>.

⁵⁸ “Edelman Trust Barometer 2023, Navegando un mundo polarizado”, Edelman, s. f., <https://www.edelman.lat/edelman-trust-barometer-colombia-2023>.

⁵⁹ Milton Velásquez, “Invitación a escuchar al Río Atrato”, Foro Interétnico Solidaridad Chocó, 22 de enero de 2019, <https://www.forointernetico.com.co/invitacion-a-escuchar-al-rio-atrato/>.

⁶⁰ C. Const., Sent. T-622, nov. 10/2016, Exp. T-5.016.242. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>.

⁶¹ Informe sobre Desarrollo Humano 2002: profundizar la democracia en un mundo fragmentado (Nueva York: PNUD, Mundi-Prensa, 2022), <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2002es.pdf>.

⁶² Jonathan White, In the Long Run: The Future as a Political Idea (London: Profile Books, 2024), 6.

⁶³ PNUD (2022). La importancia de la prospectiva estratégica para la gestión pública. En: Informe de Desarrollo Humano - Honduras. Capítulo 14, p. 13.

⁶⁴ Gloria Steinem, Mi vida en la carretera (Barcelona: Alpha Decay, 2016).



VISITA LA PÁGINA DEL
INFORME SOBRE EL FUTURO
DE LA DEMOCRACIA EN
COLOMBIA 2024

