

HORIZONTES 2030

Claves y recomendaciones
para el próximo gobierno



Instituto de Estudios Políticos
y Relaciones Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

HORIZONTES 2030

Claves y recomendaciones
para el próximo gobierno



HORIZONTES 2030:
CLAVES Y RECOMENDACIONES
PARA EL PRÓXIMO GOBIERNO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Instituto de Estudios Políticos
y Relaciones Internacionales (IEPRI)

© Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

Primera edición: mayo de 2026

Diseño y diagramación: Xpress Estudio Gráfico y Digital

Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital

Corrección de estilo: Juan Luis López Villa

Cómo citar:

Autores varios. (2026). *Horizontes 2030: claves y recomendaciones para el próximo gobierno*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

1. Balance; 2. Gobierno; 3. Contextos; 4. Recomendaciones. 5. Colombia. I. IEPRI. II. Universidad Nacional de Colombia.

181 páginas: Libro.

ISBN digital: 978-628-02-4695-6

Contenido

Presentación	7
--------------------	---

1. Reformas y políticas sociales

Reformas rurales: balance reciente y perspectivas.....	13
--	----

Jennifer Vargas Reina

Francisco Gutiérrez Sanín

Lo ambiental en el Gobierno del Cambio. Avances, aprendizajes y los retos para el país en el período 2026–2030	26
--	----

Rosario Rojas-Robles

Estefanía Montoya-Domínguez

La igualdad como epicentro de las políticas sociales.....	37
---	----

Ivette S. Sepúlveda Sanabria

La lucha contra la desigualdad durante el primer gobierno de izquierda.....	47
--	----

Juan Gabriel Gómez Albarello

Un renovado imaginario. El derecho de la ciudad a la paz.....	63
--	----

RED Quynza

La educación superior durante el gobierno de Gustavo Petro: balance y perspectivas de reforma	79
--	----

Andrés Felipe Mora Cortés

La política de drogas del gobierno Petro: balance y tareas futuras	90
---	----

Andrés López Restrepo

2. Democracia y transformación de estado

Bloqueo jurídico, politización de las altas cortes
y reforma a la justicia en Colombia 105

Rosember Ariza Santamaría

Alberto Yepes Palacio

La reforma político-electoral: vuelve y juega..... 116

Clara Rocío Rodríguez Pico

Comunicación gubernamental, periodismo
y culturas políticas durante el gobierno de Gustavo Petro 132

Fabio López de la Roche

El gobierno y la transformación digital
del Estado colombiano 147

Carlos Germán Sandoval Forero

3. Política exterior y nuevo contexto global

Lecciones de la administración Petro
en el manejo de las relaciones con Estados Unidos 161

Diana Marcela Rojas Rivera

El gobierno colombiano ante el contexto mundial de 2022..... 172

Carlos Alberto Patiño Villa

Presentación

En el marco de la celebración de los 40 años del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, el presente documento constituye un esfuerzo analítico, colectivo e interdisciplinario para revisar el desarrollo de aspectos sustantivos del programa y la gestión del primer gobierno de izquierda en Colombia. El texto no tiene la pretensión de entregar balances exhaustivos. Pretende, más bien, presentar reflexiones en materia de algunas de las reformas y políticas sociales implementadas, la democracia y la transformación del Estado y el manejo de las relaciones internacionales, que permitan trazar recomendaciones estratégicas para la administración que asumirá el rumbo del país entre 2026 y 2030.

De esta forma, *Horizontes 2030: claves y recomendaciones para el próximo gobierno* está compuesto por trece textos organizados en tres grandes bloques temáticos:

El primer bloque de la obra aborda las reformas y políticas sociales.

Jennifer Vargas Reina y Francisco Gutiérrez Sanín abren la discusión con su texto *“Reformas rurales: balance reciente y perspectivas”*, donde examinan los notables avances en la formalización de tierras y el reconocimiento del campesinado, aunque advierten sobre la persistencia de una altísima concentración de la propiedad rural que demanda medidas redistributivas reales, como la imposición de techos a la propiedad, entre otras recomendaciones.

En sintonía con las urgencias del territorio, Rosario Rojas-Robles y Estefanía Montoya-Domínguez analizan en *“Lo ambiental en el Gobierno del Cambio: avances, aprendizajes y los retos para el país en el período 2026–2030”* el giro estatal hacia una economía protectora de la vida y la transición energética, subrayando los grandes retos institucionales frente a la deforestación y la adaptación climática.

Por su parte, Ivette S. Sepúlveda Sanabria, en su texto *“La igualdad como epicentro de las políticas sociales”*, evalúa las dificultades administrativas que enfrentó la creación del Ministerio de Igualdad y subraya la necesidad de consolidar el Sistema Nacional de Cuidado mediante una firme articulación entre reconocimiento y redistribución material.

Desde una mirada macroeconómica y social, Juan Gabriel Gómez Albarello expone en *“La lucha contra la desigualdad durante el primer gobierno de izquierda”* las iniciativas de reforma en salud, pen-

siones y trabajo, concluyendo que la corrupción malogró la posibilidad de romper el círculo vicioso de la exclusión.

Frente al desafío de la violencia, el trabajo de la RED Quynza, *“Un renovado imaginario. El derecho de la ciudad a la paz”*, cuestiona el sesgo profundamente rural con el que se ha interpretado el conflicto armado y exige repensar la paz desde la conflictividad urbana y el empoderamiento de la sociedad civil en las ciudades.

El aporte de Andrés Felipe Mora Cortés *“La educación superior durante el gobierno de Gustavo Petro: balance y perspectivas de reforma”* reflexiona sobre los avances presupuestales y la gratuidad, previniendo sobre los riesgos de un modelo mercantil que promueve la “universidad funcional” en detrimento de la autonomía y de la educación como derecho fundamental.

Finaliza este primer bloque el texto de Andrés López Restrepo, que expone en *“La política de drogas del gobierno Petro: balance y tareas futuras”* el crítico aumento de los cultivos de coca, argumentando que la subordinación de la estrategia antinarcóticos a la “Paz Total” estancó la sustitución de cultivos, lo que hace imperativo un compromiso estatal con resultados verificables y control territorial pleno.

Un segundo bloque temático se concentra en la democracia y la transformación del Estado colombiano.

Rosember Ariza Santamaría y Alberto Yepes Palacio, en *“Bloqueo jurídico, politización de las altas cortes y reforma a la justicia en Colombia”*, documentan el fenómeno del *“lawfare”* y el uso de fallos judiciales para frenar las reformas del gobierno, abogando por una transformación estructural que libere a las cortes de injerencias políticas y permita el desmantelamiento de la criminalidad organizada.

Clara Rocío Rodríguez Pico, en *“La reforma político-electoral: vuelve y juega”*, analiza el constante fracaso del Congreso para modernizar las reglas de juego político-electorales, sugiriendo que, más que los temas de contenido, que están vigentes en la agenda, las futuras administraciones deben priorizar asuntos procedimentales que garanticen el trámite de las reformas, así como lograr consenso en temas fundamentales como la regulación de coaliciones al inicio de sus mandatos.

El álgido debate en la esfera pública es examinado por Fabio López de la Roche en *“Comunicación gubernamental, periodismo y culturas políticas durante el gobierno de Gustavo Petro”*, quien previene sobre los peligros de la polarización discursiva del presidente en la

red X y el riesgo de que los medios públicos se conviertan en meros instrumentos de propaganda acrítica.

En el ámbito de la modernización estatal, Carlos Germán Sandoval Forero explora en *“El gobierno y la transformación digital del Estado colombiano”* los encomiables esfuerzos por cerrar la brecha digital y transitar hacia una visión humana y territorial del cambio tecnológico, pero advierte sobre los problemas concretos para avanzar en la interoperabilidad del Estado, en la ciberseguridad de lo público y concretar la soberanía tecnológica del país frente a la expansión de los modelos y las algocracias de la inteligencia artificial.

El tercer eje examina la política exterior y el nuevo contexto global.

Diana Marcela Rojas Rivera detalla en *“Lecciones de la administración Petro en el manejo de las relaciones con Estados Unidos”* cómo el gobierno intentó ampliar la agenda bilateral con Joe Biden, pero debió replegarse a la contención de daños bajo la coerción de Donald Trump, concluyendo que la autonomía internacional exige alta pericia negociadora y resultados verificables.

Este panorama internacional se cierra con el análisis de Carlos Alberto Patiño Villa en *“El gobierno colombiano ante el contexto mundial de 2022”*, donde se revisa la postura del país frente a conflictos geopolíticos como el de Rusia-Ucrania, llamando a una inserción estratégica basada en el respeto irrestricto al derecho internacional.

Horizontes 2030 constituye, así, una invitación al diálogo público sobre los distintos retos y desafíos del país, posibilitando hojas de ruta para que las futuras políticas de Estado logren cimentar soluciones reales y sostenibles.



1.

Reformas y políticas sociales



Reformas rurales: balance reciente y perspectivas

Jenniffer Vargas Reina¹

Francisco Gutiérrez Sanín²

Contexto

Las políticas públicas rurales son fundamentales para el país por al menos tres razones. Primero, forman parte del Acuerdo Final de Paz de 2016 y, por consiguiente, son de obligatorio cumplimiento para cualquier gobierno, sin importar su orientación. Segundo, y relacionado con esto, Colombia está entre los países con mayor inequidad agraria en el mundo, y hay buenas razones para creer que esa característica está íntima y causalmente relacionada con sus largos ciclos de violencia política (Gutiérrez Sanín, 2025). Tercero, las políticas, los problemas y los conflictos del mundo agrario no constituyen un fenómeno periférico y marginal (Borras y Franco, 2025). Contrario a lo que muchos piensan, lo que pasa en el campo afecta a las ciudades o, en otras palabras, es un asunto de máxima relevancia para los diferentes desenlaces presentes y futuros que nos involucran a todos. Este texto pretende abordar un balance preliminar de las políticas rurales del gobierno Petro y proponer algunas recomendaciones generales en política de tierras desde una perspectiva redistributiva.

¿Cómo le ha ido al gobierno Petro en este particular? Para responder a esta pregunta, hay que entender de dónde venimos.

1 Profesora de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Observatorio de Tierras.
2 Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Observatorio de Tierras.

Con qué se encontró Petro: los antecedentes

Como dijimos al inicio, Colombia ha mantenido durante décadas una desigualdad en el acceso a la tierra realmente extraordinaria, que ha oscilado alrededor de 0.9 en el índice de Gini. Ese índice va entre 0 y 1, donde 0 es total igualdad entre los propietarios, y 1 significa que hay un solo propietario que lo posee todo. Un Gini de 0.9 nos coloca muy a la derecha —en el extremo más desigual— de las distribuciones posibles. Más aún, buena parte de esa concentración fue el resultado de una violencia extraordinaria (hasta el punto de que la Comisión de la Verdad, 2022, concluyó que nuestra guerra también había sido una guerra contra el campesinado), que derivó en más de nueve millones de personas desplazadas y una cifra grande, aunque sintomáticamente aún no cuantificada por el Estado, de personas despojadas.

El Acuerdo Final de 2016 propuso dos grandes puntos de transformación agraria: el primero, titulado Reforma Rural Integral (RRI), y el cuarto, referido a la sustitución de los cultivos ilícitos a través del Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS). De acuerdo con la RRI, se entregarían tres millones de hectáreas al campesinado (a través de un Fondo de Tierras creado para ese propósito) y se formalizarían siete millones de hectáreas. El PNIS incorporaría a los campesinos cocaleros y de otras sustancias ilegalizadas a la RRI y promovería transformaciones productivas en gran escala para lograr incorporar socialmente a los campesinos y a la vez acabar con (o al menos disminuir de manera radical) los cultivos de coca. El Acuerdo también estipulaba que los dos puntos estarían conectados (a lo que, en parte, se refería la expresión “integral” en ambos programas).

Sin embargo, el anuncio de estos cambios encontró al país mal preparado para ellos. De una parte, la reforma agraria vía mercado, vigente en la Ley 160 de 1994, que privilegiaba la compra de tierras y proponía la fórmula de subsidio-crédito del 70/30, había tenido resultados bastante pobres (Borras, 2024; Gutiérrez Sanín, 2024) y además estaba durmiendo el sueño de los justos. Durante años, el arte de la implementación de las políticas agrarias consistió en obtener consensos entre los gremios de la producción que, con pocas excepciones, han representado los intereses de los grandes propietarios. La apertura económica, iniciada por Gaviria y profundizada por Uribe, no solo golpeó a múltiples sectores sociales en el campo colombiano, sino que desmontó la institucionalidad agraria existente, radicalizando la debilidad regu-

latoria del Estado y su capacidad de proveer infraestructura y bienes públicos, regular los precios, intervenir ante externalidades económicas que afectan al campesinado y a los pequeños productores y desarrollar una planificación a mediano y largo plazo. El sistema político tuvo una fuerte articulación con estructuras de poder en las regiones en las que, a su vez, los grandes propietarios —no infrecuentemente relacionados con el paramilitarismo— estaban muy bien representados. Los debates que definieron detalles claves de la institucionalización del acuerdo estuvieron marcados por la injerencia de este tipo de estructuras (Gutiérrez Sanín, 2014; 2019).

La implementación del Acuerdo se inició y desarrolló en medio de duros debates políticos y de la ofensiva de sectores hostiles a aspectos claves de su contenido y a sus dimensiones agrarias en particular, que pudieron neutralizar, distorsionar o simplemente capturar los instrumentos que se suponía generarían inclusión social. El gobierno de Petro se encontró con una escasísima implementación del punto 1 de la Reforma Rural Integral en el marco de los acuerdos de paz de 2016, con graves rezagos en la resolución de procesos especiales agrarios, una institucionalidad agraria incapaz de emprender procesos redistributivos serios (y, además, que no los tenía entre sus objetivos) y un contexto de agudización de la violencia y el conflicto en varias regiones. Sin embargo, además de estos aspectos estructurales, Petro recibió una implementación con profundos vacíos de información, opacidad en las cifras y alertas en todos los campos destacados de la política de tierras.

En los seis años que siguieron a la firma del Acuerdo, que recogen los dos últimos del gobierno de Santos y los cuatro años del gobierno Duque, se entregaron solamente 17.506 hectáreas de tierras a beneficiarios de la reforma agraria y se formalizaron 720.000 de propiedad rural (Londoño, 2024). No se avanzó tampoco en el reconocimiento de los derechos del campesinado, como lo exigía el marco internacional de la ONU desde 2018,³ ni en la creación de una jurisdicción agraria establecida como mandato en el Acuerdo.

Además de lo anterior, la falta de coordinación institucional fue la constante y se siguió privilegiando que cada agencia entrara al territorio con su intervención específica, sin entrar en diálogo con las

3 En 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP), que establece un marco internacional de reconocimiento y protección de derechos como el acceso a la tierra, las semillas y los recursos naturales.

demás y orientada por intervenciones o proyectos de corto alcance. El balance a 2022 de lo que se había hecho en términos de RRI era bastante precario. Con respecto al PNIS y a los campesinos ilegalizados que cultivaban coca, marihuana y amapola, la situación era aún peor (Gutiérrez Sanín y Parada, 2022).

Estos antecedentes ponen en evidencia al menos dos problemas persistentes. Primero, una planificación estatal pensada en el corto plazo, motivada por fines que no respondían a la redistribución y con unas burocracias que no tenían esta apuesta en su agenda. Segundo, el peso de una estructura de poder político y de toma de decisiones que ha favorecido, a lo largo de la historia, a diferentes élites agrarias y al que el campesinado ha tenido poco acceso si no es mediante costosas movilizaciones. Esos procesos de toma de decisiones se caracterizaron por su miopía y naturaleza cerrada.

Avances en la política de tierras del gobierno de Gustavo Petro

Es en este contexto es necesario considerar el desarrollo de las políticas del gobierno de Petro orientadas a implementar las transformaciones rurales acordadas en 2016, e ir más allá. Encontramos que los principales avances se dieron en materia de reconocimiento de derechos, planificación hacia la redistribución, adquisición, formalización y entrega de tierras a sujetos de la reforma agraria, participación del campesinado y productividad.

Entre las primeras conquistas estuvieron las normativas relacionadas con el reconocimiento de derechos. El campesinado fue incluido por primera vez, como sujeto diferencial en el Plan Nacional de Desarrollo, incorporando un articulado que recoge las propuestas del capítulo campesino de la Convención Nacional Campesina. También el Acto Legislativo 01 de 2023 reconoció al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, lo que implica la creación de políticas diferenciales para garantizar los derechos de esta población y saldar una deuda histórica por la falta de reconocimiento a estas poblaciones. No hay que olvidar las medidas que destacan el fortalecimiento de las territorialidades campesinas, con 20 Zonas de Reserva Campesina (ZRC) creadas en esta administración (en treinta años solo se habían creado 7 ZRC que habían sido gravemente estigmatizadas y bloqueadas), el reconocimiento y la reglamentación de los Territorios Campesinos

Agroalimentarios (Decreto 780 de 2024) y el reconocimiento formal de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios mediante el Decreto 149 de 2026.

Otro aspecto en el que se produjeron cambios fue la reorientación de la política de tierras hacia una planificación a mediano y largo plazo. En primer lugar, para enfrentar la desarticulación interinstitucional, se reactivó el Sistema Nacional de Reforma Agraria con el fin de coordinar entidades del Estado encargadas de la política de tierras. Esto es fundamental porque obliga a las entidades del sector a sentarse a dialogar y planear de manera más articulada sus intervenciones. Esta figura estaba contemplada desde hace más de 30 años, pero no se había utilizado. De otra parte, se diseñó el CONPES de Reforma Agraria, orientado a poner límites y techos a la extensión de la tierra, actualizar y agilizar la medición de las Unidades Agrícolas Familiares, transformar la inequitativa estructura agraria y redistribuir también el acceso a la institucionalidad agraria, a la dotación de infraestructura y bienes públicos, como el crédito agropecuario y la asistencia técnica, entre otros. Todo esto pasó por un fortalecimiento de las burocracias agrarias mediante la incorporación de cuadros comprometidos con las políticas que se estaban desplegando. Algunos de ellos provenían de las organizaciones sociales. Esta dimensión de las nuevas políticas, de la que se habla rara vez, fue extraordinariamente trascendental.

Pero el fortalecimiento burocrático ha ido de la mano de la vigorosa promoción de la participación afro, campesina e indígena. Es decir, se implementó en la práctica, la “estrategia sándwich” de presión por arriba y por abajo para promover los cambios (Fox, Sullivan y Hossai, 2022). La política agraria ya no consiste solo en llegar a acuerdos con los gremios, sino en buscarlos con las organizaciones sociales de diferentes sectores agrarios (campesinos, afros e indígenas). Estos procesos a veces han sido difíciles y han estado marcados por problemas de acción colectiva; pero la reorientación ha sido fundamental y clara. Se ha promovido una interfaz de diálogo con el Estado y, en la toma de decisiones sobre la política de reforma agraria, el gobierno ha impulsado la conformación de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, concebida como instancia permanente de interlocución entre el Estado y las organizaciones rurales, que busca incorporar de manera directa la voz campesina en las decisiones estratégicas sobre tierra, desarrollo rural y derechos. Asimismo, ha promovido la reactivación y creación

de más de 600 Comités Territoriales de Reforma Agraria, municipales y departamentales, como espacios institucionalizados de incidencia en la planeación, ejecución y seguimiento de la política agraria.

El panorama con respecto a la jurisdicción agraria es menos claro y deja más bien un sabor amargo. Tras décadas de intentos fallidos por establecer una justicia especializada para el campo, en 2023 el Congreso aprobó el Acto Legislativo 03, que reformó la Constitución para crear formalmente esta jurisdicción como instancia autónoma dentro del sistema judicial, superando las propuestas que la reducían a una simple especialidad de la jurisdicción ordinaria. Posteriormente, se aprobó una ley estatutaria que reorganizó la Rama Judicial y sentó las bases institucionales para su implementación. Sin embargo, la jurisdicción aún no puede entrar en funcionamiento porque falta la aprobación de la ley ordinaria que definirá sus competencias y procedimientos, cuya aprobación hoy en día se dilata en el Congreso. Esta demora representa un desafío crítico, dado el limitado margen temporal para materializar una justicia agraria especializada, tal como se previó en el Acuerdo de Paz.

En materia de formalización de tierras, adquisición de tierras para el fondo de tierras y entrega de tierras a sujetos de reforma agraria, los resultados son los siguientes. En esta administración se han formalizado más de 2.000.000 de hectáreas, una cifra muy superior a las 720.000 de los gobiernos anteriores. Respecto a la entrega de tierras a sujetos agrarios, este gobierno ha privilegiado dos caminos: uno ha sido la compra y el otro la resolución de procesos especiales agrarios a favor de la nación (incluyendo deslinde, recuperación de baldíos indebidamente adjudicados, extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, la revocatoria directa de adjudicaciones de baldíos, la reversión de baldíos adjudicados, entre otros). La compra de tierras se articuló a un acuerdo entre el gobierno y la Federación Nacional de Ganaderos, establecido en el *“Acuerdo para la materialización de la paz territorial. Compra directa de tierras para la construcción de la Reforma Rural Integral”*, el cual establece que el Gobierno comprará tres millones de hectáreas a ganaderos que voluntariamente deseen venderlas. Mediante estos mecanismos, el gobierno ha logrado incorporar 759.000 hectáreas al fondo de tierras estipulado por el Acuerdo de Paz. De estas, 300.000 han ido a sujetos de reforma agraria, el 35 % a comunidades étnicas y el 65 % a comunidades

campesinas (Ministerio de Agricultura, 2026), lo que equivale a cuatro veces más que las 75.000 hectáreas entregadas en los seis años anteriores al gobierno de Petro.

La nueva fórmula (la implementación del Acuerdo unida a la proclamación de una reforma agraria) generó procesos cada vez más significativos de inclusión social del campesinado. En paralelo a la suscripción del Acuerdo con Fedegan, el gobierno declaró el inicio de una reforma agraria, que en sus énfasis era claramente más redistributiva que la Reforma Rural Integral del Acuerdo de 2016. Estos cambios se fueron profundizando a medida que el Ministerio de Agricultura y otras agencias relevantes iban siendo ocupados por liderazgos y fuerzas cada vez más favorables a la inclusión social en el campo, dando inicio a un ajuste de la institucionalidad agraria para alinearla más con los intereses del campesinado.

También ha jugado un papel fundamental movilizar a las agencias de tierras para encuadrarlas en la reforma agraria. Como vimos antes, esta institucionalidad había estado orientada en esencia contra el campesinado. La larga estela de violencia *por parte del Estado* contra los campesinos se vio interrumpida en este gobierno (aunque otros actores sí continuaron atacando a los líderes sociales, cuestión a la que volvemos en la siguiente sección). Se está produciendo un realineamiento parcial, pero significativo, del Estado a favor del campesinado, a lo largo y ancho del país y en varios territorios.

Un caso extremo puede ser revelador de los cambios y continuidades involucrados en este realineamiento. La Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) se creó en 1990, entre otras cosas, para transferir bienes de los narcotraficantes a los campesinos. Sin embargo, fue completamente cooptada por los mismos narcos, los paramilitares y redes políticas asociadas a ellos (Gutiérrez Sanín y Marín, 2018). La antigua Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) y, posteriormente, la SAE, fueron señaladas por prácticas como la transferencia o arriendo de predios a narcotraficantes, testaferros, empresarios aliados y redes políticas, así como por operaciones por debajo del valor de mercado y la utilización del inventario para favores políticos regionales. Estas dinámicas se vieron facilitadas por vacíos de información, un débil control sobre los inventarios y la delegación discrecional en depositarios, lo que derivó en diversas modalidades de acaparamiento y ocultamiento de bienes incautados o en proceso de extinción (Osorno, 2024). Durante el

primer gobierno de Santos, en el 2011, la DNE fue disuelta y reemplazada por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), que al menos limitó la captura de la agencia por parte de actores ilegales, pero no tuvo ningún papel relevante en la transferencia de bienes a campesinos, indígenas y afros. Durante el gobierno de Petro, aun manteniendo problemas,⁴ la SAE ha sido un actor protagónico en las políticas de reforma agraria. Por un lado, ha transferido a la Agencia Nacional de Tierras predios rurales confiscados a la mafia para que ingresen al fondo de tierras y puedan ser adjudicados a beneficiarios de la reforma agraria. De otro lado, transformó su normatividad interna para incorporar figuras como la enajenación temprana que permite entregar de manera provisional tierras rurales, en proceso de extinción de dominio, a organizaciones campesinas y étnicas para su administración.

En conjunto, estas transformaciones —entre otras que no se abordan aquí por limitaciones de espacio— han contribuido a un aumento significativo de la productividad del sector agropecuario. Se han puesto en marcha programas e iniciativas orientados a favorecer sistemas alimentarios más sostenibles y resilientes. En los últimos dos años, el sector agropecuario se ha consolidado como uno de los principales impulsores del crecimiento económico en Colombia. Según el DANE, en 2024 las actividades agropecuarias crecieron un 8,1 %, aportando 0,8 puntos porcentuales a un PIB nacional que aumentó un 1,7 %, lo que equivale a cerca del 47 % del crecimiento total. Esta participación del sector agropecuario en el PIB superó la contribución de otros sectores y revierte la tendencia decreciente observada desde los años noventa, y podría explicarse por el fortalecimiento de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, responsable del 80 % de los alimentos y de más de la mitad del empleo rural, junto con políticas de financiamiento, infraestructura, innovación, sostenibilidad y condiciones favorables de mercado para la economía campesina, familiar, étnica y comunitaria.

Recomendaciones y desafíos para la política de tierras

Junto con estos avances, identificamos cuatro áreas problemáticas: insuficiencias, coaliciones improbables, diseño institucional alineado

4 La SAE ha documentado cómo diferentes prácticas mantuvieron los bienes de su propio fondo, el FRISCO, bajo la influencia de estructuras criminales y de élites locales, impidiendo que cumplieran su función social y agraria.

con bloqueos y persistencia de exclusiones. Frente a cada uno de estos desafíos nos atrevemos a poner sobre la mesa alguna recomendación.

1. Comencemos con las insuficiencias. A pesar de que, como vimos, se han hecho esfuerzos convergentes desde varias agencias del sector agrario y con resultados que no se habían visto en décadas; las políticas de transformación necesitan un carácter redistributivo. Ha aumentado significativamente el acceso a tierras por parte de diferentes sectores agrarios, en especial de los campesinos sin tierra y pueblos étnicos, pero la estructura agraria permanece intacta. El índice de Gini de tierras es una prueba fehaciente de ello: a duras penas se movió en el cuatrienio, y sigue muy cerca de 0.9 (0.89 de acuerdo con el IGAC, 2025).

Es urgente implementar las medidas de la reforma agraria, como pisos o techos a la propiedad de la tierra, transferencias significativas de activos de los sectores más ricos a los más pobres y límites al mercado de tierras. En la medida en que existe una relación íntima entre el poder regional y la estructura de la tenencia de la tierra, la estabilidad de esta última, junto con las fuerzas del mercado, podría generar rápidamente un retroceso en un contexto político desfavorable. Las reformas agrarias en el mundo han reducido la desigualdad y la pobreza y han generado un significativo crecimiento económico (Lipton, 2009). Las reformas agrarias no solo tienen el potencial de disminuir la desigualdad y generar procesos masivos de inclusión social, sino también de generar riqueza, beneficiando no solo al pequeño y mediano campesino, sino también a la sociedad en general.

2. Pasemos a las coaliciones improbables. Para adelantar su agenda legislativa, estabilizar su posición y obtener un mínimo de acuerdos en el congreso, el gobierno ha hecho, a lo largo de los años, toda una serie de pactos con fuerzas políticas y sociales que en principio no parecen particularmente favorables a una transformación agraria creíble. El caso más espectacular, pero de lejos no el único, fue el acuerdo de compra de tierras que mencionamos anteriormente del gobierno con Fedegan, para la compra de predios que irían a parar al Fondo de Tierras. Este acuerdo de hecho podría considerarse como un éxito de la reforma —atraer a un potencial adversario—. Por desgracia, Fedegan parece haber hecho este acuerdo desde una posición de fuerza,

garantizando, por ejemplo, la compra de las tierras a precios de mercado –lo que no corresponde ni a criterios de justicia básica ni a criterios fiscales– y un amplio margen de maniobra para minar otros aspectos de la reforma. Por ejemplo, cuando el gobierno propuso organizar a los campesinos, impulsó Brigadas de Seguridad Ganaderas para oponerse a putativas “invasiones” (Lafaurie, 2022; Fedegan, 2026).

En particular, los acuerdos con gremios como Fedegan deberían condicionarse a criterios explícitos de interés público, lo que implica que los precios de adquisición se basen en los avalúos catastrales y no en el mercado, que existan compromisos verificables de no obstrucción a la reforma y mecanismos de seguimiento con participación de entidades independientes y organizaciones campesinas. Asimismo, el gobierno podría establecer líneas rojas frente a acciones que contradigan la política agraria, como la promoción de estructuras de seguridad privada, y responder de manera institucional y oportuna a estas iniciativas que en el pasado han devenido en los desenlaces trágicos que ya conocemos.

3. Sigamos con el diseño institucional agrario. Este sigue siendo bastante imperfecto. Es verdad que el efecto combinado del Acuerdo de Paz y las dos administraciones de Santos y la de Petro generaron una mejora sustancial en un sector que no solo se caracterizaba por un gran desorden, sino también por una profunda criminalización. Sin embargo, algunas de las innovaciones introducidas por Santos y el Acuerdo han generado sus propios problemas. Uno de ellos es la evidente dispersión de funciones, que en algunos casos genera conflictos entre las agencias y, en otros, simple parálisis en la toma de decisiones fundamentales. Los reformadores prácticos se han encontrado con que acciones claves como la adquisición de activos o la producción de cifras resultan extraordinariamente difíciles.⁵

Frente a estos problemas de diseño institucional, resulta prioritario fortalecer el Sistema Nacional de Reforma Agraria como espacio de planificación y coordinación interinstitucional a mediano y largo plazo y priorizar la creación de un sistema unificado de información del sector agrario, interoperable entre todas las entidades, con una coordi-

5 Ver, por ejemplo, Vega (2024); aunque sus diagnósticos no necesariamente sean acertados, es claro que los síntomas están allí.

nación centralizada a cargo del Ministerio de Agricultura. Este sistema debería integrar, bajo estándares claros, la información sobre tierras, adjudicación, catastro, extinción de dominio, compras, beneficiarios y programas, de manera que todas las agencias puedan alimentarlo en tiempo real y operar sobre una base compartida. Ello no solo permitiría reducir la dispersión y los conflictos interinstitucionales, sino también agilizar la toma de decisiones estratégicas, mejorar la trazabilidad de las políticas y fortalecer la transparencia.

4. Algunas de las exclusiones sociales de diferentes sectores campesinos se han mantenido. No de manera casual; esto afecta con frecuencia a sectores vulnerables. El ejemplo obvio es el PNIS que, hay que recordar, no solamente involucraba otra de las dimensiones agrarias fundamentales del Acuerdo, sino que se suponía estaría relacionado de manera íntima con la RRI. Esto no sucedió. Si los dos gobiernos anteriores tuvieron pésimos resultados en la implementación del PNIS, este, de hecho, lo acabó después de un largo período de interinidad. Creó otro programa, Renacemos (Montaño, 2026), cuyas ventajas respecto del PNIS no son obvias y cuyos resultados, aunque difíciles de evaluar, no parecen, prima facie, alentadores. El diagnóstico en el que se basa tampoco es acertado. El nuevo énfasis del segundo gobierno de Trump en la guerra contra las drogas ha creado presiones fuertes a favor del reinicio de las fumigaciones.

Frente a esta persistencia de exclusiones, es necesario reorientar la política de sustitución de cultivos hacia un enfoque integral y redistributivo, articulado de manera efectiva con el Acuerdo Final de Paz. Ello implica, más allá de las limitaciones que haya tenido el PNIS, retomar y cumplir de manera decidida los compromisos establecidos en el punto 4 del Acuerdo, garantizando la continuidad de los procesos con las comunidades y la integralidad de las intervenciones públicas en la necesaria distribución de infraestructura y bienes públicos para las comunidades campesinas.

En conclusión, el gobierno de Petro ha vinculado la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz a una propuesta más amplia de reforma agraria, que ha desatado sólidas energías sociales. Estos avances denotan una apuesta procampesina en un marco que busca prevenir la resistencia política y armada frente a la redistribución por parte de


sectores opositores poderosos. Pero está claro que en cuatro años y con una institucionalidad agraria tan fragmentada, débil y prodesigualdad, y con una sociedad en la que la tenencia de la tierra está tan sesgada a favor de los grandes propietarios, y un contexto internacional hostil a procesos redistributivos, estos avances no son menores. Por el contrario, se reconocen y se celebran estas apuestas proreforma agraria, pero la tarea continúa: es necesario profundizar y actuar con decisión hacia diseños y prácticas institucionales orientados a una redistribución efectiva y a la reducción sustantiva de la desigualdad agraria.

Referencias

- Borras J. y Rojas I. (2025). *A revolution for land and life in Colombia – and the world*. A blog post by Jun Borras and Itayosara Rojas Herrera. Recuperado de: <https://goo.su/Sf4P>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). *El campesinado y la guerra. En Colombia adentro: Relatos territoriales sobre el conflicto armado (Informe final)*. Bogotá: Comisión de la Verdad.
- DANE. (2025). *Producto Interno Bruto Nacional Trimestral*. Recuperado de <https://goo.su/qAaN1q>
- Londoño R. (2024). *La gestión de tierras en el Gobierno del Cambio*. Recuperado de <https://goo.su/Joig>
- Fedegan. (2026). *Invasiones de tierras y las voces que no se escuchan*, https://www.youtube.com/watch?v=8pLxD_lGk_g, consultada el 7 de marzo de 2026.
- Fox, J., Hossain, N., & Robinson, R. (2022). Building State-Society Synergy through Sandwich Strategies. *Accountability Research Center*. June, 24.
- Lipton, Michael. (2009). *Land reform in developing countries. Property rights and property wrongs*. Routledge, London and New York.
- Gutiérrez Sanín, F. y Parada Hernández, M. (2022). *Las deudas de la paz: dimensiones agrarias*. En: <https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2022/08/Las-deudas-de-la-paz-dimensiones-agrarias-1.pdf>“.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, Vargas Reina, Jenniffer (editores) (2016). *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo, por qué*. Editorial Universidad del Rosario: Bogotá.
- Gutiérrez Sanín, F., & Marín Jaramillo, M. (2018). Tierras en el posconflicto: ¿en el fondo cuál es el problema? *Análisis Político*, 31(92), 18-38.
- Lafaurie, José Félix. (2022): “Frente a la invasión de tierras... solidaridad”, 22 de septiembre, <https://panampost.com/jose-felix-lafaurie/2022/09/24/>

frente-a-la-invasion-de-tierras-solidaridad/ consultada el 7 de marzo de 2026.

- John Montaña (2026): "Gobierno Petro promete la sustitución de 10 mil hectáreas de cultivos ilícitos antes de finalizar el año". En: *El Tiempo*, 18-07-2025, <https://www.eltiempo.com/justicia/la-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-le-estaria-arrebatando-mas-de-487-billones-de-dolares-provenientes-del-narcotrafico-al-sistema-financiero-3473104>, consultada el 7 de marzo de 2026.
- Ministerio de Agricultura. (2025). *El sector agricultura, protagonista en 2024 de la reactivación económica del país*. Recuperado de: <https://goo.su/QSHHT3Y>
- Ministerio de Agricultura. (2026). *El contador oficial de la Reforma Agraria*. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx>
- Peña Huertas, R. P., Parada Hernández, M. M., Zuleta Ríos, S. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno déjà vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 121-164.
- UPRA (2023). *La agricultura familiar en Colombia se establece en más de 14 millones de hectáreas*. Recuperado de: <https://goo.su/aRS5H>
- Vega Molina, Gerardo. (2024). *Los fracasos de la reforma agraria. Tierras nuevas, trucos viejos*. Intermedio, Bogotá.



Lo ambiental en el Gobierno del Cambio. Avances, aprendizajes y los retos para el país en el período 2026–2030

Rosario Rojas-Robles¹

Estefanía Montoya-Domínguez²

Contexto

El Gobierno del Cambio (2022–2026) marcó un punto de inflexión en la agenda ambiental colombiana. Por primera vez, esta ocupó un lugar central dentro del discurso político y de la agenda de gobierno, articulada con conceptos como justicia social, paz total y transformación de la actual estructura productiva de la sociedad. Uno de los grandes aciertos de esta administración ha sido la comprensión de lo complejo y multidimensional del modelo económico extractivo y de acumulación de la renta, las riquezas y la tierra, el cual ha generado fuertes afectaciones a los ecosistemas y al agua, que son la base del sustento de la vida en general y de las personas, más aún en un país caracterizado por una alta biodiversidad. Las formas en las que el capitalismo, como modo de producción y reproducción de la vida contemporánea, se ha desarrollado en Colombia han acarreado profundas problemáticas como la deforestación, la minería ilegal y la desigualdad territorial, entre otros. Como respuesta a este panorama crítico, la política

-
- 1 Bióloga, magister en Ecología, doctora en Ciencias-Biología. Directora del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá.
 - 2 Socióloga, magister en Medio Ambiente y Desarrollo. Candidata a doctora en Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia.

ambiental se convirtió en un eje estratégico del debate nacional, pues aborda la necesidad de instaurar las bases que permitan una transición integral del modelo de país.

Este ensayo analiza el componente ambiental del Gobierno del Cambio, identificando sus principales avances, los aprendizajes derivados de su implementación y los retos que deberá enfrentar Colombia en el período 2026–2030, para desarrollar una política ambiental que continúe generando procesos que concreten las reformas requeridas de manera efectiva, con amplia participación social y que apunten a la construcción de justicia en todas las dimensiones de la complejidad de lo ambiental.

Enfoque ambiental del Gobierno del Cambio

Desde sus inicios, el gobierno de Gustavo Petro propuso un giro frente al modelo extractivista tradicional, priorizando la protección de la biodiversidad y de la vida en general, así como la transición energética y la lucha contra el cambio climático. Este enfoque reconoce la relación entre degradación ambiental, conflicto armado, desigualdad social y modo de producción económico. De ahí que la política ambiental se concibiera no solo como una estrategia de conservación, sino como un pilar del desarrollo nacional, integrando dimensiones sociales, económicas y territoriales. En este sentido, el ambiente dejó de ser un tema sectorial para convertirse en un eje transversal de la acción estatal.

Avances ambientales durante el período 2022–2026

Nuevo multilateralismo: el cuidado de la vida como centro de la acción global

Colombia consiguió posicionarse, en los contextos regional e internacional, como un país líder en la comprensión del cambio climático y de los desafíos vigentes para la protección de la biodiversidad. Estos dos elementos constituyeron el eje fundamental de la participación en escenarios globales, con lo que se impulsó una nueva agenda planetaria que, hoy por hoy, disputa el sentido común en el debate de los valores que deben ser defendidos en el mundo.

Mientras que en varias latitudes se imponen gobiernos de extrema derecha que contienen el avance en la materialización de los

derechos sociales y son partidarios de las confrontaciones bélicas como mecanismos de resolución de conflictos, Colombia alza su voz de protesta y reclama la defensa de la vida, de la dignidad y de la profundización de la democracia como el único horizonte posible para hacerle frente a la crisis civilizatoria a la que asistimos.

Posición frente al cambio climático

En línea con lo mencionado antes alrededor del entendimiento cabal de la crisis a la que asiste el modelo extractivista presente y cuya manifestación más preponderante es el cambio climático, el Gobierno del Cambio ha propuesto la creación de una economía para la vida, la cual se sustenta en tres pilares:

- I. Descarbonización y transición energética. Petro sostiene que la solución a la crisis climática requiere del funcionamiento del planeta con fuentes energéticas adicionales al petróleo y al carbón, las cuales disminuyen drásticamente las emisiones de dióxido de carbono y otros gases contaminantes. El Gobierno mantiene la meta de reducir en un 51% las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, así como la de priorizar las alternativas a los combustibles fósiles, con el impulso a las energías limpias (eólica y solar), con lo que se busca posicionar a Colombia como un nodo de energía renovable a nivel global. Como datos que ilustran estos resultados, es necesario resaltar que, para inicios de 2026, las energías no convencionales (solar y eólica) alcanzaron cerca del 17% de la matriz eléctrica, frente al 2% que había en 2022.
- II. Reformas al sistema financiero internacional. A nivel diplomático, el presidente ha propuesto en foros desarrollados en la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, o en las Conferencias entre las partes (COP), el canje de deuda por acción climática. Con ello, organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) permitirían cambiar el pago de la deuda externa, que percibe de países en desarrollo, por inversiones directas en adaptación y mitigación del cambio climático.
- III. En lo relacionado con el financiamiento para hacer frente a la crisis ambiental actual, ha sugerido que la banca multilateral detenga su financiación a la economía de los hidrocarburos.

Justicia climática y adaptación

El Gobierno enfatiza que la crisis climática también se traduce en un asunto de desigualdad social, señalando que la misma afecta primero, y con mayor fuerza, a las poblaciones empobrecidas y vulnerables.

Alrededor de la gobernanza de la Amazonía y su biodiversidad, sostiene que el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad puede convertirse en una solución en torno a la crisis climática, por lo que, al interior de Colombia, ha impulsado pactos regionales para proteger ecosistemas estratégicos, como la gran selva de la Amazonía y el Chocó biogeográfico.

Una muestra de esa voluntad del Gobierno del Cambio por reconocer esas luchas históricas por el cuidado de otras formas de vida fue la vehemencia con que pidió, a instancias de la COP 16 de biodiversidad –celebrada a finales de 2024 en Santiago de Cali, Colombia–, que el pueblo afrodescendiente se reconociera como custodio de más de 205 millones de hectáreas a lo largo del mundo.³

El esfuerzo que ha abanderado el Gobierno por posicionar temas, enfoques y perspectivas críticas, así como la necesaria articulación de agendas como la de cambio climático y la de biodiversidad, contrasta con la posibilidad de hacer cambios profundos en el punto de vista convencional de la agenda ambiental internacional. Darle un viraje al rumbo de los acontecimientos planetarios resulta ser una tarea inalcanzable y frustrante, la mayoría de las veces, pues se acumulan fracasos y pocos logros significativos: 32 años del Convenio de Biodiversidad, 30 años del Convenio Marco sobre Cambio Climático y 37 años de la enunciación del Desarrollo Sostenible, entre otros, no han librado a la tierra de la crisis ecológica y, por el contrario, la han profundizado.

Se hace necesario entonces entender que lo que se tiene es una crisis civilizatoria y que es la sociedad en su conjunto, desde sus diferentes formas de expresión, quien debe plantearse el cambio del modelo de desarrollo económico extractivista que ha concentrado extremadamente la riqueza.

Frente a la constatación de la derrota de los discursos contrahegemónicos en esos espacios de discusión internacional, se hacen apremiantes las acciones que se tomen en el país para contrarrestar

3 Ver en: <http://vicepresidencia.gov.co/prensa/Paginas/Un-logro-historico-COP16-aprobo-el-reconocimiento-de-los-afrodescendientes-en-el-Convenio-de-Diversidad-Biologica>

los efectos de este modo de vida depredador y hacer el tránsito hacia la sustentabilidad ambiental y planetaria.

Conservación y restauración de ecosistemas

Durante el período 2022–2026 se fortalecieron programas de restauración ecológica, conservación de bosques, protección de humedales y reconocimiento del papel de las comunidades locales en el cuidado del territorio. Los pagos por servicios ambientales y los acuerdos de conservación comunitaria se consolidaron como herramientas clave para articular protección ambiental y bienestar social, lo que da cuenta de una renovación en la concepción de un fenómeno como la deforestación, en la que dejó de primar una perspectiva militarista, como la que se exhibía en el Gobierno Duque, con la operación Artemisa. Incluso debe destacarse el hecho de que la gobernanza forestal ha sido un tema discutido en las mesas de construcción de paz con los actores armados, como las denominadas disidencias de las FARC.⁴

Vale la pena poner sobre la mesa la reducción de la deforestación en 2023, que a nivel nacional disminuyó en un 36%; esto quiere decir que 44.261 hectáreas (ha) de bosque dejaron de ser taladas, pasando de 123.517 ha deforestadas en 2022 a 79.256 ha en 2023, un área similar a casi tres veces la ciudad de Bucaramanga. Entre tanto, para la Amazonia, fue de 38%, pasando de 71.185 ha deforestadas en 2022 a 44.274 ha en 2023.⁵

Justicia ambiental y participación ciudadana

La implementación del Acuerdo de Escazú representó un avance fundamental en materia de democracia ambiental. Este instrumento fortalece el acceso a la información, la participación ciudadana en decisiones territoriales y el acceso a la justicia, en especial para comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Asimismo, se reconoció la necesidad de proteger a los líderes y defensores ambientales, quienes históricamente han enfrentado altos niveles de violencia, convirtiendo a Colombia en el país más peligroso del mundo para los defensores de la tierra, según los informes de Global Witness (2025).

4 Ver en: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/paz-total-lo-que-gobierno-y-grupos-armados-negocian-en-materia-ambiental-757962>

5 Ver en: <https://www.minambiente.gov.co/gobierno-petro-logra-la-mayor-reduccion-de-la-deforestacion-en-la-historia-de-colombia/#:~:text=Reduci%C3%B3n%20hist%C3%B3rica%20en%20la%20Amazon%C3%ADa,la%20Paz%20con%20la%20Naturaleza.>

Transición energética justa

El gobierno de Gustavo Petro ha impulsado la *Transición Energética Justa* como un pilar central de su gestión, logrando hitos significativos en capacidad instalada y posicionamiento internacional para inicios de 2026. El gobierno lideró la transición hacia fuentes de energía renovable, promoviendo proyectos solares y eólicos y cuestionando la dependencia histórica de los combustibles fósiles. Aunque la transición energética enfrentó obstáculos técnicos, económicos y sociales, se sentaron bases importantes para diversificar la matriz energética y abrir el debate nacional sobre el futuro energético del país, mediante la Planificación Estratégica y la Hoja de Ruta de la *Transición Energética Justa*.

El país superó su capacidad instalada a 3,700 megavatios (MW) en energía solar, en febrero de 2026. Al inicio del Gobierno en 2022, esta cifra apenas alcanzaba los 200 MW. La participación de energías limpias en la matriz nacional alcanzó el 13.87% hacia finales de 2025, con proyecciones de llegar al 15% gracias a la conexión de nuevos megaproyectos fotovoltaicos. Se estima que se han evitado cerca de 7 millones de toneladas de CO₂ durante este periodo.⁶ También se lanzó el programa Colombia Solar para que familias de estratos 1 y 2, en especial de la región Caribe, reemplacen techos convencionales por paneles solares, buscando reducir costos de facturación y deudas energéticas. Igualmente, se destinaron \$8.3 billones para llevar soluciones solares a 1.3 millones de familias vulnerables.

A pesar de los logros, persisten desafíos como los retrasos en proyectos eólicos en La Guajira debido a consultas previas, los conflictos ambientales y la necesidad de modernizar la infraestructura de transmisión para soportar la nueva demanda, la cual creció un 4.03% a finales de 2025.

El ordenamiento territorial alrededor del agua

Este fue un pilar del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, potencia mundial de la vida” e implicó un cambio jurídico y espacial profundo, en tanto comprendió el agua, no como un recurso, sino como un ciclo hidrológico y social, el cual es, además, un determinante para el uso del suelo y para la planificación de la vida en el territorio.

6 Ver en: <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/colombia-avanza-en-la-reduccion-de-emisiones-cerca-de-7-millones-de-toneladas-de-co2eq-evitadas-durante-el-gobierno-petro/>.

Seguir el curso de las cuencas hídricas, respetar sus límites y armonizar la vida humana a los mismos se constituyó en un poderoso elemento discursivo que invitó a cambiar las ideas hegemónicas sobre la relación con otras formas de vida; pero, asimismo, se consolidó como una visión de política ambiental futura sobre la rehabilitación de los caminos del agua para enfrentar la crisis ambiental nacional.

Un primer intento de restitución de esos espacios del agua fue el de la Mojana, subregión de humedales del norte de Colombia, que abarca los departamentos de Antioquia, Bolívar, Sucre y Córdoba. Allí se hicieron anuncios de inversión por el orden de 2,3 billones de pesos, de los cuales 1,1 se invertirán en la recuperación de las dinámicas del río Cauca; 500.000 millones en la implementación de soluciones basadas en la naturaleza; 450.000 millones en la protección a los cascos urbanos, dada la continuidad de las inundaciones, y 112.000 millones para garantizar la cofinanciación del proyecto regional.

Aunque las críticas a este plan de intervención en la Mojana se concentraron en la falta de ejecución de las obras y la reputación negativa que hoy tiene la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), también está por verse cómo las entidades territoriales (gobernaciones y alcaldías) concurren en la intención de recuperar la Mojana y de qué forma la Corporación de Desarrollo Sostenible para el San Jorge y la Mojana (Corpomojana) se fortalece para adelantar una gestión estratégica de los ecosistemas de su jurisdicción.⁷

La transversalización de lo ambiental con lo agrario

Abordar lo ambiental, sin relacionarlo con lo agrario, no permite una comprensión amplia y meridiana del problema. En ese sentido, se requiere resaltar el destacado trabajo realizado con la gestión de tierra, en términos del aumento de presupuesto para compra y adquisición de predios, así como la entrega, adjudicación y formalización, sin precedentes, si se compara con gobiernos anteriores.

Este ejercicio de redistribución de la tierra, que se encuentra altamente concentrada en las zonas más fértiles y productivas del país, conlleva un avance en la generación de seguridad alimentaria, en el fortalecimiento de la economía campesina y en otros usos que se le otorgan al suelo, pues estos se ocupan en la producción de alimentos y en el freno a la expansión de la frontera agropecuaria.

7 Ver en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/a-la-mojana-llego-el-gobierno-del-cambio-con-historica-inversion.aspx

Por otra parte, la reglamentación de 23 sábanas y playones va a permitir que al menos 66 mil has. de estos sistemas se regulen, con lo que se avanzará en la protección de ríos, ciénagas y humedales. A su vez, esto favorecerá ejercicios de ordenamiento del territorio, pues definirá los usos permitidos del mismo, combatiendo el acaparamiento de las zonas inundables y definiendo derechos y deberes para las personas que residen en estos espacios anfibios.

La constitución, en este cuatrienio, de 14 nuevas Zonas de Reserva Campesina (más de la mitad de todas las existentes en la historia) ha integrado 776 mil hectáreas a este proceso (ANT, 2026), con lo que se dará forma a una verdadera gobernanza campesina en el territorio nacional, la cual tiene como pilar una nueva forma de producción económica.

Por último, pero no menos trascendente, con el despliegue de la reforma agraria, como proyecto de nación de largo plazo, también se ha fortalecido la democracia local, con la creación de los comités de reforma agraria que, a 28 de febrero de 2026, se encuentran en 662 municipios y en 20 departamentos del país. Estos escenarios propenderán por la implementación del Sistema Nacional de Reforma Agraria, que incluye el acceso a la tierra, la promoción de la agricultura campesina, étnica y comunitaria, la garantía de derechos para vivir con dignidad en la ruralidad y el ordenamiento territorial y la resolución de los conflictos ambientales.

En ese sentido, la Reforma Agraria puede y debe convertirse en uno de los mejores instrumentos para enfrentar el cambio climático: con los apoyos financieros y jurídicos apropiados, esta permitiría consolidar producciones agrarias sostenibles, como la agroecología, que propiciará la superación del extractivismo y diversificará la economía (Uprimny, 2026).

Implicaciones, retos y desafíos para el país

A pesar de los avances en la implementación de la política ambiental y de nuevas propuestas normativas (tabla 1), se evidenciaron desafíos de necesaria atención. Uno de los principales aprendizajes fue que el discurso ambiental ambicioso no siempre se traduce fácilmente en resultados concretos en los territorios. La deforestación, aunque mostró reducciones en algunos momentos, continuó siendo una problemática estructural asociada a economías ilegales, la ausencia estatal y los conflictos por la tierra. Asimismo, se constataron debilidades

en la capacidad institucional, en especial en la del nivel regional y, en particular, en las de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las diferencias entre territorios, la limitada financiación y la falta de articulación entre instituciones dificultaron la ejecución efectiva de las políticas ambientales. En el caso de la transición energética, surgieron tensiones entre la urgencia climática, la seguridad energética y las realidades económicas y sociales del país. Estas lecciones demuestran que los cambios en materia ambiental precisan de voluntad política y de una planificación a largo plazo, fortaleciendo las instituciones y la participación de las comunidades.

Recomendaciones para el próximo gobierno

De cara al período 2026–2030, Colombia enfrenta retos ambientales estructurales que demandan continuidad y profundización de las políticas iniciadas:

En primer lugar, será fundamental consolidar el control y la reducción de la deforestación mediante estrategias integrales que combinen monitoreo estatal, desarrollo rural sustentable y alternativas económicas legales para las comunidades.

En segunda instancia, la transición energética deberá avanzar de manera gradual, pero con firmeza, garantizando la estabilidad económica, la participación social y la viabilidad técnica.

Otro reto clave será el robustecimiento de los procesos de adaptación al cambio climático, en especial, en regiones vulnerables a fenómenos extremos como sequías e inundaciones.

Asimismo, la protección efectiva de los defensores ambientales debería seguir siendo una prioridad ética y política para garantizar la justicia ambiental.

Un desafío que no es menor se materializará en la insistencia que debe tener el Gobierno nacional, frente al Congreso de la República, para que se apruebe el proyecto de ley ordinario de Jurisdicción Agraria y Rural, pues es bien sabido, que un cuantioso número de conflictos territoriales ocurren en áreas protegidas o de especial relevancia ecológica. Con la creación de una justicia agraria, no solo se dirimirá lo relativo al derecho a la tierra, sino que se contará con mayores herramientas para velar por el cumplimiento de la función ecológica y social de la propiedad.

Finalmente, será indispensable mejorar la capacidad técnica de las entidades y la coordinación entre el nivel nacional y territorial, asegurando que la política ambiental se implemente de manera equitativa y eficiente en todo el país.

Y antes de la terminación de este artículo y a manera de conclusión, el Gobierno del Cambio de Gustavo Petro representó un avance significativo en la centralidad del tema ambiental dentro del proyecto político colombiano. Sus logros en biodiversidad, justicia ambiental, restauración ecológica y transición energética marcaron un punto de partida destacado para un modelo de desarrollo más sustentable.

No obstante, las limitaciones en la implementación, las persistentes presiones sobre los ecosistemas y las falencias de la institucionalidad ambiental evidencian que el cambio es un proceso de largo plazo. El período 2026–2030 será decisivo para consolidar los avances, corregir errores y transformar la visión ambiental en resultados tangibles para el país. Solo mediante una política coherente, participativa y continua será posible garantizar un futuro ambientalmente sustentable y socialmente justo para los colombianos y colombianas.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (2022). *Ley 2273 de 2022: Acuerdo de Escazú*.
- Global Witness. (2025) <https://globalwitness.org/es/campaigns/land-and-environmental-defenders/datos-sobre-ataques-contra-personas-defensoras-desde-2012/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2023). *Política ambiental y conservación de la biodiversidad en Colombia*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *Evaluación del desempeño ambiental de Colombia*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia potencia mundial de la vida*.
- Uprimny, R. (2026). La importancia de la reforma agraria: a propósito de ICARRD+20 <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/rodrigo-uprimny/la-importancia-de-la-reforma-agraria-a-proposito-de-icarrd20/>

Tabla 1. Algunas normas ambientales creadas durante el Gobierno del Cambio 2022-2026.

Fecha y número	Título de la Norma o Política	Objetivo principal
5 de noviembre de 2022 (Ley 2273)	Aprobación del Acuerdo de Escazú.	Aprobar el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.
19/05/2023 (Ley 2294)	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.	Establecer los pilares estratégicos y el marco de inversión para el desarrollo socioeconómico y ambiental del país, incluyendo el “Ordenamiento del Territorio alrededor del Agua”.
05/12/2023 (Acuerdo 315 ANT)	Por medio del cual se reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y el aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos que se encuentran en las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.	Reglamentar la regularización de la ocupación campesina en baldíos al interior de las Reservas Forestales de la Ley 2ª, armonizando el acceso a la tierra con la función ecológica de la propiedad.
24/06/2024 (Decreto 780)	Por el cual se adiciona el Título 26, a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la territorialidad campesina y territorios campesinos TECAM.	Reglamentar los procedimientos para la constitución, reconocimiento y fortalecimiento de los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM).
28/08/2024 (Decreto Ley 1094) reglamentado por el decreto 971 de 2025	Por el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) y se establecen competencias, funcionamiento y mecanismos de coordinación para su ejercicio en los territorios que lo conforman.	Reconocer y reglamentar la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) como instrumento de derecho propio de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).
30 de enero de 2024 (Decreto 044)	Reservas de Recursos Naturales de Carácter Temporal.	Establecer criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales temporales en el marco del ordenamiento minero-ambiental.
Octubre 15 de 2024 (Decreto 1275)	Territorios Indígenas en Materia Ambiental.	Establecer normas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y competencias de autoridades indígenas.

La igualdad como epicentro de las políticas sociales

Ivette S. Sepúlveda Sanabria¹

Contexto

En 2023, mediante la Ley 2281 de 2023, se creó el Ministerio de Igualdad y Equidad, configurando la infraestructura institucional más ambiciosa que ha tenido el país para enfrentar las desigualdades estructurales. De acuerdo con su artículo 3, esta cartera tendría como propósito:

“[...] diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar, fortalecer y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para contribuir en la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional, de población vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados [...]”

Esta apuesta se sostenía en el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional en torno a los sujetos de especial protección constitucional. Siguiendo a Daza (2018), la Corte fue enfática en que toda vulneración o amenaza a los derechos fundamentales debía ser

1 Trabajadora Social de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. En la actualidad es docente en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Colombia, donde orienta asignaturas relacionadas con políticas sociales y práctica profesional. Ha participado como investigadora y autora en publicaciones académicas sobre género, cuidados y desigualdades sociales en América Latina, y ha sido ponente en congresos y seminarios internacionales sobre políticas del cuidado y feminismos latinoamericanos.

corregida de manera efectiva, lo que implicaba que el Estado tenía el deber no solo de abstenerse de vulnerar, sino de adoptar medidas positivas para garantizar su ejercicio pleno. Obligación que también comprometía a la ciudadanía, quienes debían abstenerse de afectar los derechos de otras personas, en especial de aquellas que han vivido discriminaciones históricas.

En ese sentido, la garantía del derecho a la igualdad parte del reconocimiento de que existen condiciones estructurales y contextuales que impidan el goce efectivo de derechos; por ello, cuando se presentan afectaciones derivadas de razones como la raza, el sexo, la edad, la condición social o económica, o la discapacidad, se activa un deber reforzado de intervención estatal frente a discriminaciones basadas en criterios sospechosos.

Al respecto, en la Sentencia T-314 de 2011, la Corte precisó que estos criterios sospechosos se relacionan con categorías históricamente asociadas a exclusión estructural, entre ellas: sexo, orientación sexual e identidad de género; raza; origen nacional o étnico; lengua; religión; opinión política o filosófica; pigmentación o color de piel; condición social o económica; apariencia exterior; enfermedad o discapacidad. Estas categorías no son arbitrarias, sino que responden a trayectorias históricas de discriminación que exigen un estándar más estricto de protección constitucional.²

Más vale llamar la atención, en tanto estas disposiciones constitucionales emergen de las demandas de los movimientos sociales que, ante la ausencia de condiciones para materializar el ejercicio de sus derechos, se han visto enfrentados a un entramado de normas sociales que no permiten la igualdad sustantiva, multiplicando las barreras para acceder a las promesas del bien común consagrado en la Constitución Política.

En ese sentido, podríamos rescatar la tensión planteada por César Giraldo, quien señala una confrontación en el desarrollo de las políticas contemporáneas, al situar la disyuntiva entre la individualización de los procesos a través de la multiplicidad de identidades y la construcción de igualdad bajo una perspectiva colectiva: “Al reclamarse más igualdad, se estaría negando el principio de la diferencia. Este principio

2 No obstante, estos criterios no son fijos o estáticos. La normativa ha incluido otros grupos poblacionales que se encuentran en este lugar de desventaja. Por ejemplo, los y las campesinas, quienes fueron reconocidos como sujetos de especial protección constitucional con el Acto Legislativo 01 de 2023.

hoy día adquiere más relevancia ante los reclamos de los grupos que históricamente han sido discriminados por cuestiones de cultura, raza y género.” (Giraldo, 2018, p. 61).

Al contrastar el propósito de la apuesta gubernamental del Ministerio de Igualdad y Equidad, evidenciamos una aspiración colectiva y sentida por los movimientos sociales, a saber: la prioridad de cerrar las brechas que a lo largo de la historia han perpetuado las desigualdades desde las diferentes matrices de la opresión.

Esta tarea ha implicado tejer un puente entre las identidades políticas —sin despojarlas de su lugar de enunciación ni de su trayectoria de lucha— y la garantía universal de derechos bajo el principio constitucional de igualdad y equidad. Este desafío no puede reducirse a una consigna institucional; exige una lectura interseccional capaz de identificar cómo se entrecruzan distintas estructuras de opresión y cómo estas producen configuraciones específicas de desigualdad que requieren respuestas diferenciadas, estructurales y sostenidas en el tiempo, oscilando entre el reconocimiento y la redistribución.

Desafíos administrativos del Ministerio de Igualdad y Equidad

El Ministerio de Igualdad y Equidad inició el 2026 en una situación administrativa incierta, en especial en lo relacionado con su continuidad institucional. Con la Sentencia C-161 de 2024, la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 2281 de 2023, al identificar vicios de procedimiento en su trámite legislativo, en puntos específicos relacionado con el requisito de análisis de impacto fiscal durante su debate en el Congreso. Sin embargo, la Corte también subrayó la relevancia del Ministerio y las acciones gubernamentales para avanzar en la garantía de derechos de poblaciones que por mucho tiempo han sido discriminadas, con las cuales se materialice el derecho fundamental a la igualdad.

A partir de este pronunciamiento, el Gobierno nacional dispone hasta mitad del 2026 para subsanar los vicios de procedimiento identificados y tramitar de nuevo la norma que sustenta la existencia de la cartera. Mientras tanto, el Ministerio continúa operando de manera transitoria con la estructura administrativa actual, compuesta por cinco viceministerios y cerca de veinte direcciones, según el Decreto 1074 de 2023.

Sin embargo, más allá de la discusión jurídica sobre su continuidad, existe un elemento que resulta clave para el análisis del Ministerio: su apropiación social y política. La gestión de la entidad ha estado atravesada por cuestionamientos relacionados con la baja ejecución presupuestal, los cambios y tensiones en los liderazgos que han encabezado el sector; la realización de acciones que ya venían realizando otros sectores³ y, en particular, las dificultades para traducir su mandato institucional en programas y proyectos capaces de incidir de manera efectiva en las desigualdades estructurales que enfrentan las poblaciones con mayores rezagos en materia de garantía de derechos.

Es en esta deuda histórica donde propongo que se centre el debate de las políticas públicas para la Igualdad y Equidad, reconociendo que hay que realizar una serie de intervenciones que permitan la consolidación de una sociedad más justa socialmente, trascendiendo el abordaje tradicional de la desigualdad en clave de pobreza, que nos arroje a priorizar el plano económico. Así, este escrito pretende aportar elementos para responder a la siguiente pregunta: ¿Qué medidas institucionales y de política pública debería adoptar el Gobierno nacional para transformar las causas estructurales de las desigualdades que afectan a los grupos históricamente discriminados?

Para avanzar en esta reflexión, resulta pertinente recuperar la apuesta por los Sistemas de Cuidado, que en distintos contextos internacionales se vienen posicionando como el cuarto pilar de la seguridad social y que también se creó con la Ley 2281 de 2023 en el país. Es relevante tomar este caso como ejemplo, puesto que los sistemas condensan discusiones sobre redistribución, reconocimiento y reorganización social del trabajo, y permiten pensar políticas públicas integrales que trascienden la lógica fragmentada de provisión de bienes y servicios.

3 Al respecto, vale la pena tomar como ejemplo la política pública para la garantía de los derechos de las personas LGTBIQ+, formalizada mediante el Decreto 762 de 2018, que designó al Ministerio del Interior como entidad líder del proceso. Sin embargo, con la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad y del Viceministerio de las Diversidades, se reconfiguró el liderazgo de esta agenda y se consolidó el CONPES 4147 de 2025, estableciendo una nueva política pública para este grupo poblacional. Este tránsito institucional evidencia las tensiones propias de un diseño estatal fragmentado, donde da cabida a las superposiciones, disputas competenciales y reorientaciones programáticas en función de gobiernos de turno, más allá de una agenda pública del movimiento social.

Las políticas de cuidado como un relato común emergente

En los recientes acuerdos regionales impulsados en el marco de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe —como el Consenso de Santo Domingo, el Consenso de Brasilia y el Consenso de Quito— se evidenció una convergencia en torno a la centralidad del cuidado como dimensión estratégica para avanzar hacia la igualdad sustantiva, con un enfoque de género amplio. Estos instrumentos reconocen que la organización social del cuidado constituye un núcleo estructural de las desigualdades de género y, por tanto, debe ocupar un lugar prioritario en la agenda pública regional (Rea, Montes y Pérez, 2021).

Desde esta perspectiva, se entiende que el cuidado agrupa y congrega las relaciones sociales desde diferentes puntos de vista, con un componente cultural bastante preponderante que retoma la discusión sobre el uso del tiempo y las desigualdades en la forma en la que disponemos del mismo. Sobre ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reconoció el cuidado como un derecho humano autónomo. Según el tribunal, este derecho comprende la posibilidad de contar con tiempo, espacios y recursos suficientes para brindar, recibir o procurarse cuidados que aseguren el bienestar integral y el desarrollo del proyecto de vida, sustentado en los principios de corresponsabilidad social y familiar, solidaridad e igualdad y no discriminación (CIDH, 2025).

Así encontramos una agenda interamericana que viene reclamando una organización social más justa alrededor del cuidado. Los primeros sistemas nacionales de cuidado se implementaron en Costa Rica y Uruguay. En ambos casos, la noción de “sistema” se estructuró a partir de redes interinstitucionales de políticas públicas orientadas a la atención de la niñez y de las personas mayores (Rea, Montes y Pérez, 2021), en sintonía con la transición demográfica y el progresivo envejecimiento poblacional. Esta perspectiva incorporó un enfoque de curso de vida como criterio organizador de la intervención estatal. No obstante, los desarrollos recientes han trascendido la perspectiva etaria, de dependencia y de clase, para incluir perspectivas de género y étnico-raciales.

Con estos desarrollos regionales, se presentó el caso colombiano con su primer antecedente, desde la Ley 1413 de 2010, donde se incorporó la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales, permitiendo desarrollar mediciones sistemáticas sobre el uso del

tiempo y cuantificar el aporte del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado a la economía nacional y así estimar que, si dicho trabajo fuese remunerado, podría representar alrededor del 20 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país, además de evidenciar una marcada desigualdad en su distribución por sexo: cerca del 80 % de las mujeres participan en actividades de cuidado no remunerado, destinando en promedio más de siete horas diarias a estas tareas; mientras que aproximadamente el 20 % de los hombres que las realizan dedican poco más de tres horas diarias (DANE y ONU Mujeres, 2020).

Sin embargo, es hasta el 2023 donde se consolidó la creación del Sistema Nacional de Cuidado en el país, a través de la Ley 2281 de 2023, que en su Artículo 6 creó este sistema como un mecanismo de articulación de servicios, regulaciones, políticas y acciones institucionales —existentes y nuevas— para responder de manera corresponsable a las demandas de cuidado de los hogares. El objetivo propuesto fue reconocer, reducir, redistribuir, representar y recompensar el trabajo de cuidado, remunerado y no remunerado, mediante un modelo compartido entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las familias, las comunidades y mujeres y hombres en su diversidad, con el fin de promover una nueva organización social del cuidado y garantizar los derechos de las personas cuidadoras y de quienes requieren cuidado.

Esta apuesta tomó el modelo de la OIT con relación a los trabajos de cuidado, conocido como el modelo de las 5 R para promover el trabajo decente en la economía del cuidado.⁴ Este modelo, además, fue reconocido y adaptado en la formulación de la Política Nacional de Cuidado, CONPES 4143 de 2025, que planteó como objetivo:

“De aquí a 2034, avanzar en la transformación de la organización social del cuidado en Colombia para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas cuidadoras, incluyendo el de cuidar en condiciones dignas, y el derecho a recibir cuidado, asistencia o apoyo de las personas que lo requieren. Así como reconocer y fortalecer las formas colectivas y comunitarias de cuidado y las prácticas de cuidado propias de pueblos étnicos y comunidades campesinas, como pilar del sostenimiento de la vida humana y no humana e interdependiente en todas sus expresiones.” (DNP, 2025).

4 El modelo de las 5R propone: reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado, y recompensar y representar a los trabajadores que prestan cuidados remunerados (OIT, 2024).

La apuesta sistémica de las políticas es un gran mecanismo para definir acciones complejas de Estado; pone en disposición a todas las entidades gubernamentales para atender un gran problema social. El documento CONPES citado integra un enfoque que articula dimensiones comunitarias, ambientales y de género, y plantea el cuidado como un principio organizador de la acción pública más allá de la mera prestación de servicios; sin embargo, carece de un mecanismo de gobernanza que permita materializar la puesta en marcha de acciones conjuntas para llevar esta narrativa del cuidado como derecho a los territorios y conectarlo con el derecho a la vida, puesto que parte de la tesis de este tema es que sin los trabajos de cuidado no es posible la reproducción de la vida.

A pesar de que el documento de Política plantea una transformación estructural de la organización social del cuidado, su implementación descansa en un modelo de articulación intersectorial y aprovechamiento de oferta existente, más que en la creación inmediata de una infraestructura pública robusta y universal de servicios de cuidado. La estrategia se apoya en esquemas de coordinación entre actores públicos, privados y comunitarios, lo que abre interrogantes sobre el alcance real de la inversión pública directa y sobre las condiciones laborales que regirán la expansión del sector. En ausencia de una apuesta presupuestal sostenida y de mecanismos claros de formalización y empleo público digno, el sistema podría derivar en la regulación de un mercado ampliado de servicios de cuidado, más que en una redistribución estructural del trabajo reproductivo.

Con otros lentes, proyectar su implementación constituye un desafío sustantivo, en tanto se requiere construir un sentido colectivo del cuidado como necesidad social, trascendiendo la lectura de progreso y acumulación de riqueza, para situar la atención en las formas en las que se cuida a quienes habitan nuestros territorios. Este es el llamado al que varias autoras feministas han llamado la *ética del cuidado*,⁵ cuyo epicentro esté basado en la corresponsabilidad, oponiéndose a las prácticas y dinámicas de consumo.

La invitación para la acción del gobierno colombiano es consolidar la proyección de sociedades de cuidado,⁶ donde la igualdad como derecho se materialice en la vida cotidiana, es decir, a través de las

5 Se recomienda consultar a Joan Tronto (2018), quien teje conversaciones sobre la economía, la ética y la democracia desde una perspectiva de cuidado.

6 Concepto tomado de autoras como Laura Pautassi (2023).

relaciones que estructuran la actual organización social del cuidado, movilizándolas hacia una distribución más justa y equitativa.

Con esta apuesta se invita a trascender una lógica centrada exclusivamente en la satisfacción de necesidades mediante la provisión de bienes y servicios, para avanzar hacia un horizonte de bien común en el que el cuidado se constituya en principio organizador de la vida social. En este marco, la corresponsabilidad deja de ser un criterio técnico limitado a la articulación de servicios dirigidos a poblaciones específicas y pasa a configurarse como un mandato social que interpela al conjunto de la sociedad.

Recomendaciones: hacia la consolidación de una cultura de igualdad y equidad desde la perspectiva del cuidado

Es posible determinar que la narrativa del cuidado ha logrado situarse en la agenda como un marco que fomenta la discusión política sobre lo cotidiano, es decir, sobre aquellas situaciones que las familias y comunidades enfrentan todos los días en torno a las desigualdades estructurales. En clave de recomendación se plasman a continuación algunas reflexiones complementarias que permitan al futuro gobierno nacional apropiarse de este relato para cohesionar las acciones de política pública con relación al cierre de brechas estructurales.

- Se requiere consolidar un esquema de gobernanza, sustentado en instrumentos jurídicos sostenibles, con el cual se pueda situar un relato de ética de cuidado y sociedad del cuidado, incorporando acciones para el cierre de brechas históricas basadas en los sistemas sexo-género, etario, capacitista, étnico-racial, de clase, entre otros. Además, que no descuide el factor territorial, considerando el entramado de relaciones que condicionan el alcance de la intervención gubernamental, reproduciendo las brechas ya mencionadas.
- Propiciar una lectura comunitaria del cuidado que, además de reconocer su valor y el trabajo que implica, permita avanzar hacia una redistribución real y corresponsable con el Estado. Esto supone que las organizaciones comunitarias no se limiten a suplir los vacíos estatales en materia de cuidado, sino que se consoliden alianzas estratégicas e intercambios sostenidos orientados a la garantía del derecho al cuidado, en articulación estrecha con las redes familiares.

De manera progresiva, esta redistribución debería estructurarse en clave de alianzas y redes, acompañada de un aumento sostenido de la inversión pública en la atención a niños, niñas y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y personas con enfermedades que requieran cuidado intensivo en el hogar.

- La lectura poblacional desde la interseccionalidad merece dar un salto cualitativo, que trascienda el conteo de diferencias con el propósito de cumplir cuotas, a un ejercicio relacional, que modifique metodologías de acción estatal, dando cabida a narrativas disruptivas de los paradigmas tradicionales de los estados modernos tradicionales.
- Con relación a la discusión sobre el derecho a la Igualdad, como lo ha señalado Nancy Fraser (2000), la acción gubernamental frente a las injusticias culturales requiere articular reconocimiento y redistribución. Es en esa convergencia donde la igualdad adquiere densidad material y capacidad transformadora, de allí la necesidad de construir programas y proyectos que articulen la noción de igualdad como el caso del cuidado; esto es una tarea de alto nivel de gobierno.
- La incertidumbre administrativa del Ministerio no puede desviar la atención por las necesidades y demandas de los movimientos sociales. En ese sentido, se propone consolidar una apuesta gubernamental que mantenga la perspectiva intersectorial de la acción pública, destinando recursos y responsabilidades que rompan la fragmentación de la administración pública. Si bien es cierto, que esa era la intención del Ministerio de Igualdad y Equidad, en caso de que este no logre continuar, se puede recurrir a otras entidades que tengan ese papel de llamado a la acción colectiva de gobierno, heredando los grandes programas que el Ministerio logró desarrollar.

Referencias

- Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-314/11: Acción de tutela contra particulares – Negativa de ingreso a establecimiento abierto al público por identidad de género. Recuperado de <https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2011/t-314-11.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025, 7 de agosto). Comunicado de prensa 55/2025: La Corte Interamericana reconoce la existencia de un derecho humano autónomo al cuidado [Comunicado de prensa]. San José, Costa Rica. https://corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_55_2025.pdf

- Daza R., J. M. (2018). Sujetos de especial protección constitucional en Colombia: Criterios en cuanto a la protección de los niños, niñas y adolescentes. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, 34, 69–89.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) & ONU Mujeres. (2020). *Boletín estadístico: Cuidado no remunerado de las mujeres en Colombia* (mayo 2020). <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/Boletin-estadistico-ONU-cuidado-noremunerado-mujeres-DANE-mayo-2020.pdf>
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. *New left review*, 1, 126-155.
- Giraldo, C. (2018). *Política social contemporánea: Un paradigma en crisis*. Centro Editorial, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2024). Priorizar la recompensa y la representación para los trabajadores domésticos en la economía del cuidado [Ficha informativa]. <https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-11/SP%20Brief%20FINAL.pdf>
- Tronto, J. (2018). *Economía, ética y democracia: tres lenguajes en torno al cuidado. Género y cuidado: teorías, escenarios y políticas*, 22-36.

La lucha contra la desigualdad durante el primer gobierno de izquierda

Juan Gabriel Gómez Albarello¹

Contexto

La bandera tradicional de la izquierda ha sido la lucha contra la desigualdad. Por tanto, no es de extrañar que esta haya sido uno de los pilares de la acción del primer gobierno de izquierda que ha tenido Colombia. Al hacer un recuento de sus principales iniciativas de cambio, las reformas orientadas a reducir las grandes brechas socioeconómicas que dividen a la nación colombiana ocupan un lugar central. Al iniciar su mandato, el presidente Petro promovió una reforma tributaria que, a diferencia de las realizadas por sus antecesores, procuró mucho más fielmente realizar el principio constitucional según el cual la carga impositiva debía ajustarse a los criterios de equidad, eficiencia y progresividad. Además, el presidente Petro promovió reformas en otras áreas como la salud, la educación, las pensiones, el régimen laboral y la propiedad agraria con el fin de reorganizar la economía para hacerla más incluyente, esto es, para que los beneficios del crecimiento económico se distribuyeran de una forma mucho menos desigual.

Iniciativas de este tipo suelen ser anatema para la derecha. Esta cifra sus expectativas de ordenamiento social y económico en los beneficios derivados de la libre acción de individuos y empresas. La intervención del Estado para realizar objetivos colectivos como, por ejemplo, la reducción de la desigualdad se ve como una interferencia

¹ Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia.

que distorsiona el orden que de manera espontánea se produce en la sociedad, cuando individuos y empresas asignan de manera eficiente recursos en el marco de la competencia del mercado.

El tema, sin embargo, es que en países como Colombia el mercado no es lo suficientemente competitivo. Hay numerosas barreras de entrada y capturas de rentas, que distorsionan las decisiones de las personas y contribuyen al mantenimiento de privilegios. A esto se suma la existencia de mercados ilegales de bienes y servicios, en los cuales el uso de la violencia y la corrupción son el medio para asegurar el cumplimiento de los contratos. Un gran porcentaje de la población carece de la cobertura de las instituciones formales y tampoco aporta a su funcionamiento. Tal y como ocurre en otros países latinoamericanos, en Colombia hay sectores de la economía insertos en dinámicas globales y también otros que, por lo menos, se benefician de sus avances, mientras otros más viven en una realidad paralela en la que no aplica ni la Constitución ni la ley de la oferta y la demanda, sino la ley de la jungla, esto es, la ley del más fuerte.

Al hacer un recuento de los problemas que tiene Colombia, es evidente que se superponen los unos sobre los otros y dan lugar, además, a dinámicas perversas, que se refuerzan mutuamente, de exclusión, violencia y corrupción. Para Gustavo Petro, los dos primeros problemas tienen un carácter prioritario. De ahí que haya puesto la desigualdad socioeconómica en el centro de las políticas públicas y que, de un modo tozudo, haya apostado por la llamada “Paz Total”. De ese modo, Petro quiso romper el círculo vicioso que hace que la sociedad colombiana sea crónicamente insustentable. No obstante, Petro es también el presidente sobre quien recae directamente una gran responsabilidad de que haya aumentado la corrupción y, por ello, de haber malogrado la oportunidad que tuvo para transformar el referido círculo vicioso en un círculo virtuoso.

La lucha contra la desigualdad durante el gobierno del presidente Gustavo Petro

Gustavo Petro alcanzó la presidencia con un margen mucho más estrecho que el de su predecesor, Iván Duque. Logró la victoria en segunda vuelta con apenas el 50.44% de los votos. Este estrecho margen debería haberlo motivado a tomar más en serio las banderas de su oponente, incluso si ese oponente carecía de seriedad. Un poco menos de la mitad de los votantes se identificó con la plataforma anticorrupción de la cual

el antiguo alcalde de Bucaramanga, Rodolfo Hernández, hizo el eje de su campaña. El diálogo con la oposición era además imprescindible, pues el partido del presidente no tenía la mayoría en el Congreso. Si estas eran las motivaciones externas para procurar un acuerdo con la oposición, las motivaciones internas provenían de la definición de su nuevo partido, el Pacto Histórico, como una fuerza política consciente de la necesidad de construir un gran acuerdo para romper el círculo vicioso de violencia, desigualdad y corrupción que aqueja a Colombia desde hace muchas décadas.

Cabe agregar que Petro entendió que no podría ganar la presidencia solo con los votos de la izquierda, por lo cual procuró el favor de barones de la clase política tradicional a cambio de su participación en el gobierno. Los primeros meses de su gestión se caracterizaron por la moderación de su discurso, la repartija burocrática y contractual, así como la inclusión en el gobierno de tecnócratas provenientes de fuerzas políticas distintas. En efecto, José Antonio Ocampo, su primer ministro de Hacienda, había apoyado a Sergio Fajardo en primera vuelta; Alejandro Gaviria, su primer ministro de Salud, había participado en la consulta del centro, que ganó Fajardo, y también apoyó a éste en primera vuelta; Cecilia López, su primera ministra de Agricultura, provenía del Partido Liberal. En el Congreso, Roy Barreras, elegido presidente del Senado y, por tanto, del Congreso, fue decisivo en estabilizar una coalición favorable al gobierno de modo que la agenda legislativa del presidente fuera tramitada sin tropiezos. Esta coalición fue clave en la aprobación de la primera reforma tributaria que aumentó la carga impositiva de los más ricos. No obstante, los desacuerdos sobre la reforma a la salud motivaron a Petro a deshacer su coalición y a procurar los cambios que se propuso con una mezcla de retórica confrontativa y de distribución ilegal de recursos públicos en contraprestación por los votos que necesitaba en el Congreso. El balance, al final, no es muy positivo.

En este capítulo, voy a concentrar mi atención en las principales políticas públicas mediante las cuales el gobierno Petro procuró reducir la desigualdad: la reforma tributaria, las reformas a la salud y a la educación, así como las reformas laboral y pensional. Y abordaré la trascendental reforma que dejó de hacer: la financiera. No me referiré a la reforma agraria, la cual es objeto de otro capítulo. Antes de presentar mis propuestas al próximo gobierno en materia de lucha contra la desigualdad, me referiré a la necesidad de la lucha contra la corrupción.

La reforma tributaria

El significado de esta reforma es profundo, pero su alcance terminó siendo muy limitado. De partida, cabe observar que es mediante los impuestos y el gasto público que el Estado redistribuye los ingresos en la sociedad. Las estadísticas sobre concentración del ingreso en casi todos los países muestran que esta suele disminuir después de los impuestos, excepto en algunos como Colombia. Aquí la concentración del ingreso ha sido muy alta, sin que los impuestos la hayan corregido ni en un ápice. La legislación tributaria ha establecido altas tasas nominales, pero también ha incluido numerosas exenciones que les han permitido a los más ricos eludir la carga impositiva. La reforma impulsada por José Antonio Ocampo tenía como propósito corregir esta situación y generar un mayor nivel de ingresos al sector público para financiar también un mayor gasto social. La coalición formada por el gobierno logró aprobar un proyecto que podría haber puesto al país en una senda más equitativa.

Sin embargo, la implementación de esta reforma chocó con dos grandes obstáculos. El primero fue la decisión de la Corte Constitucional de declarar inconstitucional uno de los gravámenes impuestos a las empresas petroleras y mineras con el argumento de que ello daba lugar a una doble tributación. Por cuenta de esta decisión, los ingresos del gobierno se vieron recortados entre tres y cinco billones de pesos anuales. El segundo obstáculo fue la respuesta de los más ricos de Colombia ante la perspectiva de pagar más impuestos. En efecto, cerca de seis mil personas expatriaron su patrimonio con el fin de eludir la nueva carga tributaria. Otras, encontraron en la propia reforma, el modo de eludir varios gravámenes, como el impuesto a los dividendos, una de las fuentes de ingreso no laboral de los más ricos. El efecto neto fue que la clase media alta terminó pagando más impuestos, pero los superricos menos. De este modo, los más ricos frustraron el propósito redistributivo de la reforma tributaria.

La reforma a la salud

Esta fue la segunda iniciativa de gran envergadura que presentó el gobierno Petro al Congreso. La propuesta buscaba corregir las deficiencias estructurales del sistema de salud que, en principio, había logrado una cobertura casi universal mediante un esquema de contri-

buciones y subsidios, administrado por empresas privadas. En teoría, el mercado de Empresas Prestadoras de Salud (EPS) debería haber beneficiado a los usuarios. En la práctica, muchas de esas empresas han procurado tener un alto número de afiliados y, para asegurar altos niveles de rentabilidad, han puesto trabas al acceso a tratamientos y medicinas. La intervención del poder judicial en los casos en los cuales ha estado comprometida de manera seria la salud de los pacientes ha servido para moderar el ánimo de lucro, pero la falta de uniformidad de criterios también ha introducido distorsiones e incertidumbre en el funcionamiento del sistema. A lo anterior hay que agregar que la falta de supervisión adecuada ha dado lugar a graves fenómenos de corrupción. Varias empresas se han apropiado de forma ilegal de un volumen considerable de fondos públicos destinados a cubrir los gastos de personas cobijadas por el régimen subsidiado. Al dejar de cumplir sus compromisos, las instituciones que prestan el servicio de salud (IPS) han experimentado graves dificultades económicas e incluso la quiebra. Aunado a todo lo anterior, la cobertura real en áreas rurales y zonas apartadas del país es muy baja, pues las EPS han carecido de incentivos para ofrecer allí sus servicios.

Concebida como un derecho, y no como un bien que se adquiere en el mercado, la salud debería ser financiada con impuestos progresivos y su provisión debería ser independiente de que la persona que solicita atención médica tenga o no un contrato laboral, y haya hecho contribuciones al sistema. La ley estatutaria de la salud, aprobada durante el gobierno Santos, al definirla como un derecho fundamental, empujó al sistema en esa dirección, pero sin haber asegurado su financiamiento y sin haber corregido la precaria situación laboral de la mayoría de las personas vinculadas al sector.

La propuesta de la primera ministra de salud, Carolina Corcho, consistió en reducir a su mínima expresión el papel de las EPS, proteger el trabajo a los prestadores de salud y centralizar la asignación de recursos a las IPS. Dados los altos niveles de ineficiencia y corrupción de la administración pública, esta iniciativa encontró férreos opositores en el propio gobierno, lo cual dio lugar a la primera crisis ministerial y a la ruptura parcial de la coalición del gobierno en el Congreso. El siguiente ministro de salud, Guillermo Jaramillo, ha circunvalado la oposición a la reforma mediante diversas medidas cuyo propósito ha sido eliminar progresivamente las EPS. Empero, no ha desplegado un esfuerzo similar

para mejorar la capacidad administrativa de la empresa de economía mixta, la Nueva EPS, a la cual le ha asignado casi dos millones y medios de usuarios, y a la cual le asignará muchos más según un anuncio reciente. Así las cosas, el gobierno puede reclamar la victoria pírrica de que la salud sea un derecho y no una mercancía, pero al costo de que la calidad del servicio se haya reducido de forma drástica.

La reforma a la educación

La ausencia de mayorías en la reforma a la salud no ha afectado la reforma a la educación. Sin embargo, las políticas adoptadas por el gobierno Petro no son consistentes con graves problemas del sector. Antes de entrar en materia, conviene revisar algunos aspectos puntuales de la situación del sistema educativo. Si bien Colombia ha logrado resolver en un alto grado, aunque no del todo, los problemas de cobertura en la etapa primaria, el acceso a la educación secundaria, media y terciaria sigue siendo limitado, pues solo la mitad de los estudiantes logra completar el bachillerato y solo la mitad de los que inician estudios universitarios logra graduarse con el resto de personas de su cohorte.

Estos problemas están agravados por la falta de calidad de la mayoría de las instituciones educativas. Desde hace veinte años, cuando el gobierno colombiano tomó la decisión de participar en las pruebas PISA y, de ese modo, evaluar de manera comparada el aprendizaje de sus estudiantes, los colombianos registran los más bajos niveles de desempeño, incluso respecto de pares latinoamericanos como Chile o México. El nivel de ingreso de las familias es el predictor más fuerte del desempeño escolar, por lo cual se puede decir que el sistema educativo, en lugar de corregir las desigualdades, las perpetúa. En el nivel universitario, se reproduce una dinámica más o menos similar. Si bien la calidad de la educación y de la investigación en las universidades públicas y privadas de élite es alta, no sucede lo mismo con el resto de universidades. Además, por mucho tiempo, un gran número de universidades privadas se han beneficiado de un sistema de subsidios a la demanda, en la forma de créditos blandos ofrecidos por el Estado a los estudiantes, cuando los mismos recursos podrían haberse empleado de manera más eficiente en la provisión de subsidios a la oferta en universidades públicas.

De partida, cabe observar que las políticas del gobierno Petro han respondido más a la capacidad de movilización de sectores muy específicos de la población, como los maestros de primaria y secunda-

ria, y los estudiantes universitarios. Una gran cantidad de recursos se destina ahora a la gratuidad de la matrícula en las universidades públicas, así como a un aumento de su presupuesto. Esta es una corrección histórica de cara al inadecuado diseño establecido en la ley 30 de 1992. Sin embargo, estos logros se pueden ver opacados si, al mismo tiempo, no se hace un esfuerzo considerable en invertir recursos en mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles, así como en la prevención de la deserción en las etapas media y terciaria.

El aumento del presupuesto a la educación ha servido para mejorar la dotación de planteles educativos, formalizar la contratación de muchos docentes y estimular su formación mediante becas de maestría y doctorado. Empero, el gobierno no ha querido abordar el tema de la evaluación de los docentes, cuyo desempeño explica, en parte, los bajos logros de los estudiantes. Si bien es cierto que el desempeño pedagógico es solo un elemento, en un cuadro más general, en el cual diversas vulnerabilidades y carencias afectan la vida de los estudiantes, la resistencia del gremio docente y la anuencia del gobierno ponen trabas a la mejora de la calidad de la educación. A nivel universitario ocurre un fenómeno similar. La opacidad de los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones educativas favorece el mantenimiento de formas de organización adversas al mejoramiento de la calidad de la docencia y la investigación. En este contexto, el intercambio de favores en lógica clientelista juega un papel destacado en el modo en el cual persisten formas de organización patrimoniales en la vida universitaria.

La reforma laboral

A lo largo de la historia, los militantes de partidos de izquierda suelen provenir de la clase trabajadora. Por tanto, estos partidos son el principal canal de las demandas de mejora de las condiciones de trabajo. La política laboral del gobierno Petro ha sido demostrativa de este fenómeno. La resistencia de los partidos de derecha a esta reforma, también. La forma en la cual han defendido los privilegios de la clase empresarial ha sido no menos radical que los reclamos de los trabajadores. Por tanto, no es de extrañar que el trámite de la reforma laboral haya sido tan accidentado.

Rota la coalición de gobierno por causa de la reforma a la salud, a comienzos del 2023 el gobierno Petro decidió presentar en solitario una iniciativa de reforma laboral. Puso presión al Congreso al echar mano de una estrategia que uno podría llamar '*sansculottista*', por referencia

al movimiento de los más pobres durante la Revolución Francesa, quienes se tomaron el Palacio de las Tullerías y se hicieron presentes de manera intimidante en el espacio de reunión de la Asamblea Nacional. Esta estrategia de confrontación no tuvo mayor resultado. Los partidos de oposición e independientes se salieron del recinto de la Cámara de Representantes y se negaron a discutir la iniciativa del gobierno. El gobierno volvió a radicarla a finales del 2023 y se discutió el año siguiente. No obstante, fue solo hasta el 2025 que logró su aprobación.

Desde el punto de vista de la derecha, esta reforma hace más inflexible el mercado laboral y va a empujar a muchos trabajadores a la informalidad. Desde el punto de vista de la izquierda, la reforma restablece derechos y garantías de los trabajadores que gobiernos anteriores desmantelaron al tenor de una política neoliberal. En tándem con los aumentos históricos más altos del salario mínimo en términos reales, el efecto de la reforma ha sido el de aumentar la participación del salario sobre el capital en la distribución de la riqueza. Si bien es temprano para evaluar el efecto de la política laboral del gobierno Petro, al momento de escribir este capítulo no se había producido la desbandada hacia la informalidad y el aumento drástico de la inflación que habían predicho economistas y líderes políticos alineados con la oposición. No obstante, sería apresurado asegurar que este es el efecto definitivo de la política laboral del gobierno. Cabe agregar que Petro y su equipo de gobierno no han hecho ningún esfuerzo serio por reducir la informalidad. Por el contrario, han saboteado iniciativas como las del Banco de la República de formalizar las transacciones económicas, imponiendo un gravamen que afecta a todas las personas, incluidas las más pobres.

Un elemento bastante significativo de la política laboral del gobierno Petro es el aumento del poder de los trabajadores dentro de las empresas. Las medidas tomadas por el gobierno les dan a los trabajadores instrumentos para conocer de primera mano la realidad económica de las firmas a las cuales prestan sus servicios. Además, las garantías de estabilidad laboral impiden reestructuraciones de las empresas con la libertad que tenían antes. A estas medidas se suma el carácter ejemplar que tiene la inclusión de un representante de los trabajadores en la junta directiva de la empresa más grande de Colombia: Ecopetrol. En Europa, esta participación es rutinaria en las empresas grandes. Sirve al propósito no solo de concertar decisiones que afectan a los trabajadores, sino también de darle a las firmas una

orientación más solidaria. Si la experiencia en Ecopetrol es positiva, es posible que pueda replicarse en otras empresas, de modo que el gobierno corporativo torne a ser menos despótico —no importa cuán ilustrado pueda ser— de lo que es en la actualidad.

La reforma pensional

Las pensiones pueden ser vistas como un sistema de aseguramiento y solidaridad intergeneracional para proteger a quienes ya no están en edad de trabajar, pero también como un ahorro forzoso para cubrir las necesidades propias durante la vejez. Las reformas neoliberales han promovido la segunda visión a despecho de la primera. Si el gobierno Gaviria hubiese tenido suficientes mayorías en el Congreso, nuestro sistema se parecería al de Chile, donde la dictadura de Pinochet impuso el modelo neoliberal. Como en Perú, en Colombia la introducción del sistema de ahorro individual se llevó a cabo conservando el sistema público, lo cual ha resultado a la larga insostenible.

En lugar de volver al modelo anterior, Petro mostró más pragmatismo y disposición a conciliar, por lo cual propuso un modelo de varios pilares, como el que ha defendido desde hace tiempo el Banco Mundial. Si hubiese tenido las mayorías necesarias en el Congreso, y también en la Corte Constitucional, es probable que habría optado por una solución similar a la de Argentina, donde las pensiones fueron nacionalizadas —otra manera de decirlo es expropiadas de los fondos de ahorro individual— mediante una ley de la república.

La propuesta más ambiciosa acogida por el Congreso concierne al establecimiento del pilar solidario, de acuerdo con el cual las personas mayores y más pobres, que no han hecho contribuciones al sistema, podrán contar con un ingreso básico. El pilar contributivo de la reforma tiene una estructura dual. Por un lado, todas las cotizaciones de hasta 2,3 salarios mínimos serán administradas por el fondo público Colpensiones. Por el otro, todo el ahorro pensional individual por encima de esa cotización será administrado por los fondos privados de pensiones. Aunque estos fondos perderán muchos cotizantes, pues la gran mayoría de trabajadores cotiza por debajo del umbral legal, conservarán los ahorros existentes y podrán cobrar una comisión de hasta el 0,7% respecto de los saldos administrados.

La validez jurídica de la reforma todavía está en vilo, pues al momento de escribir este capítulo la Corte Constitucional no había resuelto si la declara exequible o no. Si se implementa, la reforma po-

dría dar cobertura a muchas personas y eliminar algunas inequidades, como el subsidio público a las pensiones más altas, pero al costo de suprimir el principio de solidaridad intergeneracional y de mantener el poder de los fondos privados en los cuales la voz de los usuarios ha sido acallada. Además, no proporciona ninguna directiva para hacer más eficiente el sistema público y aplaza el necesario aumento de la edad de jubilación dado el envejecimiento acelerado de la población.

Las reformas que no ha hecho el gobierno de izquierda

Un examen completo de la lucha contra la desigualdad comprende los esfuerzos por redistribuir la propiedad agraria y por corregir otras desigualdades que desbordan la dimensión económica, y que se basan en patrones sociales de privilegio y discriminación. El tema de la propiedad agraria es objeto de otro capítulo, por lo cual no profundizaré en el asunto. La lucha contra las “otras” desigualdades demanda un enfoque diferenciado mucho más comprensivo, que desborda los límites de este análisis. Dicho esto, quisiera destacar una reforma que el primer gobierno de izquierda dejó de hacer: la del sistema financiero.

De partida, cabe observar que la reforma agraria es una deuda histórica de la sociedad colombiana. No obstante, también es preciso tener claro que beneficiaría de manera directa solo a una quinta parte de la población, pues tal es la proporción que vive en el campo. Sin duda, el conjunto de la sociedad se beneficiaría de una reducción de la desigualdad agraria, pero ello no nos debe hacer perder de vista que hay un sector cuyo carácter extractivo afecta a todo el conjunto: el financiero. Junto con la mayoría de los establecimientos educativos, públicos y privados, que reproducen una cultura clientelista, las entidades financieras son uno de los grandes motores del subdesarrollo colombiano. En lugar de contribuir al crecimiento económico, favorecen su estancamiento. En todas las economías, el sistema financiero es metáfora y literalmente el sistema circulatorio de la sociedad. El tema es que, en la nuestra, el sistema circulatorio está obstruido por grandes coágulos que atroflan su crecimiento.

Si bien el grado de concentración de la propiedad financiera no es muy alta, su carácter poco competitivo le permite funcionar como un sector extractivo que se nutre de altos costos para los usuarios, y que restringe el acceso al crédito a numerosas personas. El mecanismo de

compensación al cual recurren los más pobres, los prestamistas llamados “gota a gota”, es un remedio peor que la enfermedad. Cabe agregar que las entidades financieras han logrado traducir su extraordinario poder económico en un también extraordinario poder político de influencia en las políticas públicas para favorecer sus intereses, como sucede con los impuestos. El único caso en el cual han chocado con el gobierno es en el mantenimiento del gravamen a ciertas transacciones financieras, el llamado cuatro por mil, cuya vigencia es el reflejo de las limitaciones fiscales del Estado colombiano. La corrección de la estructura de desigualdad de oportunidades que limita el desarrollo económico y político en Colombia demanda, por tanto, una profunda reforma financiera.

La lucha contra la corrupción

Antes de pasar a las recomendaciones dirigidas al próximo gobierno, quisiera formular la tesis de que el problema prioritario de Colombia es la lucha contra la corrupción. No es que la inseguridad, la desigualdad y la informalidad no sean problemas graves. Son parte del círculo vicioso en el cual está atrapado nuestro país desde hace décadas. El tema es que para romper este círculo es preciso tener muy claro cuál es el factor cuya atención debe ocupar la prioridad de los tomadores de decisiones.

Para ilustrar esta tesis, quisiera recurrir a la metáfora del Estado como máquina, que acuñó Thomas Hobbes en su *Leviatán*, y que sigue teniendo influencia en la forma en la cual pensamos en ciertos problemas políticos. En efecto, no en vano hablamos de la “maquinaria estatal”. La máquina del Estado puede ser usada, como lo propuso Adam Smith, para defender la sociedad de agresores externos, proteger los derechos de sus miembros mediante los jueces y la policía, así como para proveer los bienes colectivos que los particulares por su propio interés y esfuerzo no pueden proporcionarle al resto de sus conciudadanos.

Supongamos que a esta máquina le asignamos la función adicional de redistribuir los recursos que sus miembros generan con el fin de reducir la desigualdad existente entre ellos. Es claro que, si la máquina está mal diseñada o no es mantenida de manera regular, no podrá cumplir por completo ninguno de sus propósitos. Tal es lo que ocurre con la máquina del Estado en Colombia. Si los tomadores de decisiones se desvían del curso previsto en la Constitución motivados por la codicia y la ambición, si los servidores públicos no se reclutan

entre los más probos y los más capaces, si los recursos que recauda no se asignan de forma adecuada, entonces es imposible que la máquina del Estado en Colombia contribuya a la reducción de la inseguridad, la desigualdad y la informalidad. Antes bien, será parte el problema que hay que resolver. No sólo eso. Será el principal problema que habrá que atender pues, de su resolución, depende la adecuada resolución de todos los demás.

Gustavo Petro creyó, de forma desatinada, que el logro de sus propósitos de cambio bien valía ensuciarse las manos comprando votos en el Congreso. Muy equivocado, también, ha hecho demagogia contra la meritocracia confundiendo la opinión acerca del valor del mérito en la vida pública, como si fuera un enemigo de la democracia. La corrupción que aumentó durante su gobierno, no ha hecho más fácil, sino mucho más difícil, la lucha contra la desigualdad, y también contra la informalidad y la inseguridad. Ojalá el próximo gobierno se preocupe por estos, y otros problemas, como los efectos del cambio climático y el cambio tecnológico. Ojalá lo haga con la conciencia de que, sin luchar contra la corrupción, no podrá alcanzar ningún logro significativo en ninguno de los mencionados campos.

Recomendaciones para el próximo gobierno

Sería deseable que el próximo gobierno continúe la lucha contra la desigualdad, pero con la conciencia de que la corrupción es uno de los mayores obstáculos para superarla. La corrupción y, con ella, la extensión de la violencia, han impedido que Colombia rompa el círculo vicioso de sus problemas y lo transforme en un círculo virtuoso. En contraste con el presidente Petro, quien llegue a la presidencia debe dar ejemplo de probidad, austeridad, diligencia y puntualidad para que pueda inspirar al resto de servidores públicos, y a la ciudadanía en general, a actuar de un modo honesto en todos los ámbitos.

El tema no se agota en el magisterio moral de quién ocupe el solio presidencial. Conciérne, de modo fundamental, al modo de gobernar, un término que en su acepción más genuina remite a la idea de conducir más que a la de meramente mandar. El problema para quien ocupe la presidencia es que las reglas de juego relativas al ejercicio de su cargo están sesgadas a favor del mantenimiento de muchos privilegios. Además, estimulan un modo extorsivo de hacer política en el cual el apoyo a una política pública no se concede por las buenas razones

que haya para adoptarla, sino como un favor que se otorga a cambio de otro favor, que casi siempre es a costa del bien común. Desde luego, conviene no llevar al extremo esta crítica, y poner en el mismo costal al clientelismo y a la corrupción. No hay régimen político que funcione sin que los representantes políticos intercambien favores entre sí. El problema es cuando los favores intercambiados son fraudulentos y, más grave aún, cuando los encargados de hacer cumplir las reglas no le hacen honor a su autoridad, y tuercen las reglas para proteger a sus amigos y hostigar a sus enemigos.

Hace más de una década, creía que era posible reformar el funcionamiento de ciertas instituciones, como la financiación de las campañas electorales, para motivar a los partidos políticos a realizar las promesas incumplidas de la democracia. Hoy creo que ese horizonte de reforma es un espejismo. Si uno piensa bien las cosas, se dará cuenta de que la representación política basada en la competencia electoral es una forma de gobierno agotada; es un árbol que ya no da sombra y menos frutos. De ahí que ahora me incline hacia la adopción del sorteo como mecanismo para escoger a las personas encargadas de representarnos en las asambleas con la autoridad de tomar decisiones colectivas.

Mis indagaciones me han llevado también a poner en cuestión la forma en la cual funciona en realidad el principio de separación de poderes. Cuando este principio fue formulado, no existían los partidos políticos. Una vez que irrumpieron en la vida política, este principio ha funcionado, pero solo de manera imperfecta, cuando ninguno ha podido controlar el poder judicial. Donde una mayoría se impone sobre el resto en el ejecutivo y en el legislativo, es cuestión de tiempo para que termine por tomarse el poder judicial. Este es el caso más dramático y, por ello, el más prominente. Entre nosotros, las roscas de magistrados, fiscales, procuradores y contralores funcionan de manera menos visible, pero no por ello menos insidiosa, y no muy alejadas de la competencia partidista.

Dicho esto, creo que el camino de una asamblea constituyente que reforme el sistema de representación política y reinterprete de manera realista el principio de separación de poderes para hacerlo realmente efectivo es la única salida que nos queda. El Congreso de Colombia ha mostrado ser incapaz para abordar una tarea de semejante envergadura. Soy consciente de que este es un camino que puede llevarnos en una dirección peor. Si esta puerta se abre, dependeremos del modo en el

cual deliberemos de manera colectiva acerca de las reformas, así como de la capacidad de las personas que lideren el proceso de convocatoria de una asamblea semejante y de quienes la integren.

No es necesario llevar a cabo un cambio constitucional para establecer un sistema de servicio público que sea meritocrático. El presidente Petro sabotó la meritocracia con sus palabras y sus acciones como si fuera un obstáculo a la realización de principios democráticos, cuando en realidad es todo lo contrario. Un servicio público meritocrático es una herramienta necesaria para realizar la voluntad colectiva que se forma gracias a los procedimientos democráticos. Sin liberar la administración pública de la interferencia política, quedaremos librados a graves ineficiencias que harán nulo todo esfuerzo de cambio, incluido el orientado a reducir la desigualdad.

Quienes han estudiado las dinámicas de desigualdad en Colombia han hecho un elenco de propuestas que el próximo gobierno debería tomar en cuenta. Aquí me limitaré a enunciar lo que uno echa de menos en tal inventario. De partida, hace falta una conversación como la que ya se ha iniciado en Francia y en el estado de California acerca de un impuesto al patrimonio con una clara finalidad redistributiva. La desigualdad, que a lo largo de la historia nos divide, demanda ser reducida de manera drástica. Sin duda, los superricos van a oponerse a esta propuesta de forma categórica, por lo cual la resolución de quienes queremos un país más equitativo no debe ser menor. Muchos superricos preferirán irse, pero no todos lo podrán hacer por la sencilla razón de que su riqueza depende de que el país siga funcionando. La idea no es que dejen de ser ricos, sino que contribuyan dando una parte de lo que tienen, luego de haber tomado por mucho tiempo más de la cuenta. Esta no es una idea exótica. El artículo 13 de la Constitución Política establece que el “Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.” La igualdad de la que habla la Constitución no es la de ningún igualitarismo comunista, sino la igualdad de oportunidades propia del Estado social de derecho que deberíamos ser.

La generación de riqueza y su adecuada distribución demanda, además, conectar recursos inutilizados con necesidades insatisfechas, de un modo en el cual es imprescindible redefinir la pobreza y la riqueza. Muchas personas identificadas como pobres podrían ser ricas, si pudieran desplegar las habilidades que tienen poniéndolas al servicio

de otras personas y de la comunidad en su conjunto. Esta es la idea que subyace a las monedas complementarias, que funcionan en diversas partes del mundo como Suiza (Wir) o Italia (Sardex). Personas que son pobres porque no tienen plata en el bolsillo dejan de serlo cuando intercambian lo que pueden hacer con personas que lo necesitan mediante el uso de esas monedas complementarias. Su implementación no es un mero asunto de ingeniería monetaria, sino, sobre todo, de construcción de confianza. La experiencia en el sur de Cerdeña, cuyo pueblo fue descrito por un inspector de la corona española como “pocos, locos y mal unidos”, muestra que el repertorio cultural no es una camisa de fuerza cuando las reglas de juego son claras y los mecanismos de cumplimiento son efectivos.

El camino para superar la informalidad no es precisamente el de ablandar la protección de las instituciones formales a la fuerza de trabajo. No es un camino lineal, desde luego, pero es posible que la causa de la informalidad no sea el derecho laboral. El problema está en relación con la desigualdad, la pobreza, la corrupción y la violencia, así como con incentivos equivocados para superar estos problemas. Los subsidios a los más pobres, el acceso al crédito y la garantía institucional de los derechos pueden motivar a muchas personas a insertarse en circuitos formales en vez de vivir al margen de ellos. La brújula con la cual deberíamos orientarnos es la de “todos toman y todos ponen”. Quizá por este camino podríamos llegar al día en el cual todas las personas en Colombia tributen de manera directa y podamos prescindir del impuesto regresivo al valor agregado.

En todo caso, no podremos construir un país más equitativo sin una profunda conciencia del cumplimiento de nuestros deberes, sin un acendrado sentido de responsabilidad y de cuidado de los bienes comunes. No sobra que insista en uno de los planteamientos centrales de este capítulo: para luchar contra la desigualdad, es preciso luchar de manera prioritaria contra la corrupción.

Referencias

- Calvás, J. P. (2025). *Nos dieron gato por liebre*. Editorial Tendencias.
- Cárdenas, M. (2020). *Introducción a la Economía Colombiana*. Fedesarrollo & Alpha Editorial.
- Duque Agudelo, J. F. (2025). *El centauro de la deuda: Dinero y poder en la Medellín popular*. Tesis para optar por el título de Magíster en Estudios Políticos, Universidad Nacional.

- Gómez Albarello, J. G. (2019). La apariencia democrática de la Constitución de 1991. *Análisis Político*, (32) 96, 103-121.
- Gómez Albarello, J. G. (2020). El declive de la separación de los poderes y la politización de la justicia. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 352, 129-169.
- Gómez Albarello, J. G. (2025). Experimentos mentales acerca del futuro de la nación. *El Espectador*, <https://www.elespectador.com/politica/ensayo-experimentos-mentales-acerca-del-futuro-de-la-nacion/>
- Gómez Buendía, H. (2026). *Colombia después de Petro: Lecciones del "Gobierno del Cambio"*. Planeta.
- Göni, E., López, J. H., Servén, L. (2011). Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. *World Development* 39 (9), 1558–1569.
- Hartmann, K. (2025). Paradojas reformistas: La nueva arquitectura del sistema pensional en Colombia. *Phenomenal World*, <https://www.phenomenalworld.org/es/analisis/paradojas-reformistas/>
- Jensen, N. (2006). *Nation-States and the Multinational Corporation: A Political Economy of Foreign Direct Investment*. Princeton University Press.
- Matamoros Cárdenas, M., Camacho-Muñoz, M. (2026). *¿Cómo enfrentar la desigualdad socioeconómica? Propuestas para un asunto urgente*. Editorial Dejusticia.
- Manrique, P. (2025). Con la tributaria de Ocampo los ricos están pagando más, pero los superricos menos. *La Silla Vacía*, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/con-la-tributaria-de-ocampo-los-ricos-pagan-mas-pero-los-superricos-menos/>
- Meléndez, M. (2021). *Atrapados: Alta Desigualdad y Crecimiento en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Narváez, C. (2016). *La ley de la banca: Influencia del sector y los grupos financieros sobre el legislativo nacional entre 2010 y 2015*. Tesis para optar por el título de Magíster en Estudios Políticos, Universidad Nacional.
- Ocampo, S., Medina, C., Mojica, A. (2025). Espiral de concentración: El poder de los bancos en Colombia. *Phenomenal World*, <https://www.phenomenalworld.org/es/analisis/espinal-concentracion/>
- Rodríguez Alarcón, J. A., Ávila, J. (2017). La carga tributaria sobre los ingresos laborales y de capital en Colombia: el caso del impuesto sobre la renta y el IVA. *Cuadernos de Economía*, 36 (72), 99-138. doi: 10.15446/cuad.econ.v36n72.65877.
- Rodríguez Camargo, A. J. (2025). *Econonuestra: Informe sobre desigualdad en Colombia*. Oxfam.
- Villabona, J. O. 2015. *Un país trabajando para los bancos: Estudio sobre la concentración, margen de intermediación y utilidades de los bancos en Colombia (2000-2009)*. Universidad Nacional de Colombia.

Un renovado imaginario

El derecho de la ciudad a la paz

RED Quynza¹

Contexto

Es urgente concebir un renovado imaginario de nuestro conflicto violento.

El que hemos empleado hasta hoy —el imaginario del conflicto armado—, atraviesa por franca crisis.² Dos razones dan cuenta de sus quebrantos. En primer lugar, pese a sus ingentes esfuerzos y sus grandes logros, no pudo exorcizar el exceso violento. Durante algo más de siete décadas —asumiendo que viene desde mediados del siglo pasado—, ejerce dominio pleno sobre la interpretación del conflicto y la puesta en marcha de la paz; sin embargo, hoy confrontamos los estragos de un nuevo ciclo violento.

¡Parecemos condenados a repetir una y otra vez nuestro exceso violento!

En segundo término, el imaginario armado está en crisis porque echa al olvido destacadas dimensiones de nuestra conflictividad violenta. En particular —es nuestro punto—, borró la ciudad y sus intensas violencias. La urbe, ciertamente, está excluida del relato de lo violento, no hace parte de la reflexión sobre nuestro drama y menos cuenta a la hora de poner en marcha la paz. El Acuerdo de La Habana lo testimonia con elocuencia;

1 El presente texto sintetiza la propuesta de la *RED Quynza, Paz y Cuidado de la Vida*, escrita y promovida por Carlos Mario Perea (Universidad Nacional de Colombia-IEPRI), Gloria Naranjo (Universidad de Antioquia), Gildardo Vanegas (Universidad del Cauca), Blas Zubiría (Universidad del Atlántico), Oscar Useche (Universidad Distrital) y Fabián Acosta (Universidad Nacional de Colombia).

2 Se usará de modo indistinto imaginario del conflicto armado o solo armado, o imaginario de la guerra o del actor armado.

entre sus 308 páginas, la ciudad aparece mencionada nada más para repisar las abismales diferencias en las que permanece sumido el campo.

Es la paradoja urbana: la ciudad produce grandes violencias y, no obstante, se mantiene enterrada en el “olvido”. Al morador urbano lo agobia la inseguridad; el pánico a ser violentado figura entre las más acuciantes preocupaciones públicas de la ciudad;³ mas es justo eso, el conflicto urbano se comprime en el lenguaje escueto de la seguridad, asumido como problema que cada alcaldía enfrenta sola mediante los recursos de su fisco municipal, siempre con enormes dificultades para articular con alguna política nacional.

Como resultado, no existe una mirada desde la Ciudad —con mayúscula—: el territorio que alberga las cuatro quintas partes de la población y produce más de la mitad de los homicidios nacionales, ¿qué contribución hace a nuestro exceso violento? Algunas urbes poseen comprensiones de su conflictividad, Medellín la que más, seguida de Cali, Barranquilla, Bogotá y unas pocas más. Con todo, un paso más allá, ¿qué sabemos de Villavicencio, Popayán, Neiva, Ibagué, Sincelejo y otras tantas ciudades más? El grueso de la malla urbana pareciera no existir, limitado a comentarios esporádicos cada vez que el conflicto armado le asalta.

El imaginario del conflicto armado percibe solo la guerra, sus actores e ideaciones. Todo aquello que no conecte en directo con sus dinámicas y estrategias tan solo no es nombrado. ¿Cómo entender el emborronamiento de la ciudad, ese territorio de magnitud estratégica?

La guerra no tomó la ciudad. La afirmación, no cabe duda, demanda aclaraciones; empero, por encima de las salvedades, los actores armados no lograron implantar en las calles las dominaciones que sí siembran con desmesura en el campo. No lo pudieron hacer, además, porque la ciudad es el santuario del poder establecido y epicentro de la reproducción del gran capital.

La dicotomía es tajante: en el campo pululan los actores ilegales y sus dominios; en la ciudad mandan el Estado y las instituciones. La urbe no está en disputa; por ello es mejor no hablar de su contribución al exceso.

3 Es un síntoma contemporáneo: en cualquier ciudad del mundo, sus moradores pueden expresar intensos sentimientos de inseguridad “al margen” de la realidad efectiva de la criminalidad.

Si el conflicto violento de la ciudad no lo ocasiona la guerra, ¿quién lo produce y alimenta? Allí circulan otras violencias, deshaciendo el imaginario con el que racionalizamos el exceso: deja de ser mero asunto de los actores armados y sus desafueros.

Es preciso puntualizarlo: los señalamientos al imaginario de la guerra ni banalizan el conflicto armado, ni restan relevancia al Acuerdo de La Habana. Colombia tiene una deuda histórica con el campesinado; no puede escatimar esfuerzo alguno en saldarla. No obstante, es necesario resituar la guerra y sus actores desde una ventana abierta a la ciudad y sus violencias.

Para avanzar en tamaña tarea, estas páginas pasan por tres momentos: revisar el exceso violento (primer apartado); mostrar el exceso urbano (segundo apartado); presentar tanto una renovada visión como orientaciones de política pública que le materialicen (tercer apartado).

Colombia no logra salir del exceso violento. Pensar desde la guerra, y solo desde ella, no lo desterró. En la búsqueda de caminos, el derecho de la ciudad a la paz propone equidad, transformación cultural y empoderamiento de la sociedad como pilares de la No Violencia y el cuidado de la vida: gérmenes del imaginario del conflicto violento —no del conflicto armado—.

Estas páginas no son un documento de políticas públicas que documente procedimientos específicos para la ingeniería institucional y la intervención social.⁴ Su cometido es, más bien, el posicionamiento político de dos enunciados primordiales. Primero, las gramáticas de interpretación del exceso y de construcción de la paz, hasta hoy hegemónicas, atraviesan una honda crisis. Segundo, la ciudad es parte esencial del exceso, pero no es una simple prolongación de la guerra: su singularidad fuerza a remirar con otros ojos hacia distintas dimensiones.

El imaginario armado disoció la ciudad del campo, la guerra de otras violencias, los actores armados de otros agentes. Un renovado imaginario que supere el binarismo proponiendo nuevas síntesis que reconozcan la ciudad y su singularidad.

¡Es urgente concebir un renovado imaginario; el hoy dominante da muestras de agotamiento!

4 Al final se formulan orientaciones de política pública que desbrocen el derecho de la ciudad a la paz. Son eso, orientaciones y no recomendaciones específicas. Para la RED Quynza abre el compromiso de trazar, de este punto en adelante, políticas públicas puntuales.

Revisitar el exceso violento

A fuerza de su presencia, el exceso violento se banalizó, convertido en otro dato más de los tantos que habitan la vida cotidiana. Revisitarlo, en su terca permanencia y su intensidad extrema, le abre lugar a lo urbano, plantando la perentoriedad de un renovado imaginario.

Exceso no significa una suerte de cultura de la violencia que por naturaleza nos hace violentos. Tampoco implica que seamos solo eso, violentos, y por ende debemos hablar más bien de las virtudes de la ternura y la amabilidad. Frente a esos usos equívocos —propios de un país agobiado por las violencias—, asumimos el exceso como una experiencia histórica que disemina la práctica violenta por el conjunto del tejido social. Tres dimensiones le ponen en escena: espacial, temporal y presente.

Nuestro exceso es espacial

La ciudad introduce un giro espacial en el prisma de lectura de la conflictividad violenta. Desde un criterio demográfico, se considera ciudad la aglomeración de 100 mil o más habitantes, dividida en cinco clases;⁵ por su parte, el poblado —municipios con menos de 100 mil—, se divide en tres (Cuadro 1).

Cuadro 1. Municipios según asentamiento y clase

ASENTAMIENTO	CLASE	RANGO
CIUDAD	Megalópolis	3 o más millones
	Grande	1 a 3 millones
	Intermedia	300 mil a 1 millón
	Pequeña	100 a 300 mil
	Menor*	50 a 100 mil
POBLADO	Mayor	50 a 100 mil
	Medio	25 a 50 mil
	Chico	Menos 25 mil

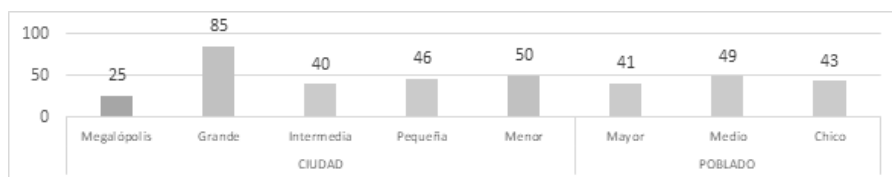
* Aplica solo en Amazonía, Orinoquía y Chocó

La comparación de las tasas de homicidio de las ocho clases de municipio, en el período que corre entre 1979 y 2024, pone en evidencia la diseminación espacial del homicidio (Gráfico 1). Con la excepción de

5 La quinta clase, la Menor, es la ciudad de Amazonía, Orinoquía y Chocó. Introducirla busca romper el centralismo que aplica sus criterios a regiones con características disímiles.

la megalópolis Bogotá, todas promedian tasas por encima de 40⁶. En la duración media de los 46 años que componen el período, la mayoría de la municipalidad del país puntúa violencia Extrema de nivel Alto (por encima de 30). Sucede en la periferia, pero asimismo en la ciudad. Exceso significa, pues, la presencia de una violencia Extrema diseminada por el territorio nacional.

Gráfico 1. Tasa promedio de homicidio por clase de municipio, Colombia 1979-2024



Fuente: DANE (1979-2024). Estadísticas vitales: muertes no fatales. Microdatos. Procesamiento RED Quynza.

INTENSIDAD	NIVEL	RANGO
EXTREMA	Desbordado	100 o más
	Muy Alto	50 a 99
	Alto	30 a 49
MEDIA	Medio	20 a 29
REDUCIDA	Bajo	10 a 19
	Muy Bajo	Menos 10

Asimismo, resalta la primacía de la ciudad Grande, distante 35 puntos de la siguiente. Las violencias críticas se producen en la ciudad, no en zonas apartadas azotadas por el conflicto y la miseria (como reza el imaginario armado). Lo confirman las otras dos clases urbanas —la Intermedia y la Pequeña—, equiparadas en su intensidad a los poblados.

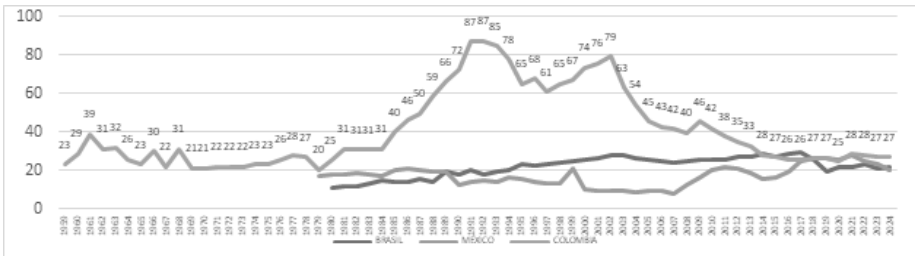
El homicidio intenso habita la urbe, resituando el enunciado capital del imaginario armado: la confrontación emerge de conflictos agrarios nunca resueltos y entonces, como resultado, la paz se construye mediante la solución de los nudos ciegos del campo. Es la lógica que vertebra el Acuerdo de La Habana, de tantos modos colmada de verdad; con todo, omite la realidad protuberante de un exceso que, asimismo, pasa por la ciudad.

6 Tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes.

El exceso es histórico

El Gráfico 2 contiene la serie histórica de la tasa de homicidio de Brasil (1980-2024), México (1979-2024) y Colombia (1959-2024). Junto a Brasil y México, el desborde de Colombia es notorio; lo es con particular intensidad en las décadas de los años ochenta y noventa. A los tres les cruzan el narcotráfico, el control mafioso de economías legales y los grupos armados de elevada factura. Sin embargo, pese a las turbulencias que cada uno atraviesa, la igualación de las curvas hacia la segunda década del siglo XXI representa, para Colombia, el momento de menor violencia; para Brasil y México, el de mayor ascenso. El exceso colombiano salta a la vista.

Gráfico 2. Tasa de homicidio en Brasil, México y Colombia. En distintas anualidades



Fuente: Brasil Sistema de Informações sobre Mortalidade. Mortalidade por Agressão no Brasil: 1980-2024.

México Sistema de información en Salud. Secretaría de Salud de México 1979-2024. Colombia DANE 1959-1978: Policía Nacional. Revista Criminalidad. 1979-2022. Estadísticas Vitales. Muertes No Fetales. Microdatos. Procesamiento RED Quynza.

No es todo. La serie de más largo plazo de Colombia revela la imposibilidad de traspasar hacia abajo la frontera de 20, como si una barrera hiciera imposible el salto a la violencia reducida. El fenómeno del “piso” empieza en 1959, se prolonga hasta 1979; luego de ascensos y fluctuaciones, se repite tras el desplome iniciado en 2002: en 2014 baja al fin de 30, pero se estabiliza sin franquear el límite de 20. El exceso es histórico.

Está hoy presente

Mientras avanzaban las negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC, una serie de acontecimientos confluían, animando la esperanza en un salto histórico del conflicto armado. El paramilitarismo

se había desmovilizado una década atrás y ahora lo hacía la guerrilla más poderosa de la historia insurgente del país, poniendo término a la cruenta guerra estallada a mediados de los 90. Había más; en 2013 los cultivos de coca bajaban a 48 mil hectáreas, la extensión más reducida desde el comienzo de su siembra en los 80. En 2014, la tasa de homicidio se ponía debajo de 30, como no sucedía desde 1980, al tiempo que permanecía nada más la guerrilla del ELN, por aquellos años sin gran capacidad de fuego.

Sin embargo, como no cabría esperar, emergió una verdadera seguidilla de actores imponiéndose por las armas. Al Clan del Golfo, hoy el más poderoso, le sigue un largo listado que pasa por disidencias y un sinnúmero de bandas criminales. Pese a la decidida voluntad del Estado en la implementación del Acuerdo, incluyendo su incorporación a la Constitución, la desmovilización no originó un salto histórico, sino que, antes bien, abrió paso al comienzo de un nuevo ciclo violento.

Mientras tanto, las ciudades permanecen en sus violencias convertidas en nuevo eslabón del ciclo violento en marcha. El exceso violento no desaparece, terminando de agotar la capacidad de refrendación del imaginario del actor armado.

Exceso urbano y guerra

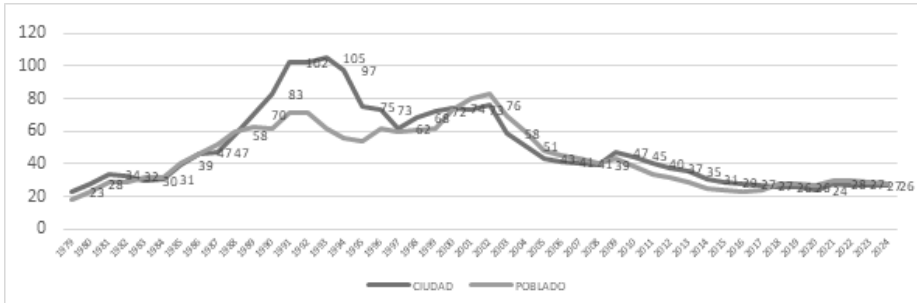
Frente a nuestro exceso violento, ¿cuál es la contribución urbana y hasta dónde depende de la guerra?

La contribución urbana

La ciudad genera el 58% de los 835.309 homicidios cometidos entre 1979 y 2024. Tal monto no es el simple resultado de la concentración de gentes propia de la ciudad, así como lo muestra la comparación de las tasas de homicidio de la ciudad y el poblado (Gráfico 3): la urbe no solo es más alta en 27 de los 46 años, sino que, además, por momentos, saca ventaja hasta en 43 puntos (en 1993).

Tampoco es el mero producto de la urbanización caótica. La ocupación territorial de México, Brasil y Colombia sigue un patrón casi idéntico: los municipios se distribuyen con una proporción similar.⁷ No obstante, la relativa uniformidad se quiebra toda vez que se contempla el homicidio. En Brasil, la violencia es de prevalencia urbana;

⁷ En México el 68% de los municipios son poblados chicos, en Brasil el 74%, en Colombia el 70%. Igual, en los tres países las ciudades copan entre el 5 y el 9% de la municipalidad.

Gráfico 3. Tasa de homicidio de ciudad y poblado, Colombia 1979-2024.

Fuente: DANE (1979-2022). Estadísticas Vitales. Muertes No Fetales. Microdatos. Procesamiento RED Quynza.

en México, rural. Colombia se sitúa en la mitad. Cada país, en conexión con la historia de su conflictividad, teje interacciones propias entre las conflictividades del campo y de la ciudad.

Ciudad y conflicto armado

El abultado aporte de la ciudad a nuestro exceso violento no es una proyección más del conflicto armado. La guerra no tomó la ciudad. A no dudarlo, la frase requiere precisiones. En Medellín fue parte interviniente de la conflictividad interna; en la Amazonía y la Orinoquía, regla de más de un modo la vida urbana. Los paramilitares asaltaron algunas ciudades despuntando el siglo.

No obstante, por encima de las salvedades, las violencias urbanas tienen una singularidad irreductible a la guerra. Lo revelan los indicadores del conflicto armado entre 1985 y 2022 del Centro Nacional de Memoria Histórica: en la ciudad toma cuerpo nada más el 17% de las acciones bélicas (la modalidad emblemática del conflicto armado); se comete el 33% de los asesinatos selectivos; sucede apenas el 25% de los daños a bienes; en la ciudad, al final, toma lugar solo el 27% de los reclutamientos.

En la larga historia del conflicto bélico, la guerrilla se tomó una ciudad capital no más que en dos oportunidades. En 1984 el M-19 entró a Florencia; en 1998 las FARC se tomaron Mitú. En las dos oportunidades fueron desalojados al cabo de unas cuantas horas. Ni siquiera en Mitú, una pequeña aglomeración enclavada en el más apartado borde de la frontera —asaltada por un contingente de más de 1.000 guerrilleros—, el Estado ofrenda semejante trofeo simbólico a la guerrilla.

Cada actor se trazó la toma de la ciudad como parte de su proyecto estratégico. La guerrilla no pudo; los paramilitares hacían parte del establecimiento. La conflictividad violenta de la ciudad ha de ser comprendida y abordada desde su singularidad.

¡Por su contribución singular, la ciudad tiene ganado el derecho a la paz!

Conflicto violento y no violencia

El derecho de la ciudad a la Paz

La conjunción de exceso violento y exceso urbano fuerza la invención de un renovado imaginario. Primero, abren la ventana a una visión; segundo, ponen en circulación modos alternos de concebir la intervención.

La visión

La noción de conflicto violento supera los reduccionismos del conflicto armado: incluye la guerra, por supuesto; pero se ocupa asimismo de las tantas violencias no derivadas de la guerra, en enorme cuantía producidas en la ciudad. Dicho en breve,

NUESTRO EXCESO VIOLENTO

sucede en lo rural, también en lo urbano
es la guerra, también la convivencia
es el actor armado, también otros agentes

Quedó planteado en la Introducción: ¿cómo superar la dicotomía armando nuevas síntesis que pasen por la singularidad de la ciudad?

A. El exceso violento se produce desde lo rural, también desde lo urbano. Ya se argumentó, no es necesaria ninguna demostración más. Simplemente, a modo de ingrediente adicional, entre 1979 y 2024 la tasa urbana promedió 47, la del poblado 45. La ciudad iguala y supera los espacios por fuera de sus confines.

B. El exceso proviene de la guerra, también de la convivencia. Nada falta por agregar a la devastación de la guerra; la vivimos y sufrimos. Pero es preciso ponerse en guardia frente a su traslado mecánico a la ciudad: el conflicto urbano no se agota en la guerra, como tampoco se reduce a estructuras criminales. En la ciudad, al lado de la conflictividad proveniente de la criminalidad, aparece una producida desde la convivencia y la vida de todos los días.

En el lapso de la última década, un poco más de la mitad de los homicidios urbanos son cometidos por gentes cercanas incrustadas en la convivencia —de la familia al vecindario, de la fiesta al trabajo—. La tasa de lesiones personales de la ciudad asciende a 240, la del poblado a 125; la violencia intrafamiliar urbana marca una tasa de 172, la del poblado de 77.⁸ Hay más: el 90% de los casos de exterminio social toma cuerpo en la calle, lo mismo que el 76% de los hurtos a residencia, el 87% de los robos a comercio, el 85% de los atracos a persona.⁹

Es un rostro urbano de nuestro exceso violento, un mosaico de violencias que pasan por la convivencia. Se hace necesario voltear la mirada hacia dentro de la sociedad, hacia la proclividad a tramitar el conflicto mediante el despojo y la fuerza. El conflicto violento no lo activan solamente los actores armados y su guerra demencial; también lo mueve la transgresión en la intimidad.

C. En el exceso están los actores armados, pero igual los agentes que habitan la ciudad. En algunas ciudades existen organizaciones que dominan territorios bajo la ley despótica de las armas. Los casos paradigmáticos los encarnan Medellín y Cali; en los últimos años aparecen Barranquilla, Tuluá, Buenaventura y Cúcuta, entre otras más. Sin embargo, no son actores armados en la dirección que cabe al término en Colombia: miembros de una estructura jerarquizada militar, vertebrada por la necesidad de ampliación incesante del aparato con el fin de acumular poder geoestratégico y político.

No se cumple en la ciudad, ni siquiera entre los agentes que pueblan desde los años ochenta las calles de Medellín y el Valle de Aburrá. Las entidades que controlan los barrios (los combos) se subsumen a nodos con dominio sobre zonas ampliadas (las bandas) y estas rinden cuentas a la Oficina de Envigado (de un tiempo para acá en disputa). Los flujos dentro de la estructura son considerables; sin embargo, la estructura carece de la capacidad de contener los choques armados, un resorte del homicidio desbordado que cruza la historia de la ciudad. Los combos de barrio cimentan órdenes sociales y las estructuras mayores hacen uso de su influencia sobre el establecimiento, guiados por la extracción de rentas y no por la cimentación de un proyecto político. La guerra entró a Medellín; sin embargo, cada actor armado debió trabajar

8 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2015-2024.

9 Datos de Exterminio: CINEP, 1988-2017. Delitos patrimoniales: Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO). Policía Nacional. 2003-2024.

vínculo con bandas y combos, los agentes que habitan y controlan la ciudad desde hace 40 años.

En la ciudad existen agentes en armas —no actores armados—, una diferenciación que impide meter en un mismo saco a Iván Morisco, al mando de una disidencia, con un jefe de combo de Medellín o un sicario de Neiva.

Cuatro agentes emergen entonces en el concierto de la conflictividad urbana. Primero, los cercanos, los que brotan en la convivencia. Segundo, los sociales, entidades que emergen entre la socialidad local como pandillas y barras de fútbol. Tercero, los agentes en armas (la criminalidad), divididos entre delincuencia común, crimen organizado y organizaciones mafiosas.¹⁰ Cuarto, el actor armado, en cada ciudad con variados modos en su accionar.

Recomendaciones de política pública

Es preciso repetirlo: lo que viene no es la formulación de un recetario de acciones de política pública. Es un trazado de orientaciones, entendidas como indicaciones de caminos por allanar en la invención de un renovado imaginario desde lo urbano.

El primer escollo por superar es el traslado mecánico de los núcleos rectores del imaginario de la guerra: la reducción a los “actores armados” (a los criminales) y, en congruencia, la entrega de la paz, a manos llenas, a la negociación con ellos. El esquema del diálogo con los armados ha de ser reubicado.

En un país lacerado por la guerra, la paz ha logrado lo indecible: legitimar la necesidad de transformaciones profundas que cambien la sociedad. Es el caso de la reforma agraria, hoy en marcha gracias a los buenos oficios de La Habana. Empero, hoy por hoy, la paz polariza al extremo. ¿Cómo desbordar el binarismo? ¿Cómo sostener su impulso transformador ante un exceso resistido a desaparecer?

De partida, decimos, es necesario recombinar la paz con una política de la No Violencia y del cuidado de la vida. Dicho en corto,

10 La *delincuencia común* no controla un mercado; el *crimen organizado* controla mínimo uno; la *organización mafiosa* se conecta fuera de la ciudad a circuitos ampliados. A su vez, los *agentes en armas* se diferencian por su inserción social: unos ejercen dominación violenta (control de la vida local al estilo Medellín), otros se limitan al control territorial (sin dominio sobre el barrio y sus gentes).

EXORCIZAR NUESTRO EXCESO

supone reforma rural, también equidad
pasa por lo político y criminal, también por lo cultural
implica Estado, actores armados y agentes en armas,
también sociedad
es nacional, también global

De nuevo, ¿cómo desbordar la dicotomía en síntesis que preserven la singularidad urbana?

- A. Exorcizar nuestro exceso implica la continuidad de la reforma rural integral, pero también demanda la adopción de una radical política de equidad.

Invocamos una equidad enraizada en el horizonte de una justicia que es redistributiva, de igualdad de género, de acceso al poder, de restauración de derechos, de reconocimiento del medio ambiente.

La pobreza no se traduce por fuerza en violencia; países bien pobres no derivan en nada parecido a nuestro exceso. Empero, Colombia es una de las naciones más desiguales del planeta. En particular, el tormentoso proceso de urbanización espacializó la desigualdad, haciendo de las urbes el hervidero de la inequidad y la exclusión.

Sin embargo, de la desigualdad urbana poco se habla (¿será por el sesgo rural del imaginario armado?). La Constitución del 91 proveyó de cuidado a los indígenas y los afrodescendientes; hace poco amplió la protección al campesinado. Nada que objetar. Con todo, es hora de ampliar la protección constitucional especial a los grandes sectores urbano-populares.

Las ciudades pueden cimentar pactos de equidad; operan sobre grandes poblaciones en el territorio donde funcionan los más destacados epicentros del capital y la decisión política.

La más profunda ampliación democrática —el sustrato profundo de la paz—, supone el quiebre de la inequidad que nos divide y antagoniza.

- B. La exorcización de nuestro exceso pasa por la esfera de lo político y la contención de lo ilegal, pero asimismo cruza por lo cultural. ¿Qué parte de nosotros hace posible que los vecinos salgan a matar jóvenes, identidades sexuales o habitantes de calle? El exterminio social (la “limpieza social”) es la violencia emblemática de la ciudad. Los vecinos “ajustician” no por razones políticas o económicas, lo ha-

cen con la determinación de regular la convivencia. Sucede en otros países, nunca con la sistematicidad ni la participación de los vecinos que tiene en Colombia.

Algo está roto en el alma colectiva. Una forma de construir a la Otra (al Otro) desde el aniquilamiento, hace posible que el espacio de lo público sea ocupado sin rodeos por ansiedades privadas. La presencia sostenida de la guerra configuró una estructura de sentimientos que con facilidad vuelve expedito el tránsito al sojuzgamiento y el asesinato.

La otredad configurada en la muerte, la privatización de lo público, la estructura de sentimientos extremos: otra cara del exceso. No es un rasgo reciente, nos acompaña desde las luchas a muerte entre los partidos políticos (¿quizá desde el inicio de la vida republicana?). La política tiraniza lo privado; lo privado asalta sin dificultad lo público, un juego de espejos cruzados que una resignificación cultural ha de meter en cintura.

La política de la No Violencia y el cuidado de la vida se declara como transformación cultural basada en un enunciado capital: nuestro exceso dejará de ser eso, exceso, cuando el alma colectiva erosione la legitimidad que cobija los actos de violentar y matar.

- C. El exorcismo implica la intervención del Estado, también de la sociedad con sus decisiones autónomas.

Los sujetos motrices de la paz han sido el Estado y el actor armado, ambos en trance de agotamiento. Ante la crisis del esquema de negociación —nervio del imaginario de la guerra—, un renovado imaginario mueve el protagonismo hacia la sociedad asumida como sujeto instituyente de la paz y la No Violencia.

El imaginario del actor armado suprime la sociedad, la exonera de responsabilidad al reducirla a la condición de víctima, como lo quiere la afamada sentencia de “guerra contra la sociedad”. De modo antagónico, una sociedad vuelta sujeto se hace cargo de sí misma, reconoce las violencias que le atraviesan y asume el camino de su exorcización.

Cinco esferas arman el horizonte que puede iluminar un punto de partida de la acción de sociedad:

Primero, centrarse en las víctimas, portadoras de la compleja mezcla de pasado y presente: arrastran la victimización sufrida y la ciudad las vuelve a revictimizar.¹¹ No son tan solo los martirizados por la guerra,

11 Los desplazados tienen niveles de vida bien por debajo de la mayoría de los pobres urbanos.

son también las víctimas surgidas de la conflictividad violenta de la ciudad: ¿quiénes son ellas, para el caso, a quiénes ultima el exterminio social? La exigibilidad que instauran la memoria, la verdad y la reparación —patrimonios de la paz que activan infinidad de búsquedas y movilizaciones—, debe adquirir lugar de preeminencia en la ciudad. Segundo, feminizar la paz. Las mujeres son sujeto de impactos diferenciados de la conflictividad, comenzando por su lugar más que destacado en las violencias de la convivencia. No es solo la condición de víctima; la feminización se para en la transformación cultural que produjo la puesta en vilo de los roles de género (una de las más incisivas del último siglo), traducida en la conformación de una de las más férreas movilizaciones de la sociedad contemporánea.

Tercero, situar a la generación joven en clave de transformación cultural. Los jóvenes, sus mujeres, pero en enorme medida sus hombres, nutren el exceso: como soldados de la guerra, como participantes de la riña en la calle, como víctimas de uno y otro. No son ni mucho menos solo violencia; son fuerza motriz de más de una movilización reciente: la explosión social del 2021 tuvo en la juventud uno de sus principales animadores. La transformación cultural, por fuerza, cruza por lo generacional.

Cuarto, sin el involucramiento del Estado no es posible. La acción social requiere arquitectura institucional: representación legítima, financiación estable, protección efectiva de liderazgos, prevención de captura criminal. Al mismo tiempo, se demanda transformación de la cultura estatal. El exceso también encuentra eco en formas de organización institucional que le normalizan: donde el Estado debiera ser mediación, puede emerger una cultura organizacional que reproduce el autoritarismo y la violencia. La transformación de su cultura institucional significa intervenir las prácticas cotidianas del poder público: la paz en la ciudad exige instituciones públicas signadas por la cooperación y la resolución no violenta de conflictos.

Quinto, reposicionar la negociación con los agentes en armas (con los actores armados). La paz no es posible sin el concurso de organizaciones que, por el uso de las armas, imponen órdenes sociales y reconfiguran territorios. No resulta fácil la definición a priori del papel que ocuparán; atrás quedó la época en la que actor armado significaba, de suyo, reconocimiento y negociación.

En ese contexto, la convergencia de sociedad organizada y Estado debe erigirse en el espacio que otorgue lugar a la negociación. Perdió sentido la entrega del protagonismo de la paz, sin más, a quienes han expoliado y saqueado.¹²

En Colombia, para nuestra desgracia, las armas son un camino “legítimo” al poder político, la acumulación económica y el reconocimiento social. El nuevo ciclo violento se funda sobre esa realidad inocultable. Así pues, la instauración de vías que nos saquen del exceso debe actuar con esa condición de facto; es un principio de realidad. Con todo, la negociación con los agentes en armas ha de ser reposicionada —hay que enfatizarlo—, desde la convergencia entre Estado y sociedad movilizada.

En perspectiva, por demás, una transformación cultural se plantea la erosión del vínculo histórico que trasmuta los violentos en actores políticos y sociales. Ser violento y matar, lucrándose de ello, no puede conferir títulos legítimos para tranzar cómo se dispondrá la vida.

No podemos entregar más la paz a los violentos.

Desde las cinco esferas —víctimas, género, generación, Estado y negociación—, la invocación al protagonismo de la sociedad deja de ser una mera nostalgia. Durante la última década y media, la sociedad vino a convertirse en fuerza motriz de cambios culturales y políticos. Se regó por el mundo entero, de la “primavera” árabe al movimiento universitario chileno, pasando por una Colombia que experimentó su irrupción en la explosión de 2021.

Se trata de disolver la posición subordinada de la sociedad frente a la violencia mediante su empoderamiento y organización, con vista a la reconstrucción del tejido social averiado por las prácticas violentas. Desapareció del horizonte la ilusión en un proceso de paz que abandere los cambios que la sociedad requiere, más todavía la esperanza en que lo haga un actor armado. Tampoco partirá desde el Estado. Entonces, la sociedad empoderada entiende que la conquista social y política proviene de su fuerza y movilización.

D. El exorcismo es nacional, también global. Frente a los agentes en armas y los actores armados, ¿cómo sustraer las fuentes de acumulación que garantizan su incesante reproducción? Se precisa de

12 La política de la Paz Total tiene el mérito de poner la ciudad en la búsqueda de la paz, pero lo hizo sin poner en consideración la singularidad urbana. Por ejemplo, en Medellín y Buenaventura, dos ciudades con un robusto movimiento social, puso en manos de las mafias la conducción del proceso.

una intervención radical sobre las cadenas de valor de las empresas ilícitas. Aunque el portafolio de ilegalidades es amplio y variado —va de la minería a la trata de personas—, el nudo Gordiano no deja de ser el narcotráfico. Colombia no puede enfrentarlo de modo aislado.

El momento de turbulencia planetaria contemporáneo es al mismo tiempo una coyuntura de posibilidad. El centro de gravedad en torno a Estados Unidos se ha desplazado, propiciando alianzas hasta hace poco impensables. Latinoamérica tiene más de un insumo para negociar, tiene más de una condición común: el crimen se regó atizado por la economía de las drogas ilícitas.

Es el momento de cimentar una convergencia regional con capacidad de construir e imponer un punto de vista sobre el narcotráfico, uno que destierre la hegemonía de la estrategia de la guerra contra las drogas, introduzca el negocio en circuitos integrados y arme su tránsito a política de salud pública. Los países de Latinoamérica han cargado el mayor costo de esa guerra insensata, llegando al extremo de hipotecar Estados y democracias. En la construcción de esa alianza regional debieran invertirse los mejores esfuerzos de la diplomacia internacional.

* * * *

Un imaginario desde la ciudad propone la equidad, la transformación cultural y la sociedad empoderada a manera de insumos para la construcción de nuevas síntesis entre conflicto armado y conflicto urbano, entre guerra y convivencia, entre campo y ciudad. Las consabidas estrategias como la negociación, igual, han de ser reubicadas desde un novedoso nexo entre Estado y sociedad organizada.

Robarle la ciudad al olvido, poniendo en evidencia su exceso, legitima el derecho de la ciudad a la paz.

¿Cómo recoger y reorientar la enorme voluntad de poder que palpita bajo la superficie de nuestro exceso violento? Un renovado imaginario del conflicto violento tiene la palabra.

La educación superior durante el gobierno de Gustavo Petro: balance y perspectivas de reforma

Andrés Felipe Mora Cortés¹

Contexto

La llegada de Gustavo Petro a la Presidencia de la República significó la puesta en marcha de acciones orientadas a garantizar la educación superior como un derecho fundamental. Esto después de reconocer los sesgos privatizadores, excluyentes y mercantiles que el sistema venía reproduciendo después de la promulgación de la Ley 30 de 1992 (que reguló al sistema de educación superior y que produjo su desfinanciamiento estructural) y de las sucesivas apuestas gubernamentales que, sin necesidad de retocar la mencionada ley, introdujeron cambios significativos en el sistema mediante el fortalecimiento del SENA y la vía de formación para el trabajo, la expansión del crédito educativo como mecanismo de acceso a la educación superior (programas “Ser Pilo Paga”, “Generación E” y “Financiamiento Contingente al Ingreso”), el apuntalamiento de la denominada “pirámide de la educación superior” que distingue de manera equivocada las carreras técnicas, tecnológicas y universitarias, el desarrollo de un Sistema de Aseguramiento

1 Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Politólogo y Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. PhD en Desarrollo y Estudios Políticos de la Universidad Católica de Lovaina. Director del Grupo de Investigación en Políticas Públicas de Educación Superior de esa misma Universidad. Correo electrónico: afmorac@unal.edu.co.

de Calidad criticado por sus efectos homogeneizadores y por las restricciones que imponía a la autonomía universitaria, y la creación de un “Sistema Nacional de Cualificaciones” orientado a cerrar las denominadas “brechas de capital humano” entre la formación ofrecida en la educación superior y las necesidades de la estructura productiva vigente en el país.

En el horizonte de garantizar el derecho fundamental a la educación superior, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” definió como objetivos crear 500.000 nuevos cupos con especial énfasis en instituciones de educación superior públicas, fortalecer la política de gratuidad en el acceso a la educación superior pública, establecer un plan de salvamento para los deudores de las políticas de crédito educativo, reorientar el sistema de calidad en la educación superior y establecer un diálogo con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación en áreas estratégicas para el país (transición energética, cuidado de la biodiversidad, cambio económico estructural, construcción de paz, soberanía sanitaria y soberanía y seguridad alimentaria). A ello se sumaron las iniciativas legislativas que buscaron reformar de manera completa la Ley 30 de 1992 e instituir una ley estatutaria que garantizara el derecho a la educación en todos sus niveles.

A continuación, será presentado un balance general de las principales metas del Plan Nacional de Desarrollo y del camino recorrido por las iniciativas legislativas impulsadas por el gobierno en el campo de la educación superior. Este análisis permitirá identificar, en un segundo momento, las reformas que permanecen pendientes e introducir, en la tercera parte del documento, la discusión sobre el futuro de la universidad en el marco de las apuestas funcionalistas impulsadas desde el discurso de la “educación a lo largo de la vida”. Este recorrido facilitará comprender que la gratuidad universal; los ajustes integrales al régimen salarial docente; la definición y diferenciación rigurosa de la educación técnica, tecnológica y universitaria; el vínculo orgánico con el sistema de ciencia, tecnología e innovación; el respeto por la pluralidad de proyectos académicos y la democratización del gobierno y la vida universitaria constituyen los asuntos fundamentales de discusión y acción pública en el campo de la educación superior para los próximos años.

Balance general

En relación con los objetivos e iniciativas establecidas por el gobierno, es claro que entre los años 2022 y 2026 ha aumentado el número de estudiantes en educación superior, aunque no es evidente que se llegue a cumplir la meta dispuesta en el Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, para el mes de marzo de 2026, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) reportaba la creación de 347.710 nuevos cupos y el ingreso de 190.504 nuevos estudiantes al sistema de educación superior. En este contexto, la tasa de cobertura bruta alcanzó el 57,53% en 2024 (aumentando cerca de tres puntos porcentuales con respecto a la reportada en el año 2022), y la tasa de tránsito inmediato a la educación superior ascendió al 45,94% a nivel nacional (superando el 41,08% registrado en 2022).

Estos avances se han logrado gracias al innegable fortalecimiento de la base presupuestal de las instituciones de educación superior pública para combatir el desfinanciamiento estructural y crear nuevas oportunidades de acceso al sistema. En efecto, el presupuesto asignado a la educación superior pública pasó de \$6,6 billones en 2022 a \$11,9 billones en 2026, sumando los recursos de funcionamiento e inversión. A esto hay que agregar que el número de estudiantes beneficiados con la política de gratuidad pasó del 93% al 97% de los matriculados entre 2022 y 2026, que se le ofreció un enfoque territorial de cierre de brechas a la creación de cupos y que se impulsó el fortalecimiento de los sistemas de bienestar en las instituciones de educación superior para asegurar la permanencia.

En contraste, remitiéndose al ámbito legislativo, el balance tiende a ser negativo. Distintas iniciativas cursaron en el Congreso de la República sin que se conociera con claridad la estrategia parlamentaria del MEN. Algunos proyectos de ley que fueron aprobados en primer debate sin un explícito apoyo ministerial fueron al final archivados a lo largo de las legislaturas (proyectos de ley 054, 247 y 419 de 2022, relativos al modelo de financiación de la educación superior, el gobierno universitario y la reforma amplia a la educación superior, respectivamente).

Con respecto a la modificación integral a la Ley 30 de 1992, en el mes de julio de 2023 se presentó a la sociedad colombiana un proyecto de reforma que recibió múltiples críticas. Estas objetaron tanto la improvisación metodológica de los encuentros convocados por el gobierno en los meses de junio y julio del mismo año para discutir el

proyecto de ley, como el contenido mismo de la propuesta. De hecho, un sector fundamental del movimiento estudiantil y profesoral manifestó su oposición a la propuesta por considerarla cercana a premisas neoliberales y alejada de las demandas históricas del movimiento universitario. En particular, se señaló que el proyecto de reforma en su apartado de “Fundamentos de la Educación Superior” desplegaba el modelo defendido por el gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022) en cuanto a la creación y consolidación del Sistema Nacional de Cualificaciones, que sustituyó, a su vez, la idea del “Sistema Nacional de Educación Terciaria” propuesta por Juan Manuel Santos durante su segundo mandato (2014-2018). En este marco, fue notoria la fuerza que adquirirían dentro del proyecto de ley la vía de Formación para el Trabajo (liderada por el SENA) y la vía educativa de la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ofrecidas por Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano).

En todo caso, el gobierno sí logró transformar el modelo de financiación establecido en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. En efecto, con la ley 2568 de 2026 se pudo definir un modelo de financiación comprometido con la resolución del desfinanciamiento estructural de la educación superior, para asegurar el cumplimiento pleno de las funciones misionales de las instituciones de educación superior pública en condiciones de bienestar universitario y cierre de brechas territoriales. Esta ley establece que los recursos canalizados hacia las instituciones de educación superior pública deben incrementarse de forma progresiva hasta alcanzar como mínimo un valor equivalente al 1% del Producto Interno Bruto (PIB). Sobre este aspecto, es necesario señalar que para el año 2022 el gasto público dirigido a la educación superior pública alcanzaba el equivalente al 0,41% del PIB.

Por su parte, en el mes de junio de 2024 se hundió en el Congreso de la República el proyecto de ley estatutaria que consagraba la educación como un derecho fundamental desde el nivel inicial hasta el superior. Esta iniciativa ampliaba el derecho ya consagrado en la Constitución Política de 1991 —que solo cubre como derecho obligatorio a la educación entre los 5 y los 15 años— al incluir tres años obligatorios de educación inicial y extendiéndola hasta la educación media y el pregrado. El proyecto de ley que se había presentado al Congreso de la República en 2023 pasó por varias enmiendas después de siete debates parlamentarios, pero provocó el descontento del movimiento

estudiantil y profesoral porque, en lo concerniente a la educación superior, se negoció, con distintos sectores partidistas pertenecientes a la oposición, que la educación superior debía hacer parte de un “sistema de educación posmedia” con fuerte vocación de formación para el trabajo y masificación de la educación técnica y tecnológica.

De otra parte, para el mes de abril de 2026, no se había radicado ante el Congreso de la República ninguna propuesta de reforma al ICETEX por parte del gobierno nacional. Vale recordar que antes de la llegada de Gustavo Petro a la Presidencia de la República se formularon dos iniciativas de reforma: el proyecto de “Transformación Integral al ICETEX” promovido por el gobierno de Iván Duque, y el proyecto de reforma “Contra los abusos del ICETEX” construido por organizaciones estudiantiles y profesorales con apoyo parlamentario progresista. Se desconoce qué ha pasado con los avances de esta última iniciativa, que no solo había conseguido un elevado grado de consenso al interior del movimiento estudiantil y profesoral, sino que había logrado su aprobación en un primer debate en el parlamento colombiano. En todo caso, desde la dirección del ICETEX sí se impulsó una reforma regresiva asociada a la puesta en marcha del modelo de “Financiamiento Contingente al Ingreso”, que busca promover el crédito educativo haciendo que los usuarios de este mecanismo devengaran codeudores de sí mismos y tengan la obligación de pagar sus deudas solo cuando se encuentren trabajando de manera formal. Este modelo fue diseñado en el gobierno de Juan Manuel Santos y apoyado también por Iván Duque para flexibilizar las oportunidades de crédito de las y los estudiantes más pobres.

Para terminar, el gobierno avanzó en la definición de nuevos conceptos de calidad y pertinencia de la educación superior. Las concepciones dominantes, que habían sido criticadas por sus impactos negativos sobre la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y por su falta de consistencia con el enfoque de los derechos, fueron sustituidas por visiones que se acercaban más a la idea del mejoramiento continuo de las instituciones de educación superior, el reconocimiento de la pluralidad de mecanismos de evaluación existentes y la notoriedad de fortalecer los sistemas internos de aseguramiento de la calidad. Otros avances han estado destinados a disminuir la sobrecarga burocrática y procedimental de los sistemas de autoevaluación institucional y de los programas de pregrado y posgrado. Sin embargo, se requiere trascender esta visión para abordar el problema

más profundo del sentido de la educación superior (¿Qué educación y para qué proyecto de país?) y su diálogo con las puestas del enfoque de los derechos con respecto a la calidad educativa y su vínculo con el concepto de la dignidad humana (derechos *a* la educación, derechos *en* la educación, derechos *por* la educación).

Recomendaciones: perspectivas de reforma

Gobernar es heredar. La llegada al gobierno significa enfrentarse a normas, reglas presupuestales, intereses establecidos y representaciones burocráticas instaladas. El voluntarismo gubernamental no existe. Décadas de confección e implementación de paradigmas dominantes hacen que los cambios en las políticas públicas se asuman como anomalías que deben ser combatidas para asegurar que las acciones estatales convencionales no se alteren. Si los cambios jurídicos se enfrentan a las cambiantes e inestables relaciones con los parlamentos, los cambios en las políticas públicas se enfrentan a la inercia institucional, intelectual y de los intereses creados. Lo más probable es que, bajo estos contextos, los gobiernos denominados “alternativos” o “progresistas” solo puedan introducir ciertos cambios de trayectoria en el corto plazo. ¿Cuáles son las tareas pendientes en la educación superior?

La primera de ellas es la implementación de la gratuidad universal en las instituciones de educación superior pública. Esta ha sido una promesa incumplida por parte del gobierno, pues en la retórica gubernamental se ha hablado de “fortalecer de manera progresiva” la gratuidad. Darle una vocación universalista a la gratuidad podría desencadenar interesantes debates sobre el vínculo entre el ejercicio de los derechos y el fortalecimiento de lo público. La gratuidad universal significa reconocer que lo público no es solo para las personas “pobres”, y que el efecto redistributivo del gasto público se asocia con la instauración de modelos universalistas apoyados en estructuras tributarias progresivas. La garantía de los derechos implica su desmercantilización (el goce de los derechos no debe estar definido por la capacidad de pago de las personas) y su desfamiliarización (el ejercicio de los derechos no puede depender de la familia de la que se provenga, sea rica o pobre). Los derechos deben tender, entonces, hacia la universalidad, la individualidad y la incondicionalidad. La gratuidad universal permite avanzar en este horizonte, y permite abordar sin ambages el debate

sobre los exámenes de admisión como dispositivos de selección que legitiman y naturalizan la exclusión y la desigualdad. Esto por cuanto la gratuidad universal debería llevar a reflexionar sobre la posibilidad de que estudiantes provenientes de familias ricas y de mejores colegios desplacen a estudiantes pobres y de colegios de menor calidad. ¿Cómo ajustar los exámenes de admisión para que esto no ocurra, pero manteniendo la vocación universalista de lo público? Es seguro que la respuesta a esta pregunta puede desencadenar interesantes debates y posibilidades de cambio en la educación superior del país.

Resulta también fundamental avanzar en la reforma del Decreto 1279 de 2002, que establece el régimen salarial y prestacional de las y los profesores de las universidades públicas. Si los objetivos de esta reforma se asocian a la dignificación de la labor docente, al fortalecimiento de las plantas profesoras, al mejoramiento de los mecanismos de promoción al interior de la carrera profesoral y al estímulo a una labor decente que dinamice proyectos académicos que articulen la enseñanza, la investigación y el diálogo con la sociedad, se avanzará con decisión en el fortalecimiento de las universidades públicas y en la observancia de uno de los aspectos esenciales para incrementar la cobertura con calidad e igualdad en la educación superior. No se trata de realizar un análisis financiero estricto del decreto. Se requiere entender también que las condiciones salariales y prestacionales de las y los docentes deben pensarse como estructuras orientadas a la búsqueda de la calidad educativa en el marco de todas las funciones misionales de las instituciones de educación superior y la corrección de las injusticias sociales que persisten (modelos educativos excluyentes, capacitistas, patriarcales y coloniales).

Tercero: se requiere definir con claridad el papel del SENA en el sistema educativo colombiano. En efecto, las discusiones sobre la calidad y la pertinencia de la educación superior tendrán que abordar la centralidad que se le otorgue o no a la educación para el trabajo y a la consecuente consolidación del Sistema Nacional de Cualificaciones. ¿Debe convertirse el SENA en el eje de la educación superior del país? ¿Debe reivindicarse para el SENA su regreso al modelo de “Formación Profesional Integral”, diferenciándose tanto de la educación media como de la educación superior universitaria, técnica y tecnológica? La búsqueda de respuestas a estos interrogantes puede liderarse introduciendo ajustes institucionales y normativos sobre los que el MEN y

el Ministerio del Trabajo tienen importantes grados de libertad para introducir cambios de trayectoria. La idea de que el SENA debería ser el eje de la educación superior pública del país fue lanzada en 2002 durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). Y llevó a la confusión conceptual sobre la naturaleza de las carreras técnicas y tecnológicas, tanto como a una “inflación” cuestionable en las tasas de cobertura de la educación superior y a una distorsión en la participación del sector público en el total de la matrícula en la educación superior.

Además, es oportuno mencionar que el país está en mora de reconocer la trascendencia de las carreras tecnológicas en la perspectiva de avanzar en el cambio tecnológico y estructural de la economía colombiana, estableciendo una diferenciación funcional con las carreras universitarias y los estudios técnicos, y dejando de lado la visión escalonada y basada en los denominados “ciclos propedéuticos” que hoy persiste. A esto habría que agregar que es imposible avanzar en la consecución de las metas propuestas en materia de cambio estructural económico, cuidado de la biodiversidad, soberanía alimentaria, transición energética y construcción de paz sin un sistema de ciencia, tecnología e innovación bien financiado, con objetivos estratégicos claramente establecidos, que reivindique la relevancia de las ciencias básicas y el conocimiento como un bien común de las sociedades, y que le ofrezca el debido protagonismo a las universidades públicas, respetando su autonomía y libertad académica. En este sentido, resultan impresentables e incomprensibles los recortes presupuestales que ha sufrido el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación durante el presente gobierno.

¿Hacia el fin de la universidad?

Teóricamente, el fin de las universidades significa la pérdida de hegemonía de estas instituciones como espacios de formación, investigación y diálogo con la sociedad (asociada a la marginalidad que asumen las titulaciones con respecto a las certificaciones a lo largo de la vida), en un contexto en el que se mantienen mecanismos de endeudamiento para el acceso a la educación superior (como el Financiamiento Contingente al Ingreso que se incluyó en las apuestas gubernamentales para fortalecer al ICETEX). La conjugación de un modelo que facilite que muchas instituciones ofrezcan programas de titulación y certificación, junto con la instauración de mecanismos de financiación de sistemas “mixtos”, representa el fin de las universidades tal cual hoy se conocen.

Implica el surgimiento de lo que en la literatura se ha denominado la “universidad funcional”.

¿Es el concepto de universidad funcional el que define los fundamentos de la educación superior en las propuestas de reforma presentadas por quienes aspiran hoy a suceder a Gustavo Petro en la Presidencia de la República? ¿Tiene el sistema de educación superior y la sociedad en su conjunto una relativa claridad sobre lo que esto implica para un país periférico como Colombia? ¿Es consistente esta apuesta con la instauración de un sistema de educación superior que no solo garantice el derecho fundamental a la educación superior, sino que promueva la apuesta por el bien común del conocimiento en contraposición a las lógicas adaptativas que hoy impone el capitalismo cognitivo? ¿Han sido analizados a profundidad estos elementos en los espacios de debate convocados en el marco de la competencia electoral?

Vale la pena reiterar que el borrador de la propuesta de ley estatutaria presentada por el actual gobierno ignoró por completo la dimensión de la educación superior como bien común, lo cual constituye un horizonte fundamental dentro de las luchas estudiantiles y profesoras en las últimas décadas. A ello hay que agregar la defensa contradictoria del modelo meritocrático de igualdad de oportunidades que también se estableció en dicho proyecto de ley estatutaria. ¿Podría entonces, una ley que establece el derecho fundamental a la educación superior, ser compatible con la idea de la universidad funcional? ¿Es compatible una retórica de derechos con un modelo educativo que toma como fundamento las apuestas y objetivos del Sistema Nacional de Cualificaciones sustentado en principios meritocráticos? Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo lograr que desde una propuesta alternativa de educación superior se logre contrarrestar y superar las “tiranías” de la utilidad (formación para el trabajo), del mérito (acceso meritocrático) y del saber (sistemas de aseguramiento de la calidad no necesariamente compatibles con proyectos académicos plurales) que siguen dominando en el modelo vigente?

Distintos sectores alejados de las coordinadas críticas en educación superior exigen hoy un cambio adaptativo hacia la universidad funcional. Para estos sectores, la discusión del concepto de calidad pasa por la intención fundamental de acomodar el sistema al “mundo de hoy”. Aquí se diluye la diferencia entre universidades públicas y privadas, pero también se omite la condición excepcional que, en vir-

tud de la autonomía universitaria y su dimensión presupuestal, tienen las universidades públicas para promover no la adaptación al orden vigente, sino la transformación de la sociedad.

Aunque la idea de *“la educación a lo largo de la vida”* puede asumir, para algunos sectores, un tono libertario, lo cierto es que esta noción revela el carácter funcional que debe asumir la universidad: esta apuesta bien podría asociarse a conceptos de *“flexibilidad”*, *“actualización”*, *“credenciales”*, *“micro-certificaciones”*, *“obsolescencia del conocimiento”*, *“competencias”*, *“resultados de aprendizaje esperados”* y, lo que puede resumir en concreto el modelo naciente: garantizar la empleabilidad de las personas para que, a lo largo de su vida, puedan financiar nuevos estudios. La noción que hoy podría contraponerse a esta tendencia sería, más bien, la de *“la educación para la vida”* ¿Qué significará la universidad si se asume este propósito en un contexto de garantía del derecho fundamental y defensa contra las embestidas del capitalismo cognitivo que busca someter el conocimiento y la educación a los imperativos del beneficio económico particular y la captura de rentas?

Hasta ahora, las cuestiones fundamentales sobre la educación superior no han sido abordadas explícitamente por las candidaturas a la Presidencia de la República. Los debates se han centrado en la supuesta pérdida de la autonomía universitaria bajo el gobierno de Gustavo Petro, la inconsistencia técnica de las cifras presentadas por el MEN en cuanto a sus logros en materia de cobertura, y los escándalos sobre titulaciones de dudosa procedencia de integrantes del Gobierno nacional. Las discusiones de fondo se pierden en una retórica antiguubernamental que deriva en lugares comunes y debates superficiales.

La epistemóloga e historiadora de la ciencia Isabelle Stengers ha lanzado hace algunos años un libro titulado *“Manifiesto por una ciencia slow”*. Allí critica, de manera ilustrativa, las aspiraciones y fundamentos de la *“ciencia fast”* que adopta como propios los principios y efectos de la *fast food*. Las posiciones funcionalistas que hoy imperan saldan las discusiones sobre la enseñanza y la ciencia aduciendo la necesidad de promover reformas rápidas para adaptarse de manera rápida a un *“mundo cambiante”*. Muchas de estas posiciones carecen de un verdadero examen científico (que involucre a todas las disciplinas) y social (que convoque a los múltiples sectores de la sociedad).

Hoy es posible hacer un balance de la educación superior durante el gobierno de Gustavo Petro. Sobre esta base puede iniciarse la discusión alrededor de los alcances del primer gobierno de izquierda en Colombia. Urge establecer espacios serios de reflexión para responder a las múltiples cuestiones e interrogantes que surgen. Las discusiones que se presentaron alrededor de las iniciativas legislativas presentadas por el gobierno muestran la existencia de una disputa en torno al futuro de la educación superior. Solo metodologías claras y ricas de discusión, participación y movilización podrán hacer que estos modelos se valoren no solo en los ámbitos gubernamentales y parlamentarios, sino también al interior de las comunidades académicas de las instituciones de educación superior. La democratización del gobierno universitario constituye, por lo tanto, una cuestión que requiere ser abordada para resolver, también, la disputa de aquellos modelos en tensión.

Referencias

- Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior. (2020). *Modelo Alternativo para la Financiación de la Universidad Pública en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Congreso de la República. (2024). *Proyecto de ley No. 274 de 2024 Senado y 224 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá: Congreso de la República.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia, Potencia Mundial de la Vida*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Educación Nacional. (2023). *Proyecto de ley de reforma integral a la Ley 30 de 1992*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Mora, Andrés Felipe y Moreno, Álvaro. (2024). "La reforma a la educación superior: consideraciones esenciales", *Revista Planeación y Desarrollo* (Edición 8, marzo de 2024) Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/la-reforma-de-la-educacion-superior-consideraciones-esenciales.aspx>
- Sindicato de Empleados Públicos del Sena (SINDESENA). (2021). *Tejiendo una propuesta SENA para el fortalecimiento de la Formación Profesional Integral*. Bogotá: Publicaciones SENA.
- Stengers, Isabelle. (2022). *Manifiesto por una ciencia slow*. Barcelona: Ned Ediciones.

La política de drogas del gobierno Petro: balance y tareas futuras

Andrés López Restrepo¹

Contexto

Colombia tiene un gran problema de drogas con la producción y comercialización desde hace medio siglo, con impactos profundos sobre su sociedad, su política y su economía. Es un problema con múltiples dimensiones, de las cuales dos tienen especial relevancia para el estado colombiano: relacionadas con la seguridad y lo social. Estas dimensiones son más marcadas en el tratamiento de los cultivos ilícitos. Los gobiernos que han hecho énfasis en la seguridad han preferido instrumentos coercitivos como la erradicación forzosa, mientras que los que han privilegiado el aspecto social han insistido en la sustitución de cultivos. El estado colombiano ha conseguido algunos éxitos parciales contra el narcotráfico, pero seguirá siendo un estado fallido a menos que contenga un fenómeno que lo debilita y lo hace muy vulnerable en el contexto internacional, en concreto, frente a los Estados Unidos. Este país tiene un gran interés por el tema y ejerce gran influencia sobre la manera en que Colombia lo maneja, que puede llegar a ser un poder de veto. El gobierno del presidente Gustavo Petro optó por una política de drogas que hace énfasis en su componente social, dando prioridad a reformas, centradas en lo rural, como paso previo necesario para conseguir que los cultivadores accedan a la legalidad, y de esta manera disminuir o eliminar los cultivos ilícitos. Pero, en el mejor de los casos, esta alternativa tomará muchos años para dar resultados y es incompatible con la situación internacional

1 Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia.

en que se encuentra Colombia, pues en años recientes se han incrementado de manera significativa los costos que tienen para el país sus problemas de seguridad. El país debe reconocer que el problema de las drogas requiere ser enfrentado de manera urgente y que su abordaje exclusivo mediante reformas es incompatible con esa necesidad.

El problema

El país ha sido durante medio siglo uno de los principales productores de drogas ilegales en el mundo. Los recursos generados por las drogas están presentes en la economía, la política y la sociedad colombianas. Buena parte de la población y muchos líderes políticos y de opinión acogieron con entusiasmo esos recursos cuando empezaron a llegar durante la bonanza de la marihuana de la década de los años setenta. Después de todo, había mucha pobreza y los mecanismos de ascenso social estaban cerrados para la mayoría. Pero Estados Unidos, el principal aliado de Colombia, su socio comercial más significativo, el país que proporcionaba ayuda y cooperación a las fuerzas de seguridad, había declarado una guerra contra las drogas que debía librarse desde los territorios de los países productores. Empezó la persecución a los narcotraficantes y se usó el veneno *paraquat* para eliminar los cultivos de marihuana de la Sierra Nevada de Santa Marta.

En la década de los años ochenta, el narcotráfico se transformó. El nuevo negocio era la cocaína y los empresarios locales controlaron por algún tiempo toda la cadena del negocio. El cultivo de coca fue introducido al territorio colombiano, sustituyendo las importaciones de base de coca desde Perú y Bolivia, y la cocaína era exportada a las grandes ciudades de la costa este de los Estados Unidos, eliminando por un tiempo a los intermediarios. Prevalidos de su capacidad económica, los capos quisieron ejercer su poder en todos los ámbitos. Reclamaron que no se les extraditara y aspiraron al poder político. Ese desafío derivó en una violencia tan extrema que puso al Estado mismo en riesgo. Las instituciones consiguieron imponerse, en parte por el apoyo recibido de otros gobiernos, en particular el de Estados Unidos. Para este país se trataba no solo de ayudar a un gobierno amigo en un momento de máximo peligro, sino de combatir a un grupo muy violento de narcotraficantes. Desde este punto de vista, era un capítulo más de la guerra contra las drogas. Debe señalarse que la presencia y

cooperación de Estados Unidos alimentó un equívoco. En medio de la violencia narcoterrorista, hizo carrera en Colombia un concepto, el de corresponsabilidad, para señalar que Estados Unidos, como principal consumidor, era culpable en mayor o menor grado de nuestra situación. Uno de los mecanismos que Colombia ha empleado para explicar su incapacidad para resolver ese problema.

La coca, la materia prima de la cocaína, se convirtió en la fuente de sustento de cientos de miles de familias desde que los narcotraficantes introdujeron con éxito su cultivo. Tuvo mucha acogida entre los campesinos que estaban colonizando nuevos territorios y tenían dificultades de acceso a los mercados. Muchos de estos colonos eran acompañados por las FARC y desde entonces se creó un vínculo estrecho entre actores armados ilegales y campesinos con cultivos ilegales. La coca ha sido producida en regiones controladas por grupos armados y se ha convertido en una parte inseparable del conflicto, pues una parte considerable de los ingresos de esos grupos armados proviene de la protección de la coca y la participación en el tráfico de cocaína. Las FARC se presentaban como una guerrilla de origen campesino cuya relación con el negocio se limitaba a la protección de los cultivos, pero a partir de la década de 1990 intervinieron en su exportación. Lo negaron durante mucho tiempo, pues la revolución parecía incompatible con el comercio de drogas. Esta ficción moralista desapareció tras el fin de las FARC y en el presente los grupos armados compiten de manera abierta por ampliar su participación en la transformación y exportación de cocaína.

Tras la derrota del narcoterrorismo, la solución del conflicto armado ha sido un propósito central del Estado colombiano, pues es una condición necesaria para alcanzar el monopolio del uso legítimo de la fuerza, que, como dice Weber, es la característica fundamental del Estado contemporáneo. Para llegar a ser un estado verdadero, el Estado colombiano debe acabar con el gobierno de las organizaciones criminales en una parte considerable del territorio nacional, y uno de los instrumentos para lograrlo es reprimir el narcotráfico y los cultivos que lo sustentan, pues no solo son una fuente de ingresos cuantiosa para esos grupos, sino que contribuyen a la afirmación de su control territorial. Esto requiere alcanzar dos metas: controlar el narcotráfico y proporcionar una alternativa económica a las muchas familias que dependen del cultivo de coca. Dado el papel que las FARC tuvieron en

la protección de los cultivos ilícitos, hubo muchas ilusiones de que el proceso de paz con ese grupo, que culminó en 2016, permitiría que los productores sustituyeran sus cultivos y transitaran a la legalidad. Pero esa esperanza se frustró y los cultivos continuaron expandiéndose. Una de las características del narcotráfico, que contribuye a las dificultades de su represión, es que, al tiempo que los cultivos se hacen en territorios por fuera del control estatal, el narcotráfico prospera gracias a sus vínculos con políticos y miembros de las fuerzas de seguridad.

En las últimas décadas, los gobiernos colombianos han podido explorar diversas políticas de seguridad y de drogas, moviéndose entre la represión y la mano tendida, con éxitos parciales, como la derrota del narcoterrorismo, pero incapaces de contener la expansión del narcotráfico, y sin que esto les acarree grandes costos. Así, pese al agravamiento de la situación de seguridad y del avance del narcotráfico, Petro mantiene un índice de favorabilidad que supera el 40%, según encuestas recientes.² A través de todas estas circunstancias, Colombia ha recibido la ayuda de Estados Unidos, tanto que pudo reclamar el título como el más estrecho aliado latinoamericano de ese país. Esto fue posible porque Colombia adoptó una política prohibicionista incluso antes de que Estados Unidos declarara la guerra contra las drogas, y en décadas recientes ha compartido su óptica militarista, lo que incluye la destrucción de los cultivos que sirven de materia prima para la producción de drogas.

La administración Petro

Una de las grandes apuestas del presidente Gustavo Petro fue una nueva política de drogas. Transcurrido poco más de un año de su inicio, el gobierno Petro presentó el documento “Sembrando vida desterramos el narcotráfico. Política Nacional de drogas 2023-2033”.³ Tras calificar como un fracaso la guerra contra las drogas debido a que no se ha logrado disminuir el consumo, pero sí fomentar las economías criminales y la violencia, ese documento proponía una política de largo plazo que se centrara en la vida y en el desarrollo social y que redujera la producción ilegal de drogas y sus impactos sociales y ambientales.

2 Véase: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/ponderador-de-encuestas-de-petro-su-aprobacion-crece-en-ano-electoral/>.

3 Véase: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/assets/documentosfase3/Minjusticia-Política%20de%20Drogas.pdf>.

Esa política se sostenía en dos pilares. Por una parte, el oxígeno, el aspecto en que más énfasis hizo el gobierno, permitiría el tránsito de los cultivadores a la legalidad mediante la sustitución voluntaria y la promoción de usos tradicionales y alternativos de la coca y el cannabis. Esto implicaba la renuncia a la erradicación forzosa y la extensión de la presencia estatal que resultaría de una Paz Total exitosa. Por otra parte, la asfixia mantenía la vieja aspiración de los gobiernos colombianos de dismantelar el narcotráfico organizado atacando sus estructuras, sus finanzas y sus vínculos con otras economías ilegales.

En sus manifestaciones públicas, Petro ha ido mucho más allá y ha revelado su aspiración a erigirse en líder de un movimiento global que impulse una reorientación de la política de drogas. Así, considera equivocado el énfasis en la represión en los países productores, pues permite que los países consumidores eludan su responsabilidad en el control de la demanda. Afirma que debe disminuirse el peso que tiene Estados Unidos en la política de drogas e involucrar a otros países más interesados en el desarrollo humano que en la guerra contra las drogas. Promueve cambios en los tratados internacionales, de tal forma que se abandone el prohibicionismo y se examine la posibilidad de regular ciertas drogas, en especial el cannabis. En último término, ha sugerido la posibilidad de legalizar todas las drogas.

En la práctica, la política de drogas del gobierno no ha correspondido a la precisa arquitectura de los dos pilares. Por una parte, fue subordinada a la Paz Total, la apuesta del gobierno por acabar con el conflicto armado mediante negociaciones simultáneas con las organizaciones que quedaron tras el acuerdo con las FARC, que incluyen una guerrilla, el ELN, las disidencias de las FARC y las bandas criminales más relevantes, la principal de ellas el Clan del Golfo. Para permitir el desarrollo de las discusiones, el Gobierno nacional contuvo la ofensiva contra todos esos grupos y suspendió las órdenes de captura de sus líderes, lo que supuso en buena medida la renuncia del gobierno a la persecución de los grandes narcotraficantes. El resultado ha sido el fortalecimiento y expansión de esas organizaciones; a cambio, el gobierno ha conseguido varios ceses al fuego temporales, pero ningún acuerdo de paz definitivo. El gobierno ha tratado de involucrar a esos grupos en la sustitución, pero si no es probable un acuerdo de paz, menos lo es la sustitución. El pilar de la asfixia fue reemplazado por la impunidad para muchos de los narcotraficantes.

Por otra parte, el pilar del oxígeno ha tenido un magro desarrollo. De acuerdo con Naciones Unidas, los cultivos de coca alcanzaron en el año 2024 una cifra récord de 261 mil hectáreas cultivadas de coca y la producción potencial de cocaína superó las 3 mil toneladas.⁴ Sin embargo, la sustitución ha sido poco significativa: tras dos años de parálisis, desde el último año han sido sustituidas apenas 15 mil hectáreas.⁵ También en este caso lo prometido en materia de drogas fue relegado por otra política más ambiciosa, la Reforma Rural Integral, un aspecto del Acuerdo de Paz con las FARC en el que el gobierno ha hecho grandes esfuerzos. Es un proyecto de transformación territorial que busca proporcionar a los campesinos acceso a la tierra mediante la redistribución y la formalización de la propiedad, y que, acompañado por proyectos productivos e inversión en bienes públicos, debería permitir que la población rural superara la pobreza, el aislamiento y la exclusión y pudiera acceder a la legalidad⁶.

Subsidiaria de dos programas, uno, la Paz Total, que no ha conseguido disminuir el conflicto, y otro, la Reforma Rural Integral, cuyos objetivos son de muy largo plazo, la política de drogas ha sido ineficaz y su legado es un cúmulo de promesas de difícil cumplimiento. La sustitución de cultivos, que debería ser el eje central de la política de drogas, ha sido víctima de un compromiso insuficiente del Estado y el control territorial de los grupos armados. La realidad es que Colombia está produciendo en el presente más coca y cocaína que nunca. En consecuencia, el gobierno ha recurrido a diversos expedientes para desviar las críticas. Uno de ellos es la atribución que de manera insistente ha hecho el presidente Petro a una supuesta “junta del narcotráfico” que tendría sede en Dubái, mediante la cual los grandes capos del negocio de las drogas coordinarían sus acciones internacionales. Dada la distancia de Dubái, el combate al narcotráfico internacional sería una tarea que está fuera del alcance de Colombia, por lo que no puede criticarse al gobierno por la persistencia del narcotráfico; el problema es que no

4 Véase: <https://elpais.com/america-colombia/2025-11-18/3000-toneladas-de-cocaina-la-polemica-cifra-que-enfrenta-a-colombia-con-la-onu.html>.

5 Véase: <https://elpais.com/america-colombia/2025-12-16/el-gobierno-petro-infla-la-cifra-de-las-hectareas-de-coca-sustituidas-por-otros-cultivos.html>; El espectador, 4 de marzo de 2026, p.8.

6 Véase: <https://portalparalapaz.gov.co/2025/09/22/colombia-en-la-sustitucion-de-cultivos-e-implementacion-del-programa-nacional-integral-de-sustitucion-de-cultivos-de-uso-ilicito-pnis/>.

existe prueba alguna de la existencia de esa junta, como ha reconocido la Fiscalía.

En segundo lugar, el gobierno acusó a Naciones Unidas de inflar el potencial de producción de cocaína debido a una metodología errónea y suspendió la divulgación de las cifras de los cultivos de coca y de producción potencial de cocaína que anualmente ha hecho esa organización. Es cierto que las mediciones tienen limitaciones, que Naciones Unidas reconoce, pero la reacción del gobierno significa acabar con una fuente esencial de información sobre las drogas que no tiene reemplazo en el corto plazo.⁷ En tercer lugar, el presidente Petro ha sostenido que su gobierno es el que más cocaína ha incautado en la historia del mundo, más de 3 mil toneladas, lo que probaría el éxito de su lucha contra el narcotráfico. Dejando de lado el incómodo hecho de que es natural que el país que más produce cocaína en el mundo sea el que más cocaína retenga, las cifras citadas resultan, en el mejor de los casos, exageradas. El gobierno se atribuye decomisos que en su mayor parte ocurren fuera de las fronteras nacionales, argumentando que no hubieran sido posibles sin la información de inteligencia que comparte con las autoridades de otros países. Sorprende que la inteligencia colombiana sea eficaz para colaborar con decomisos de droga en el extranjero, pero no sirva para impedir que salga del país, mientras que las incautaciones dentro del territorio nacional han disminuido progresivamente desde hace varios años.⁸

La administración Trump

Durante la campaña que lo llevó a su segunda victoria, Trump defendió un enfoque aislacionista que se condensaba en la frase “America First”, pero a medida que pasaron los meses reveló una disposición cada vez más imperialista y expansionista, que en el caso de América Latina el mismo Trump bautizó como la “Doctrina Donroe”, un corolario de la Doctrina Monroe que expresa su intención de reafirmar el predominio

7 Véase: <https://elpais.com/america-colombia/2025-10-30/el-calculo-de-la-produccion-de-cocaina-en-colombia-es-impreciso-pero-no-solo-con-petro.html>; <https://elpais.com/america-colombia/2025-11-18/3000-toneladas-de-cocaina-la-polemica-cifra-que-enfrenta-a-colombia-con-la-onu.html>; <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2025-10/una-medicion-tramposa-las-cifras-de-produccion-de-cocaina-que-petro-re toma-en-la-tensa-relacion-con-trump>.

8 Véase: <https://elpais.com/america-colombia/2026-01-24/petro-sobredimensiona-los-logros-de-colombia-en-la-incautacion-de-cocaina.html>.

estadounidense sobre la región. Esa transición se ha dado en el contexto de una política exterior de tipo realista, que reconoce en el poder el instrumento privilegiado de las relaciones internacionales, pero que se ha orientado a proporcionar al presidente victorias (*wins*) personales y de corto plazo, muchas veces expresadas en términos económicos, que no necesariamente coinciden con los intereses de Estados Unidos y que en definitiva no se alinean con los principios democráticos y no respetan la soberanía. Además, volviendo a las épocas más aciagas de la guerra contra las drogas, Estados Unidos declaró que el narcotráfico era una amenaza a su seguridad nacional.

La relación entre Colombia y Estados Unidos se tensionó desde el momento en que Trump llegó al poder. El presidente estadounidense inauguró su política de castigar a los países que no se plegaban a sus demandas cuando en enero de 2025 impuso a Colombia una serie de sanciones por negarse a recibir dos aviones con deportados. Petro respondió de manera inmediata con medidas recíprocas, pero la presión proveniente de sectores políticos y empresariales fue tan intensa que se vio obligado a ceder. A este primer desencuentro le siguieron muchos otros. Petro denunció de manera insistente distintas políticas de Estados Unidos, incluyendo su enfoque represivo de las drogas, mientras que Trump condenó el aumento de los cultivos de coca y el abandono de la erradicación por parte de Colombia.

La situación empeoró en la segunda mitad de 2025. En septiembre, Estados Unidos empezó a bombardear en el Caribe y en el Pacífico lo que dijo eran navíos que transportaban drogas, dejando hasta el momento más de 150 muertos. Un acto contrario al derecho internacional que la Casa Blanca ha intentado justificar como un “conflicto armado no internacional” con carteles, en el que los tripulantes son “combatientes”.⁹ Petro criticó duramente los bombardeos y suspendió la cooperación de inteligencia con Estados Unidos hasta que cesara el asesinato de civiles. Al mes siguiente, Estados Unidos descertificó a Colombia debido al aumento de la producción de coca y cocaína, a las negociaciones con grupos armados involucrados en el narcotráfico y a la suspensión de la erradicación, aunque la eximió por un período de un año de las sanciones asociadas, argumentando razones de interés nacional y a la espera de un cambio en el comportamiento de Colom-

9 Véase: <https://www.nytimes.com/interactive/2025/10/29/us/us-caribbean-pacific-boat-strikes.html> (actualizado el 9 de marzo de 2026).

bia. Pocos días después, Estados Unidos revocó la visa del presidente colombiano, luego de que en una calle de Nueva York instara a los soldados de Estados Unidos a desobedecer a Trump.

El 19 de octubre, el presidente estadounidense acusó a Petro de narcotraficante alegando el estímulo que supuestamente presta a la producción masiva de drogas.¹⁰ Unos días después, ese mismo mes, Petro, su familia y su ministro del Interior fueron incluidos en la Lista Clinton por, según el Departamento del Tesoro, contribuir a “la proliferación internacional de drogas ilícitas” y aliarse “con el régimen narcoterrorista de Nicolás Maduro”.¹¹ Esta medida, que equivale a un bloqueo financiero y comercial de alcance mundial y afecta por primera vez a un presidente colombiano, no menciona ninguna relación directa del presidente colombiano con el narcotráfico y parece ser una represalia política por sus críticas a Estados Unidos y al presidente Trump y a la desmesura con que las expresa.¹² En diciembre, Estados Unidos designó al Cartel del Golfo como una organización terrorista financiada por el narcotráfico, lo que supone un problema adicional para las negociaciones que el gobierno colombiano adelanta con esa organización en el contexto de su política de Paz Total.¹³

En respuesta a las tensiones con Estados Unidos, ya antes de la descertificación y la inclusión en la Lista Clinton, el gobierno Petro retomó políticas del pasado frente a las que el presidente había sido implacable. Regresaron los bombardeos de los grupos armados, que habían sido suspendidos al inicio del gobierno, y el presidente mencionó la posibilidad de retomar la fumigación aérea, pese a que la Corte Constitucional la prohibió de manera definitiva, a menos que se compruebe que no produce daños, lo cual no parece posible.¹⁴ La situación escaló con la aprehensión de Maduro el 3 de enero de 2026 y las amenazas de Trump de que podía realizar una operación similar en Colombia.¹⁵ Además de moderar el lenguaje que usaba al referirse a Estados Uni-

10 Consultar: <https://truthsocial.com/@realDonaldTrump/posts/115401182824973489>

11 Ver en: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0292>.

12 Véase: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0292>, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/trump-usa-la-lista-clinton-como-instrumento-de-matoneo-politico-contra-petro/>.

13 Ver en: <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/12/terrorist-designations-of-clan-del-golfo->

14 Véase: <https://elpais.com/america-colombia/2025-09-14/bombardeos-y-glifosato-petro-apela-a-las-ideas-de-seguridad-que-antes-criticaba.html>.

15 Consultar en: <https://abcnews.com/International/trump-implies-target-colombias-president-cuba-appears-ready/story?id=128904574>.

dos y Trump, Petro buscó una reunión con su contraparte. En un giro sorprendente, un mes después de la invasión a Venezuela se realizó el encuentro entre los dos presidentes y resultó muy cordial. Durante esta ocasión, Petro tentó a Trump con nuevos negocios y presentó los resultados de su gobierno contra el narcotráfico.¹⁶

El ambiente se distendió, pero es difícil determinar hasta qué punto cambiaron en realidad las cosas. Tan solo un mes después del encuentro en la Casa Blanca, Estados Unidos reunió en Miami a mandatarios de 12 países latinoamericanos afines políticamente en la cumbre “Escudo de las Américas”, uno de cuyos temas de discusión fue el combate al narcotráfico. No fueron invitados Colombia, México y Brasil, países esenciales para una cooperación hemisférica contra el tráfico de drogas. La Casa Blanca dijo en algún momento que Colombia no había sido invitada porque su cooperación no era suficiente en materia de drogas, aunque Trump desvirtuó después el comentario. En todo caso, una exclusión tal no es accidental. Pudo tratarse de una señal de inconformidad con los gobernantes de la región que han controvertido a Trump, pero también puede significar que en un futuro esos países sean objeto de las operaciones militares que el presidente estadounidense mencionó durante la cumbre.¹⁷

Recomendaciones: ¿qué sigue?

El gobierno del presidente Petro entiende que las dos dimensiones de las drogas que requieren especial atención del gobierno son el tráfico y la producción. Algunos políticos insisten en la necesidad de restringir el consumo, pero esta materia ya quedó resuelta desde 1994, cuando la Corte Constitucional despenalizó la dosis personal. En cuanto a los consumos problemáticos, estos deben ser competencia del sistema de salud, no de la ley. El tráfico es, en términos generales, un asunto de organizaciones criminales, que el gobierno Petro abordó mediante su

16 Ver en: <https://elpais.com/internacional/2026-02-03/trump-y-petro-concluyen-su-reunion-en-la-casa-blanca.html>.

17 Véase: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cjr9j55wnwo>.

política de Paz Total. Contrario a lo prometido por la política nacional de drogas del gobierno, recogida en el documento “Sembrando vida desterramos el narcotráfico”, la Paz Total insufló de oxígeno a esas organizaciones. Por su parte, la producción debía ser contenida mediante la sustitución, pero, como ya se dijo, la acción del gobierno en esta materia fue tardía y muy insuficiente. Entre tanto, las posibilidades de alentar a los productores rurales a que transiten a la legalidad dependen de un programa de reforma agraria que tomará un tiempo muy largo para su implementación.

El gobierno y algunos sectores han promovido la idea de que los cultivos pueden destinarse a propósitos legales, pero esto solo puede comprender una cantidad menor de la producción. Tampoco cabe esperar que el remedio provenga de una transformación del régimen global. En ocasiones, el presidente Petro ha expresado su deseo de que las drogas sean legalizadas, lo cual conllevaría la inmediata desaparición de todas las conductas criminales relacionadas con el negocio. Es vital el impulso de reformas al régimen global de las drogas excesivamente represivo y debe resaltarse que en marzo de 2025 Colombia consiguió que la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas creara un panel de expertos que en 2027 presentará un informe que revisará el régimen global de drogas y propondrá las reformas que considere oportunas. Pero, aunque este fue un importante éxito de la política internacional de Colombia, no cabe hacerse muchas ilusiones. Muchos países —entre ellos China, la mayor parte del África subsahariana y el Medio Oriente— son defensores convencidos del actual régimen, por lo que no es de prever un escenario futuro de legalización generalizada. En cualquier caso, a diferencia de la flexibilización del régimen legal del cannabis que en años recientes ha ocurrido en varios lugares del planeta, no cabe esperar que lo mismo ocurra con la cocaína, que es la droga que más afecta a Colombia. Asimismo, debe descartarse que el país pueda legalizar en solitario las drogas, porque se convertiría en el centro de un contrabando aún mayor, a menos que estableciera unos controles tan amplios que las ventajas de la legalización desaparecerían. Lo anterior no obsta para que los países que lo deseen exploren políticas alternativas que pueden traspasar los límites del régimen global, como ocurre con el consumo de cannabis o el mascado de coca. En el caso de Colombia, un límite más firme sería Estados Unidos, que seguramente intervendrá para impedir la legalización.

El hecho es que un Estado que arrastra por décadas un conflicto armado y ha sido durante la mayor parte de ese tiempo un destacado productor de drogas es un Estado fallido. Hasta hace poco eso era un problema menos grave: estábamos bajo el escudo protector de Estados Unidos, que, si bien insistía en su mirada belicista de las drogas, fue la mayor parte del tiempo un aliado de Colombia. Esto ya no es así. Estados Unidos dejó de ser la gran potencia de la Guerra Fría y, menos aún, el hegemon de los años que le siguieron. El presente es más desordenado, con varios estados, incluida China, compitiendo por la defensa de sus intereses en un escenario que no excluye el uso de la fuerza, mientras que Estados Unidos pretende establecer sobre América Latina una dominación más directa, que recuerda a la de principios del siglo XX. En este contexto, un estado tan vulnerable como el colombiano no puede defender sus intereses y ejercer su soberanía, y es por esto que Colombia debe actuar para controlar el problema de las drogas antes de que tenga éxito su reforma agraria o que sorpresivamente la mayor parte de los países del mundo se pongan de acuerdo en legalizarlas. Estas alternativas no corresponden a la urgencia que demanda la necesidad de avanzar hacia un monopolio del uso legítimo de la fuerza.

La principal dimensión del problema de las drogas en Colombia es la producción y exportación de cocaína, en esencia el cultivo de coca, del que dependen cientos de miles de personas y que recibe protección y constituye la principal fuente de ingresos de los grupos armados que disputan el poder del Estado. La erradicación forzada y la fumigación tienen efectos negativos sobre la población y no consiguen reducir de manera duradera los cultivos.¹⁸ Por tanto, la única manera de conseguir una disminución efectiva de los cultivos es mediante la sustitución, pero esta debe ser mucho más amplia que hasta el momento; por ejemplo, imponerse como meta una sustitución de un 5-10% de los cultivos de coca cada año. Es decir, entre 15 y 30 mil hectáreas anuales, equivalentes a la extensión que el gobierno Petro sustituyó en cuatro años. Pero, además, debería tratarse de sustitución efectiva, por lo que excluiría los cultivos de coca que sean reemplazados por otros nuevos. Esto requiere que el Estado asuma ese objetivo como un compromiso fundamental y dedique los recursos necesarios para ello. Para que esto ocurra, es preciso también que las fuerzas de seguridad

18 Véase: <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2023/08/Is-forced-eratication-of-coca-crops-effective.pdf>.

asuman el control de los territorios donde se está realizando la sustitución. El país no puede justificar su inacción en la existencia de un régimen internacional prohibicionista que impone cargas excesivas a los países productores. Dentro de esta realidad, Colombia debe encontrar el camino para abandonar su condición de estado fallido.

2.

Democracia y transformación del Estado



Bloqueo jurídico, politización de las altas cortes y reforma a la justicia en Colombia

Rosember Ariza Santamaría¹

Alberto Yepes Palacio²

Contexto

Muchos de los problemas del desgobierno judicial en Colombia expresan el acumulado de estas últimas décadas de ajuste institucional, de disputa entre las altas cortes por constituirse en el órgano de cierre judicial y diferentes desajustes que llevan a situaciones conocidas como el choque de trenes, bloqueo institucional, guerra judicial, politización de la justicia y judicialización de la política, *lawfare* y bloqueo judicial más recientemente.

El choque de trenes referido a la práctica como la Acción de Tutela desencadenó un conflicto jurídico entre la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, anclado en gran parte en lo que en principio ha definido la jurisprudencia como la llamada vía de hecho, situación que emerge a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991. Sobre esta base, la Corte Constitucional, a través de decisiones de Acciones de Tutela, comenzó a dejar sin efectos sentencias judiciales, al constatar que estas vulneraban derechos fundamentales.

1 Profesor Asociado del departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia. Profesor adscrito al Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia.

2 Director del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos.

Es necesario recordar el alcance y objetivos de la Acción de Tutela: a) Proteger de manera residual y subsidiaria los derechos fundamentales de los habitantes frente a las acciones u omisiones de las autoridades públicas o de los particulares que puedan violarlos; b) Afianzar y defender, de manera coherente y ordenada, la supremacía de la Constitución sobre cualquier otra norma jurídica; c) Actualizar el derecho legislado, en especial el derecho preconstitucional orientando a todos los servidores públicos para que lo interpreten y apliquen a la luz de la primacía del derecho constitucional; d) Unificar la interpretación sobre el alcance de los derechos fundamentales; y e) Promover una cultura democrática fundada en la protección efectiva de los derechos de las personas y en los valores del Estado social y democrático de derecho.

Por lo tanto, en sistemas de control de constitucionalidad mixtos, como es el colombiano, la figura de la tutela promueve el acceso a la justicia, la primacía constitucional y la interpretación coherente y unificada de los derechos fundamentales por parte de todos los jueces de la República: este tema ha estado en la agenda de reformas de varios gobiernos que, junto con algunas de las cortes, encuentran problemático y demasiado garantista el ejercicio de este mecanismo constitucional. Uno de los retos es fortalecer este mecanismo constitucional junto con las demás instituciones que garantizan el ejercicio de los derechos de las y los colombianos.

El bloqueo institucional hace referencia al período en que la Corte Suprema de Justicia no designó las vacantes de magistrados, hecho que impedía el nombramiento del Fiscal General de la Nación, noticia que fue conocida por el país por lo sucedido en esta materia en varios gobiernos. En este asunto particular de elección por la Corte Suprema del Fiscal General existen múltiples propuestas de reforma que en general cuestionan la manera como las altas cortes participan en la designación de altos funcionarios del Estado o de los magistrados de otras Cortes o su nominación al Congreso para la elección de altos dignatarios estatales tales como el Procurador, el Registrador, el Fiscal o magistrados de otras cortes.

El papel decisivo que los partidos políticos han jugado para integrar a quienes conforman las distintas magistraturas en las altas cortes, o los acuerdos de los mismos en el Congreso para incidir frente a candidatos propuestos por las cortes, ha evidenciado que su actuación no solo no está enmarcada en el ejercicio de funciones judiciales,

sino que ha fortalecido el comprometimiento del poder judicial con poderes políticos y, por esa vía, con los poderes económicos detrás de los mismos, que han acercado a estas instancias a un proceso de clientelización, del ejercicio de favores cruzados o el del intercambio de favores mediante la práctica del “yo te elijo, tú me eliges”, que ha puesto en la mira la necesidad de una reestructuración a fondo del poder judicial y su encuadramiento de nuevo en postulados constitucionales basados no solo en la separación de poderes al interior del Estado, y aquí es prudente enfatizar, en la separación e independencia efectiva de los poderes económicos dominantes en la sociedad.

El elevado nivel de financiarización del Estado colombiano, en el que los sectores del capital han logrado controlar porciones crecientes del Estado mediante la privatización y gestión mercantilizada de servicios públicos tales como la salud, educación, las pensiones, la provisión de energía, comunicaciones, agua, saneamiento e incluso gran parte de la contratación estatal e incluso el control de los procesos de identificación de la población o de conteo y escrutinio de los procesos electorales, hace mucho más urgente el tránsito hacia un poder judicial con autonomía e independencia efectiva y demostrada frente a tales “poderes salvajes”, como lo ha advertido L. Ferrajoli (2011) con relación a los procesos de deterioro democrático en los países de las democracias liberales afectadas por los poderes desbordados de la globalización y privatización neoliberal.

Este tema de arquitectura constitucional y los anteriores conducen a la propuesta por muchos sectores de una gran reforma constitucional a la rama judicial, una urgencia que no se ha logrado materializar hasta el momento.

El *lawfare* –de *law* (ley) y *warfare* (guerra)– es un mecanismo que se utiliza para referirse al uso político del sistema legal con el objetivo de perseguir, inhabilitar o sancionar a miembros de la oposición política, dándoles a estas acciones una fachada de legitimidad. Una de las consecuencias de emplearla es que paraliza la implementación de políticas públicas que promuevan el bienestar social en el marco de un Estado social de derecho.

Desde una visión política, el *lawfare* supone una debilidad para las democracias y el Estado de derecho, dado que no cumple las voluntades del pueblo y más bien se usa para los intereses de las élites. En algunos casos se usa como forma de golpe de Estado, para judicializar

la política contra líderes de izquierda o derrocar presidentes mediante procesos que se legitiman como transparentes (Hinojoza, 2022).

Los acuerdos de paz (2016) con las FARC y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) buscaban la transición del conflicto a la paz mediante la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición. Sus puntos principales enfrentaban la justicia restaurativa (sanciones propias sin cárcel) contra la impunidad percibida, equilibrando la paz política con la satisfacción de las víctimas. La JEP ha sido clave para desenterrar la verdad de los casos más dolorosos, pero sigue siendo un punto de debate nacional sobre la relación entre paz y justicia. Sin duda, se requiere garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz y darle todas las herramientas a la JEP que permitan culminar las tareas pendientes en la temporalidad establecida para tal fin.

¿Qué ha pasado en el actual gobierno en Colombia?

El bloqueo de gran parte de las reformas estructurales presentadas por el Gobierno ante el Congreso, y la necesidad de atender las situaciones sociales y económicas críticas adoptadas para ser atendidas mediante declaratoria de estado de emergencia, como los que decretó el Gobierno Petro para atender la situación dramática de hambre, desatención en salud, educación, altos niveles de corrupción y ausencia de agua y servicios básicos en la Guajira, derribó todas y cada una de ellas mediante fallos de inconstitucionalidad por la Corte Constitucional. De esta manera impidió la vigencia de trece decretos que buscaban atender las situaciones críticas que afectan de manera masiva y grave a los niños, mujeres, ancianos y comunidades indígenas en la Guajira. Si al decir de Carl Schmitt el soberano es quien tiene el poder para decidir en última instancia sobre la emergencia, se puede evidenciar aquí un desplazamiento de la soberanía desde el poder del gobierno y el mandato popular encarnado en su elección, hacia la autoridad que asume el poder judicial.

La Corte Constitucional se ha encargado de dejar sin efecto varias disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo que buscaban ampliar derechos a la población. Ha declarado inexecutable normas aprobadas por el Congreso en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), orientadas a agilizar la compra de tierras para la población campesina mediante oferta voluntaria o “compras exprés”, obligando así a que deban surtirse procesos ante instancias judiciales, que obstaculizan la implementación de la reforma rural y, por ende, los compromisos del Acuerdo de

Paz. Apelando a una interpretación del criterio de “la falta de unidad de materia” o de “conexidad directa” con las políticas generales del PND, la Corte ha producido una gran cantidad de decisiones opuestas a numerosas disposiciones que ya habían sido votadas y aprobadas por el Congreso en el PND.

La Corte Constitucional se ha convertido en una muralla para frenar y devolver las reformas que han podido surtir su paso por el Congreso, de por sí ya escasas y mesuradas; el Consejo de Estado, a su vez, se ha encargado de limitar la capacidad del Gobierno para llevar a cabo las medidas propuestas en su Programa, que ganó las elecciones presidenciales, y después en el Plan de Desarrollo; y al mismo tiempo, ha proferido sentencias cuya sistematicidad evidencia la intención de debilitar la coalición del Gobierno en el Congreso, afectando las posibilidades de llevar adelante estos mandatos.

Como en años anteriores, son las secciones tercera y quinta del Consejo de Estado las que han evidenciado su propensión más adversa y postura más militante en contra de las decisiones del actual gobierno, de sus funcionarios delegados o de sus aliados en los gobiernos regionales.

Otras decisiones controvertidas del Consejo de Estado han evidenciado su intervención en las condiciones del debate político, favoreciendo las fuerzas conservadoras y debilitando la capacidad institucional para llevar a cabo los cambios mandatados en las urnas: ordenó la suspensión de las transmisiones de *Consejos de ministros del presidente Petro* por los canales privados, a pesar de que estos son meros concesionarios del uso de un recurso público como el espectro electromagnético, con argumentos que han esgrimido hasta “el derecho a no informarse” y curiosamente “la pluralidad informativa” en un país en donde los medios de comunicación están bajo el control de cuatro grupos económicos, que son los mismos dueños de gran parte de la riqueza en el país (Yepes, 2024).

No se salvaron tampoco de las decisiones del Consejo de Estado las personerías de gran parte de los partidos que constituyen la coalición de gobierno. Así, anuló personerías a los movimientos Fuerza Ciudadana (de Carlos Caicedo), Independientes (del exalcalde Daniel Quintero), Todos Somos Colombia (senadora Clara López), Soy porque Somos (de la vicepresidenta Francia Márquez), así como del partido En Marcha (del exministro Juan Fernando Cristo), aunque en este caso la Corte Constitucional reparó la situación al devolverle la personería jurídica.

El empeño del Consejo de Estado en asignar a un Consejo Nacional Electoral, ya con claras decisiones parcializadas, la atribución de investigar y juzgar al presidente Petro, también tuvo que ser controlado por decisión de la Corte Constitucional, quien en fallo de tutela suspendió la decisión del Consejo que usurpaba funciones de la Corte Constitucional para desatar conflictos de competencia, al haber delegado la facultad de investigar al Presidente en un órgano administrativo, además parcializado, como es el Consejo Nacional Electoral (Yepes, 2025).

El Observatorio de Lawfare³ destacó que:

Días después de que la Corte Constitucional confirmara la invalidez del Consejo Nacional Electoral (CNE) para investigar directamente al presidente Gustavo Petro, se conoció que el excanciller Álvaro Leyva Durán formó parte de un complot para dar un Golpe de Estado. Aunque los medios masivos llevan casi tres años diciendo que no hay razones para hablar ni siquiera de golpe blando, los acontecimientos corroboraron en estos años la confluencia de varias estrategias para desplazar del Palacio de Nariño al líder del Pacto Histórico que incluyen lawfare y atentados. A casi tres años de gobierno, el guion contra Petro se ha ordenado a partir de la deslegitimación, el acoso mediático, la judicialización de la investidura presidencial, el complot golpista e intentos de magnicidio.

Ante el fracaso de estas estrategias, distintos voceros de partidos oponentes a las reformas viajaron a Washington a solicitar la intervención del propio gobierno de Estados Unidos, bajo el argumento, nunca probado, del favorecimiento del presidente a las redes del narcotráfico, provocando incluso amenazas de invasión o de “extracción” del presidente, mediante acto similar al llevado a cabo con el presidente Maduro en Venezuela. Pretensión que también pudo frustrarse a partir del encuentro directo entre Trump y Petro. Sin embargo, las denuncias del presidente por conspiración y traición a la patria formuladas ante entidades judiciales nunca fueron atendidas como corresponde.⁴

3 Para un análisis detallado, véase el artículo “Intento de golpe y lawfare avanzado en Colombia” del Observatorio de Lawfare (2025), disponible en <https://www.oblawfare.org/post/intento-de-golpe-y-lawfare-avanzado-en-colombia>

4 Por contraste, en anteriores gobiernos se recuerda que la congresista Piedra Córdoba soportó durante varios años un proceso por traición a la patria debido a su rol en la mediación de liberación de secuestrados y gestiones internacionales para lograrla.

Además, varias instancias judiciales se han conjugado dentro de lo que el presidente ha denunciado como articulación de pasos hacia un golpe judicial contra su mandato.

También es necesario señalar la utilización sesgada y partidaria de los organismos de control y de investigación, situación que llevó a diferentes organizaciones de derechos a demandar acciones por el restablecimiento del Estado de derecho en la actuación de estas entidades, así como a enfatizar en la necesidad de cambios en los procedimientos para su elección, e incluso a considerar la necesidad de abolir entidades como la Procuraduría General de la Nación por su actividad perjudicial para la democracia; y en últimas, a impulsar campañas para recuperar la independencia de la justicia. Hoy, con nuevas autoridades al frente de estas entidades, los balances no son muy satisfactorios, aunque hay algunos avances y mayor decoro en sus actuaciones, en especial con lo que tiene que ver con su papel como garantes de los derechos humanos y de investigación y juzgamiento de las violaciones a los derechos humanos.

La postergada e inaplazable reforma a la justicia en Colombia

La reforma a la justicia en Colombia se considera una tarea urgente para mejorar la accesibilidad, operatividad y calidad del servicio, enfrentando barreras estructurales, económicas y geográficas. En mayo de 2025 se aprobó una reforma enfocada en la agilidad y la justicia negociada, buscando una administración más cercana al ciudadano y con mayor equidad. La Ley 2477 de 2025 y las reformas aprobadas buscaban implementar mecanismos que descongestionen los despachos judiciales, apostando por soluciones alternativas. Entre las reformas introducidas, dos elementos deben destacarse: la incorporación de la reparación integral como causal de extinción de la acción penal en la Ley 906 de 2004, y las modificaciones al principio de oportunidad, que amplían sus causales y delimitan con mayor claridad su aplicación práctica. Estos esfuerzos deben materializarse en lo práctico y dependerá de los operadores judiciales, que pueden caer en el uso de simples mecanismos de archivo expedito, resolviendo de manera parcial algunos vacíos institucionales y judiciales, hecho que demostraría una vez más, que no se responde a una reforma integral de nuestro sistema de justicia.

La reforma a la justicia, como lo expresó el comunicado de las organizaciones de la sociedad civil,⁵ parte del ejercicio de: "...conocer no solo las formas en las que históricamente se han construido estas instituciones y sus geografías atadas a la desigualdad social, económica, de género y racial, sino que aun en pleno siglo XXI se encuentra marcada por la necesidad de seguir formando a operadores judiciales en asuntos relevantes, no solo a nivel técnico-jurídico y procesal, sino de enfoques, en un llamado urgente por la contextualización de la justicia a las necesidades de la ciudadanía".

Propuestas que no prosperaron, como la del exministro de Justicia, Néstor Osuna, en materia carcelaria y penitenciaria, que desafiaban el exacerbado punitivismo en nuestro país. Su iniciativa respecto al hacinamiento como parte de la gran problemática de la focalización en las penas de cárcel, pues delitos que no son "tan graves" hacen que una persona pueda pasar al menos cuatro años encerrada, produciendo un aumento de gasto público y una pérdida de productividad que luego cobrará cuentas a la hora de cumplir su pena. Para esto, Osuna propuso una posible solución, que fue despenalizar delitos como el incesto, la emisión y transferencia ilegal de cheques, la alteración del estado civil y la inasistencia alimentaria, entre otros; pues de alguna forma no son un peligro para la integridad de la sociedad y, en algunos casos, como la inasistencia alimentaria, la penalización intramural resulta poco efectiva con respecto a la razón por la cual los encarcelan (El Heraldo, 2023).

Iniciativas no faltan, pero es momento de asumir que los problemas de la justicia dejen de ser resueltos de forma incompleta como si todo se resumiera a un tema de congestión judicial o de impunidad, por relevantes que estos temas sean, para contemplar otros de interés significativo que deben tomarse en cuenta en el planteamiento de las futuras reformas.

El próximo gobierno debe convertir la justicia en prioridad del Estado y reconocer la necesidad de solucionar los grandes problemas nacionales como la corrupción, la criminalidad organizada, el narcotráfico, el paramilitarismo, etc.; y, de otro lado, dar mayor prioridad y apoyo financiero para el cumplimiento de su mandato constitucional y legal.

El debate que se ha venido ambientando en torno a la movilización ciudadana con miras a desatar un amplio proceso constituyente,

5 Véase el comunicado de Dejusticia (2025), Comunicado sobre reforma a la justicia, disponible en <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2025/01/27012025-Comunicado-sobre-reforma-a-la-justicia-1.pdf>

que aborde la necesidad de situar en la potencia decisoria del pueblo la facultad para asumir con su acción-decisión la salida a los distintos bloqueos institucionales, los que después de 35 años de vigencia de la Constitución de 1991 han configurado una situación de bloqueos múltiples y sistemáticos que impiden que por la vía de las reformas se puedan superar las distintas crisis de la democracia, del estancamiento en una situación ya inveterada y prolongada de conflicto armado irresuelto, de crisis humanitaria y recurrente de los derechos humanos, de desigualdad creciente, de mercantilización del acceso y precario goce de los derechos y servicios básicos, de racismo estructural y devastación ambiental, exige con fuerza cada vez más evidente la necesidad de situar en dicho proceso el debate amplio sobre la reforma estructural a la justicia y al poder judicial como uno de los temas y ejes de transformaciones requeridas en dicho eventual proceso constituyente. De estos temas debe ocuparse el debate político con los distintos sectores y movimientos sociales en el próximo gobierno.

Recomendaciones

La Carta Política de 1991 introdujo instituciones como la Acción de Tutela, la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional y otras garantías constitucionales, que han permitido un cambio hacia la cultura democrática; sin embargo, no son suficientes estos mecanismos si no se cuenta con unas políticas eficaces para la materialización de la justicia.

Las principales reformas a la justicia no pueden circunscribirse a las reformas penales y la fiscalía; se requiere una reforma integral del sistema de justicia que comprenda las necesidades ciudadanas y la participación activa de la sociedad, para complementar la mirada de los expertos, donde los nuevos enfoques de derechos sean relevantes, así como las perspectivas de una justicia incluyente, diversa y situada.

Es necesario diseñar una política pública judicial, como lo plantea Mauricio García en *Dejusticia* (2016, p. 840), dirigida a cerrar la brecha regional en materia de eficacia de la justicia. Es conveniente que las diferentes entidades involucradas en el funcionamiento del sistema de justicia (al menos el Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda, Fiscalía, Policía-Dijin) diseñen y ejecuten un plan coordinado, con enfoque regional, dirigido a fortalecer las capacidades institucionales de los municipios periféricos. Esta

política pública debería estar dirigida no solo a aumentar la presencia de funcionarios judiciales en el territorio, sino a aumentar la meritocracia en la asignación de funcionarios y, teniendo en cuenta que es aquí donde se producen los mayores cuellos de botella, a fortalecer las capacidades investigativas en el sistema penal. Esta política pública, además de i) crear nuevas plazas de jueces, funcionarios, investigadores del CTI y de la policía judicial; ii) aumentar la capacitación, y iii) dotar de la infraestructura necesaria y adecuada a los funcionarios, debería apuntar a iv) reformar la carrera judicial y la carrera administrativa de la Fiscalía para implementar un sistema de incentivos que atraiga a funcionarios idóneos (y se reduzca el riesgo de clientelismo judicial) hacia las zonas periféricas del territorio nacional.

En materia de política criminal, urge un acuerdo interinstitucional con las distintas autoridades del Estado, no solo del Congreso y la Fiscalía, que tienen a su cargo la definición y la implementación de la política criminal, sino también del Ministerio Público, para fortalecer su actuación contra la corrupción y la cooptación de servidores y funcionarios públicos por organizaciones criminales. Es indispensable que los distintos planes estratégicos de acción institucionales y sectoriales respondan a los objetivos y metas del desmantelamiento, que debe dejar de ser una política accesorio para convertirse en una prioridad efectiva en la planeación institucional nacional y local.

El Estado colombiano sigue en mora de reorientar sus difusos esfuerzos por combatir y desmantelar el paramilitarismo en el país. El Gobierno Nacional no avanzó en una estrategia de largo aliento, sino que se limitó a acciones aisladas que no abarcaron de manera completa el fenómeno criminal; se requiere por parte del próximo gobierno de un compromiso estatal que garantice el desmantelamiento efectivo de este persistente fenómeno ilegal en el país, por todo lo que conlleva en materia de gobernanzas y empresas criminales.

Referencias

- Ariza Santamaría, R., & Rivera Rodríguez, G. M. (2010). *Reformas a la justicia en Colombia: estado del tema (1991-2009)*. IUSTA, 1(32).
- Benítez, C., Manrique, F., & Hernández, M. (2023). Análisis del lawfare y la judicialización de la política: Retos de la democracia constitucional en América Latina. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 18(1).

- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). (2016). Democracia, justicia y sociedad: Diez años de investigación en Dejusticia.
- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). (27 de enero de 2025). Comunicado sobre reforma a la justicia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2025/01/27012025-Comunicado-sobre-reforma-a-la-justicia-1.pdf>
- El Heraldo. (7 de febrero de 2023). 'Queremos castigar lo que realmente le hace daño a la sociedad': Minjusticia. El Heraldo. <https://www.elheraldo.co/colombia/queremos-castigar-lo-que-realmente-le-hace-danos-la-sociedad-minjusticia-976451>
- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes: La crisis de la democracia constitucional*. Trotta.
- Hinojoza Cáceres, A. M. (2022). *LAWFARE: Ofensiva para el desmonte del Estado de derecho y la democracia en América Latina*. UNILA.
- Medici, A. (2022). La guerra jurídica asimétrica como dispositivo de colonialidad del poder. *El Otro Derecho*, (60), 55-71.
- Observatorio de lawfare (2025). *Intento de golpe y lawfare avanzado en Colombia*. <https://www.oblawfare.org/post/intento-de-golpe-y-lawfare-avanzado-en-colombia>
- Yepes Palacio, A. (2024). El bloqueo de las reformas ante las cortes y la politización del poder judicial. En: *Informe de derechos humanos de las plataformas: El Camino del Cambio Avances y Tropiezos de la Paz, Los Derechos Humanos y La Democracia*. Segundo año de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez.
- Yepes Palacio, A. (2025). Los organismos de control e investigación judicial: avances y retrocesos. En: *El Camino del Cambio Avances y Tropiezos de la Paz, Los Derechos Humanos y La Democracia*. Tercer año de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez.

La reforma político-electoral: vuelve y juega

Clara Rocío Rodríguez Pico¹

Contexto

Con las denominadas reformas político-electorales se busca que parlamentos o congresos adopten, de manera consensuada, reglas de juego, normas y procedimientos para que la democracia liberal representativa funcione mejor, acorde con las realidades del sistema político de que se trate y de lo que los ciudadanos demanden. Es decir, este tipo de reformas constituye mecanismos previstos para identificar y, sobre todo, para intentar solucionar problemas que afectan el desarrollo de las elecciones, la selección de las autoridades públicas, los partidos políticos, la institucionalidad democrática o la forma de gobierno, entre otras.

En un contexto de claro desencanto con la política y la democracia, sería de esperar que las propias asambleas deliberativas, que constituyen un poder esencial de la institucionalidad democrática, promuevan medidas que propicien una adecuada representación política, eviten la corrupción y garanticen que las autoridades electas respondan a las expectativas ciudadanas.

Ahora bien, independiente de la trascendencia normativa de estos postulados, existe una brecha evidente frente a lo que ocurre en la realidad. Los actores encargados de hacer las reformas, los políticos, no siempre son los más interesados en sacarlas adelante, a pesar de lo que plantean en sus campañas. De las grandes promesas de modernizar y democratizar la política que motivan muchas iniciativas, se pasa al abandono de temas sustantivos o a la adición, en el camino, de medidas

1 Profesora asociada del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia.

—conocidas en el argot popular como “micos”— que van en contra de las intenciones iniciales. En contextos de polarización política y de fragmentación partidista, los trámites por los que atraviesan las reformas mencionadas suelen ser tortuosos. Tan solo en unos casos, se aprueban modificaciones de fondo y, si se llegan a dar, no son cercanas al ideal, pues representan transacciones entre actores que han propugnado por que sus intereses estratégicos se vean reflejados en lo adoptado.

Así, aunque la aspiración por reformar “lo político” siga siendo relevante en la agenda, no es de esperar que haya un resultado óptimo, una reforma perfecta, tal y como lo evidencia el caso de Colombia, un régimen en donde en las últimas décadas la vía del Congreso no ha prosperado, a pesar de que la reforma político-electoral se perciba como una necesidad prioritaria, no solo para superar las innumerables limitaciones de nuestra democracia, sino para avanzar en el logro de la paz.

Una vez revisados los cambios normativos aprobados en las últimas décadas en Colombia, el presente texto evidencia el fracaso de todas las iniciativas recientes de reformas sustantivas e integrales, que se dan al lado de la adopción de medidas puntuales y polémicas y de profundas transformaciones en el sistema político. Junto con una reflexión sobre cómo estas indefiniciones se reflejan en las percepciones de la ciudadanía, lo anterior es la base para proponer una serie de estrategias tendientes a superar obstáculos que han impedido modificaciones de fondo en materia político-electoral. El propósito es ofrecer un insumo para alimentar el debate público que sobre este crucial tema debe darse en la campaña presidencial del 2026.

Los referentes en materia de reformas políticas en Colombia

La Constitución de 1991 puede considerarse la gran reforma política del siglo pasado, en la medida en que, mediante un proceso de presión y movilización social y un ejercicio político entre actores diferentes, contrarrestó la tendencia de cierre y bloqueo institucional y superó una trayectoria de fracasos reflejada en diversos intentos reformistas durante el Frente Nacional y entre 1974 y 1990, incluyendo la Pequeña Constituyente de Alfonso López Michelsen y el Acto Legislativo No. 1 de 1979 en el gobierno de Julio César Turbay Ayala. Con la nueva Carta, un sistema político considerado como cerrado y excluyente se abrió a nuevos partidos y movimientos políticos, más allá del tradicio-

nal bipartidismo, a la vez que se introdujo una serie de definiciones e instituciones tendientes a fortalecer la democracia (Londoño, 2016).

Los problemas de fragmentación partidista —que la carta acentuó con esta apertura— y sus efectos negativos en materia de gobernabilidad generaron, sin embargo, diversas iniciativas reformistas para restringir el número de actores en competencia. Al final, en el año 2003, mediante el Acto Legislativo 01, prosperó la adopción de nuevas normas electorales y políticas (listas únicas, umbrales, cifra repartidora, funcionamiento de bancadas partidistas, prohibición de la doble militancia, etc.), tendientes, en su mayoría, a reducir el número de partidos políticos y a mejorar su actuación en las corporaciones públicas. Ahora bien, el consenso necesario para que el Congreso adoptara los cambios constitucionales y legales se dio a costa de acoger al mismo tiempo la lista cerrada y el voto preferente. Mediante este último se dejó abierta una válvula de escape que conspira contra el fortalecimiento de agrupaciones partidistas, ya que, entre otras, permite mantener el personalismo como forma predominante de hacer política; que la ilegalidad permee el sistema político; y que se presenten dificultades para controlar los recursos que financian las campañas electorales. El voto preferente también hace ineficaz la cuota de género, en tanto recursos económicos y el capital político de candidatos individualmente considerados, tiene más peso en la elección que los puestos que las mujeres ocupen en las listas.

El escándalo por los vínculos entre el paramilitarismo y la política, al terminar la primera década de este siglo, —que sacudió principal, aunque no de forma exclusiva, al Congreso de la República—, generó otro esencial cambio constitucional en 2009 (Acto Legislativo 01), de tal forma que se establecieron sanciones a partidos y dirigentes políticos que se vieran incurso en ilegalidades. Entre otras, se establecieron la silla congelada y la silla vacía, limitaciones en el uso de las suplencias, aumento del umbral, medidas para la organización democrática de los partidos, cambios en el esquema de financiación e introducción de anticipos, etc. Aunque la norma fue criticada por dejar abierta por una vez la posibilidad del transfuguismo (la transacción para la aprobación de la reforma), permitió sentar las bases para la expedición de una nueva ley de partidos, tal y como la conocemos hoy en día (Ley Estatutaria 1475 de 2015). La cuota de género del 30% de las mujeres inscritas en las listas, regulación de las consultas internas e interpartidistas,

disposiciones en torno a la disolución, liquidación, fusión o escisión de partidos, responsabilidades de estos frente a avales otorgados a candidatos, normas de escrutinio y otras medidas electorales son parte de esta segunda ola reformista posterior a la Constitución de 1991.

La conocida Reforma de Equilibrio de Poderes (Acto Legislativo 02 de 2015) representó, por su parte, un intento de reestructurar los equilibrios rotos con la adopción de la reelección presidencial en el año 2006. Para ello no sólo se impidió la reelección del primer mandatario de la república en cualquier tiempo, sino la de todos los altos funcionarios del Estado. Al mismo tiempo, se adoptaron medidas destinadas a reformar el sistema judicial.

El Acuerdo de Paz de La Habana de 2016 constituyó otro hito en materia de análisis y propuestas relevantes para continuar en el camino de reformar la política, aunque, muchos de sus postulados no han podido ser desarrollados. Además de la reinserción política de los firmantes del Pacto, a través de la disposición de curules transitorias en el Senado y en la Cámara para los periodos 2018-2022 y 2022-2026 (Acto Legislativo 03 de 2017), el punto 2 consideró la participación política como uno de los ejes de reformas requeridos para lograr la paz en el país. Para su implementación, la Comisión de Estudios de la Reforma Política, prevista en el Acuerdo, realizó una gran propuesta de modificaciones (Misión Electoral Especial, 2017) que, desafortunadamente, no se tramitó en el Congreso.

Tampoco lograron aprobación otras medidas del Acuerdo que el gobierno de entonces presentó de manera separada y que pretendían modificar todo el régimen de partidos en el país, permitiendo, incluso, la posibilidad de contar con agrupaciones partidistas regionales que fueran logrando derechos políticos a través de un proceso progresivo. Ahora bien, al lado de estos fracasos en la implementación, se dieron algunos logros. Se adoptó el Estatuto de la Oposición (Ley Estatutaria 1909 de 2018), el cual debió ser esperado por el país desde su consideración en la Carta de 1991. De igual forma, se establecieron las curules especiales de paz, las CITREP (Acto Legislativo 02 de 2021), para la participación en la cámara baja durante dos periodos de representantes de sectores afectados por la violencia y el conflicto, aunque se requirió acudir al litigio jurídico y a la decisión de la Corte Constitucional para la materialización de estas disposiciones, en tanto la propuesta de reforma respectiva se hundió al final del gobierno Santos, por un Congreso

polarizado y ya inmerso en la campaña política de 2018 (Rodríguez Pico, 2018).

Los dos últimos gobiernos: entre iniciativas fracasadas y reformas puntuales

Fuera de lo mencionado hasta aquí, todas las propuestas de reforma abarcadoras o que consideraban una mirada integral de los problemas del sistema político electoral colombiano presentadas al Congreso en los dos últimos periodos de gobierno, vieron el hundimiento en el Congreso o no pasaron el filtro de la Corte Constitucional. El gobierno del presidente Iván Duque le apostó, de manera directa, a la reforma del Código Electoral, propuesta presentada por el Registrador de entonces, Alexander Vega. Se trataba de una necesidad real, considerando que la norma vigente no recogía las nuevas realidades del país en la materia, en tanto data de 1986, anterior incluso a la Constitución Política. Sin embargo, en abril de 2022 la Corte Constitucional (Sentencia C133 de 2022) la declaró inexecutable por vicios de trámite relacionados con su aprobación mediante sesiones remotas, la omisión de la consulta previa y la falta de deliberación.

Gustavo Petro, por su parte, consideró el trámite de una reforma política más integral. En el programa de gobierno, presentado junto a su fórmula vicepresidencial, Francia Márquez señaló:

“Impulsaremos la reforma de la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral, órganos cooptados por intereses clientelistas, criminales y corruptos. Garantizaremos su independencia, la diversidad en la representación y la soberanía informática y tecnológica de la nación sobre todo el sistema electoral con garantías efectivas de participación y veeduría ciudadana. Promoveremos la creación de un Tribunal Electoral que garantice la total independencia del poder electoral de las demás ramas del poder público y ofrezca seguridad y transparencia ante la ciudadanía” (Petro y Márquez, s.f., p. 47).

Más adelante en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se hizo explícito el compromiso de garantizar:

“el derecho a la participación ciudadana y política por medio del fortalecimiento del sistema político y electoral que asegure

y proteja el voto libre e informado, la democratización interna de las organizaciones políticas, la transparencia en la financiación de las campañas y la ampliación de la participación ciudadana en los espacios de representación política” (DNP, 2022, p. 172).

Pese a lo anterior, la labor del gobierno para promover reformas político-electorales fue errática e improductiva, entre otras por el peso dado a las otras reformas² y por las dificultades con la coalición que inicialmente lo apoyó en el Congreso. Ninguna de las tres iniciativas importantes que arrancaron en el primer período legislativo —el Código Electoral, la reforma a las autoridades electorales (liderada desde el principio por los senadores Ariel Ávila y Humberto de La Calle) y la reforma política propiamente dicha— fue aprobada.

A pesar de que la reforma a la autoridad electoral se encuentra en sintonía con las propuestas del Acuerdo de Paz y de la Misión Electoral Especial (MEE) y es clave para garantizar la independencia de quien opera como árbitro de la competencia política, no fue prioridad del Ejecutivo. Como fue señalado en la presentación de los proyectos respectivos (05 y 07 de 2022 de Senado, luego acumulados), además de buscar contrarrestar la politización y pérdida de legitimidad del Consejo Nacional Electoral (CNE), con ellos se pretendía abordar las limitaciones en materia de justicia electoral y el excesivo poder y la falta de control con que contaba el Registrador Nacional. Sin embargo, el Gobierno no solo no apoyó de manera efectiva la propuesta parlamentaria, sino que ni sus ministros ni sus delegados asistieron a los debates, lo que estuvo acompañado de fuertes resistencias por parte de los actores que verían afectado su poder (el CNE, la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Registraduría Nacional). Así, el proyecto se hundió en la Comisión Primera del Senado, con el voto negativo de parte del uribismo y de los partidos Liberal, Conservador, La U y Cambio Radical. Es de señalar que, paradójicamente, el carácter político de los magistrados del Consejo Nacional Electoral terminó afectando, sobre todo, al propio Gobierno, al Pacto Histórico y los partidos que le son afines, mientras que, en la reciente campaña electoral, el presidente ha hecho menciones infundadas a un posible fraude electoral y al poder del Registrador, olvidando que posibles reformas en la materia no contaron con su apoyo.

2 En el documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026* se mencionan 33 veces la palabra “reforma”, ninguna de las cuales está relacionada con la reforma política o electoral.

Por el contrario, el Gobierno decidió apostarle, más bien, al Código Electoral (proyecto de ley estatutaria 111/22C-141/22), retomando y modificando la iniciativa del anterior gobierno y dándole mensaje de urgencia, pese a las críticas que recibió de sectores de la sociedad civil que consideraron que existían temas nuevos que requerían debate y a la inconformidad que desataron propuestas tales como la disposición de abundantes recursos para burocracia en la Registraduría y la posibilidad, incluida en la ponencia radicada para primer debate, de que niños a partir de cinco años pudieran decidir cambiar de sexo (W Radio, 2022). Igual que en el caso del Código Electoral anterior, este proyecto también fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional, en esta ocasión debido a vicios de procedimiento insubsanables (omisión de debate, omisión de consulta previa a grupos étnicos y vicios en la publicidad), así como a la falta de consideración del impacto fiscal que ocasionaría (Sentencia C-340 de 2024).

Por su parte, la reforma política presentada por el gobierno (Proyecto de Acto Legislativo No. 243 de 2022 Cámara – No. 018 de 2022 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo No. 006, 016, y 026 de 2022 Senado), incluía como principales medidas las listas cerradas y paritarias con la eliminación del voto preferente a partir del 2026; el voto obligatorio; mecanismos democráticos de selección de candidatos y directivas; limitantes a la Procuraduría para destituir funcionarios de elección popular; la reducción de la edad para ser congresistas; la reducción a máximo tres en el número de periodos para miembros de corporaciones públicas y el otorgamiento de personería jurídica a los partidos y movimientos políticos a través de afiliación y no por el porcentaje de votos obtenidos. Adicionalmente, diversos temas, algunos incluidos a lo largo del trámite, causaron polémica (Nuevo Siglo, 2026). Entre ellos se encuentran: a) la financiación 100% estatal de las campañas; b) la flexibilización del régimen de doble militancia que permitía el transfuguismo y disminuía de 16 a 10 meses el tiempo previsto de renuncia al cargo para aspirar en otra elección, c) la puerta giratoria que permitía a los congresistas desempeñarse como ministros sin incurrir en incompatibilidad o inhabilidad, d) el transporte gratuito en elecciones por parte del Gobierno Nacional en coordinación con las entidades territoriales, e) la responsabilidad exclusiva de los partidos por la administración de los recursos usados en elecciones primarias para la conformación democrática de las listas cerradas, por la viola-

ción de los topes máximos de financiación de las campañas y por la rendición pública de cuentas, excluyendo de responsabilidad de los candidatos y, f) la regulación de las coaliciones que parecía favorecer particularmente los intereses del Pacto Histórico.

Las críticas mencionadas, unidas a la falta de consenso político, la ruptura de la coalición de gobierno, las modificaciones que surtió el proyecto en su tránsito por el Senado, la resistencia a eliminar el voto preferente y la presión por aprobar otras reformas, llevaron, al final, al hundimiento de la reforma en su quinto debate por parte del propio Gobierno, en un acto simbólico en que el ministro del Interior de la época, Roy Barreras, rompió el texto³, argumentando que la reforma era inútil debido a que se eliminaban las listas cerradas, la financiación estatal plena, y la paridad y alternancia de género. Aunque el ministro señaló que tendrían “tres años para discutir y aprobar una reforma política de fondo, que acabe con el sistema clientelar y corrupto de compra de votos”, esta promesa no se materializó en el Gobierno del Cambio (Senado de la República, 2023).

Pese a este desmotivador panorama general, hay que señalar que se han aprobado algunas reformas puntuales. En el actual período se destaca la Ley 2424 de 2024. Aunque dispone que, a partir del 2026, al menos una mujer deberá hacer parte de las listas donde se eligen menos de cinco representantes o las que se sometan a consulta, restringió la paridad a mujeres nominadas, sin contemplar la demanda que existe al respecto para buscar la equidad en el ejercicio político. De igual forma, resaltan dos polémicas normas que empezaron su aplicación en la coyuntura electoral del 2026 y cuyos efectos apenas se están empezando a analizar: de un lado, la que le otorgó autonomía administrativa y presupuestal al CNE, separándola de la Registraduría Nacional a través de la inclusión de un par de artículos en el Plan de Desarrollo 2022-2026, medida que generó una demanda ante la Corte Constitucional (Semana, 2025) y que ha ocasionado críticas por manejos presuntamente inadecuados, con favorecimiento a un único contratista y sin rendición de cuentas del billón de pesos que le fue otorgado al CNE por primera vez (Prieto y Zapata, 2025). De otro, la que regula y pone veda a las encuestas en épocas preelectorales (Ley 2494 de 2025), que ha generado también masivas controversias (Polo, 2025; Fundación Razón Pública, 2025).

3 Ver: https://www.youtube.com/shorts/g_ARMMYIDzo

La ausencia de reformas en un escenario en transformación: entre el Frankenstein y la colcha de retazos

Pese a lo sintético de lo planteado hasta aquí, su principal propósito es hacer evidente el hecho de que no han sido aprobadas, durante la década, reformas que aborden el conjunto de problemas del sistema político. Ello no implica, sin embargo, que el régimen político no se haya modificado. La proliferación de partidos políticos y de coaliciones interpartidistas observadas en las elecciones del 2026 son, quizás, el indicador más patente de estas transformaciones, las cuales se han dado por varias vías.

Una de ellas, de gran relevancia, se deriva de litigios jurídicos o de decisiones de las altas cortes. Este fue el caso, por ejemplo, de la posibilidad de establecer coaliciones interpartidistas para corporaciones públicas entre partidos minoritarios. La disposición, incluida en la reforma de Equilibrio de Poderes de 2015, fue demandada en varias ocasiones en la coyuntura electoral del 2018, ante la inoperancia del Congreso para desarrollarla. Como resultado, se avaló un derecho reconocido constitucionalmente, pero se hizo de forma puntual, facilitando tan solo las alianzas electorales, pero sin prever situaciones relacionadas con la coherencia ideológica o programática de los partidos involucrados, su funcionamiento en bancadas, el manejo de los recursos de financiación, las diferencias entre el nivel nacional y otros subnacionales, así como otros temas que no han sido considerados.

Decisiones de altas cortes e interpretaciones del organismo electoral explican también las modificaciones recientes del sistema político, al posibilitar el reconocimiento mediante mecanismos extraordinarios de personerías jurídicas a partidos y movimientos políticos que en el pasado se vieron afectados por el conflicto armado, reviviendo una amplia gama de experiencias partidistas, que entran a jugar con las reglas de juego preestablecidas, pero en un esquema altamente personalista.

Al mismo tiempo, procesos políticos observados en el período han retado normas vigentes y generado nuevas realidades, como es el caso de las demandas de personería jurídica para organizaciones que, como la Colombia Humana, sacaron las segundas votaciones en las elecciones presidenciales del 2018, o las modificaciones en materia de gestión electoral producidas como consecuencia de las reclamaciones originadas por los votos no contabilizados al partido del presidente en

las elecciones parlamentarias de ese mismo año. Así mismo, la opción del Pacto Histórico por la lista cerrada y, en las últimas elecciones, su conformación a través de consultas, ha confluído, al menos en el nivel nacional, en procesos ganadores, que han propiciado la elección de un mayor número de mujeres en el Congreso. Lo anterior implica que, en la práctica, tanto en las elecciones del 2022 como en las de las 2026, actuaciones de actores específicos han modificado normas vigentes sin que estas pasaran por el Congreso y fueran adoptadas en una reforma política o electoral. Estas transformaciones alteran el funcionamiento del conjunto de actores políticos dentro del sistema.

Más allá de la proliferación de partidos políticos y de candidatos, imposibles de seguir para el ciudadano común, como se ha vivido en las elecciones de 2026, el proceso ha estado caracterizado por inestabilidad jurídica y una falta de claridad e incertidumbres en materia normativa, que se reflejan en asuntos relacionados con la aprobación o anulación de personerías jurídicas a ciertos partidos, la participación o prohibición de participar de algunos candidatos de estos en las consultas populares e interpartidistas, las críticas al manejo dado a las encuestas, las críticas al Consejo Nacional Electoral y sus decisiones, las denuncias de supuestos fraudes electorales, entre otras.

La combinación de la inexistencia de las reformas requeridas con la modificación de normas a través del sistema judicial o presionadas por la realidad política ha dado como resultado lo que Casas-Zamora (2016) llamó las “colchas de retazos” refiriéndose a situaciones en América Latina, donde no existe una consideración sistémica ni de las interacciones complejas entre “las características del régimen político, del sistema electoral y del sistema de partidos”, derivando en “monstruos”, según los cuales “las partes aparecen anexadas en forma contradictoria y donde todo está pensado para resolver problemas de coyuntura” (p.20).

Los efectos en la percepción de la ciudadanía

No resulta sorprendente que este desorden normativo en cuanto a las reglas que regulan el régimen político electoral (es decir, las formas de acceso al poder político) y los problemas de funcionamiento y de eficacia del sistema político se reflejen en altos niveles de abstención electoral y de desinterés ciudadano en los procesos electorales. Otros indicadores, como la percepción ciudadana reflejada en encuestas de opinión, también dan cuenta de la desafección en la política. Por ejemplo, los porcentajes de quienes consideran que el país es democrático no

han llegado a un 37% entre 2007 y 2023, según las correspondientes encuestas de Cultura Política del DANE. Para este último año, casi 7 de cada 10 colombianos consideraban que el régimen era parcialmente democrático (58,1%) o no democrático (8,0%). Estas cifras se ven acompañadas de disminuciones en el apoyo a la democracia, en la satisfacción con su funcionamiento y en la confianza en las elecciones (Rodríguez Pico y Guzmán, 2026).

En sintonía con lo anterior, se encuentran los bajos niveles de respaldo a instituciones de la democracia. Como se muestra en la más reciente encuesta de Invamer (2026), los partidos políticos cuentan con el peor nivel de desaprobación (66%), solo superados por el ELN con un 88,4% de opinión negativa. Llama la atención que a la par del Congreso (con un 57,8% de desaprobación) se encuentren instituciones judiciales.⁴ Como lo muestran, de manera continúa, esta y otras encuestas, la tendencia de percepciones desfavorables de estas instituciones se ha mantenido a lo largo de la última década.

Recomendaciones

Una estrategia para el impulso de las reformas

De acuerdo con lo planteado en este artículo, considero que el problema no es tanto el **qué** se debe reformar, sino el **cómo** realizarlo. Aunque fallidas, todas las propuestas de reformas políticas han dejado análisis valiosos sobre los diferentes temas tratados. Las exposiciones de motivos, las audiencias públicas con participación de expertos, ciudadanos y otros actores involucrados, los trabajos académicos, los aportes de la MEE, entre otros, dan cuenta de un valioso acumulado y de diversas opciones disponibles para lograr los objetivos esperados. A ello puede sumarse la experiencia comparada internacional. Más que sobre medidas específicas, resulta entonces interesante poner el foco en algunas consideraciones estratégicas derivadas de la experiencia del país en materia de reformas políticas, del seguimiento de diversas iniciativas fracasadas y de las opiniones de sectores de la sociedad civil interesados en el tema.⁵

4 La opinión desfavorable de la JEP fue del 44,1%, mientras que la de la Corte Suprema de Justicia alcanzó el 46,5% y el sistema judicial colombiano el 58,3% de desfavorabilidad Invamer (2026).

5 Es el caso de la “Mesa Técnica de Expertos y Expertas: propuestas de reforma política y electoral para profundizar la apertura democrática”, realizada el pasado 18 de marzo, de la cual tomo algunas ideas y argumentos.

Los contenidos: entre el ideal y el realismo

Un primer punto de partida a considerar es que, independiente de su origen, cualquier mandatario o grupo parlamentario que desee impulsar una reforma, debe tanto buscar generar un gran acuerdo en torno a ella, como estar en capacidad de negociar algunos puntos que sus opositores no estarán dispuestos a ceder sin debatirlas o pedir su hundimiento.

En este sentido, sin abandonar ciertos ideales requeridos frente al sistema político (su modernización, el evitar la fragmentación y el personalismo, el fortalecer los partidos políticos, el impulsar mecanismos que garanticen la competencia política y la inclusión, el simplificar y legitimar el sistema electoral, etc.), es relevante considerar que los proyectos de reforma deben tener un carácter realista. Por ejemplo, medidas contempladas en las propuestas de la MEE, como el cambio en el sistema de elección de los congresistas a través de un sistema electoral mixto —que ya había sido intentado sin éxito en el pasado, la adquisición progresiva de derechos para modificar de conjunto el sistema de partidos desde lo municipal, o reformas sustantivas del régimen subnacional, no van a ser lo más adecuado en un momento en el que estos temas han perdido vigencia en la agenda y donde no existen mayorías en el Congreso, lo que augura que cualquier reforma tendrá que tramitarse en un ambiente polarizado y de alta fragmentación.

Aunque lo anterior no implica renunciar a transformaciones sustantivas, implica reconocer las posibilidades y condiciones actuales y priorizar temáticas que apunten de forma puntual a nudos problemáticos fundamentales que afectan hoy el sistema político.

Estrategias para la búsqueda de consensos y el trámite de las reformas

En el pasado, un motivo de rechazo y resistencia a propuestas de reformas político-electorales ha sido la introducción de algunas de las medidas que se perciben como ligadas de forma directa a los intereses de quien las impulsa y que despertaron sospechas de posibles intenciones ocultas (el transfuguismo, la regulación de coaliciones, la puerta giratoria, etc.). En este sentido, una reforma que de verdad quiera tramitarse pensando en el bien del país y en resolver los acuciantes problemas del sistema, debería argumentar y mostrar con evidencia empírica sus posibles beneficios en cada uno de los temas a modificar.

Lo anterior requeriría dejar de lado todas las medidas que puedan interpretarse como destinadas a generar beneficios inmediatos para los sectores políticos que las promuevan y centrarse en aquellas que generen consenso entre colectividades de diversa orientación política. Sectores académicos, de la sociedad civil (MOE, GIREPO, la Mesa de Expertos y Expertas, entre otros), de la comunidad internacional y medios de comunicación, pueden ser aliados sustanciales en este esfuerzo.

Considerando que los intereses siempre estarán presentes, una estrategia clave puede ser diferir la aplicación de las normas a ser aprobadas a una contienda electoral futura, que no beneficie directamente a ninguno de los actores políticos actuales y que, a la vez, no amenace de forma inmediata los intereses de los políticos involucrados en la aprobación. Esto evitaría otro problema observado en el pasado: el que la aprobación en fechas muy cercanas a las elecciones subnacionales afectara las campañas territoriales, generando la valoración de que las normas fueron adoptadas en detrimento de algunas de las partes en competencia.

A la luz de lo ocurrido con el código electoral, considerado inconstitucional en dos ocasiones por la Corte Constitucional por vicios de forma, es evidente que es necesario evitar aprobar reformas de manera atropellada y sin contar con los procedimientos requeridos. Como bien lo indica el refrán popular, del afán de sacar las reformas a toda costa, no ha quedado sino el hundimiento, el cansancio y el desencanto por la pérdida del esfuerzo realizado.

La priorización

Es claro que no va a ser posible tramitar una reforma política que abarque todos los temas requeridos por el sistema político electoral colombiano. En este sentido, resulta necesario el ejercicio de priorización, pero que vaya en la línea de buscar cierta coherencia en el sistema, atacar los problemas más acuciantes y tener una visión de largo plazo.

Tomando en consideración los antecedentes de iniciativas recientes de reformas fracasadas, se sugiere considerar de manera separada los tres grandes bloques temáticos, ya enunciados: el código electoral, la reforma a las autoridades electorales y la reforma político-electoral propiamente dicha. En el primer caso, avances logrados en ciertos temas deben ser considerados, con lo cual no es necesario partir de cero, aunque sí se requiere superar los errores de trámite y las críticas realizadas.

En cuanto a la reforma a la autoridad electoral y al trámite de otras medidas político-electorales, conviene no tener actitudes maximalistas que pretendan reformar todo en un solo intento. Convendría más bien considerar los cambios ocurridos en el país en años recientes y atacar aquellos problemas que resultan más críticos. Frente a las prevenciones por parte de las instituciones involucradas en los procesos electorales, podría ser más adecuado aplazar la apuesta por un tribunal independiente y concentrarse en discutir cómo garantizar una conformación del CNE desligada de los partidos políticos, prestando especial atención a quienes deberían ser los nominadores de sus integrantes. No podría dejar de contemplarse la evaluación rigurosa del rol cumplido por este organismo en la actual coyuntura electoral con los recursos adicionales que se garantizaron y clarificar sus atribuciones, las de la Registraduría y las de la sección Quinta del Consejo de Estado.

La reforma política, por su parte, debería partir de un balance de los puntos más críticos del funcionamiento del sistema, acorde a lo observado en las dos últimas elecciones. Sin duda, la reglamentación de las coaliciones políticas, hoy con un funcionamiento meramente pragmático y electoral, y el evitar la proliferación de partidos políticos con carácter puramente personalista, deberían tener un lugar prioritario en la agenda. Ello sin descuidar aspectos tales como la financiación política, la forma de presentación de las candidaturas simultánea a la democracia interna partidista y la apertura hacia sectores excluidos, incluyendo la paridad de género.

El momento oportuno (*Timing*)

Y antes de concluir, la experiencia previa muestra que es preferible impulsar las reformas al inicio del periodo presidencial, cuando existe una ventana de oportunidad para su estudio y cuando las posibilidades de contar con una coalición de apoyo son mayores. Por más relevante que sea el tema del que se trate, está ya ha demostrado que no suelen tener futuro iniciativas reformistas impulsadas cuando el gobernante tiene “el sol a sus espaldas” o cuando el Congreso ha entrado en modo electoral para buscar la reelección de candidatos o partidos en contiendas nacionales. Si existe interés real por modernizar y democratizar el sistema político colombiano, esta debería ser una de las primeras reformas presentadas al Congreso por parte del presidente electo para el período 2026–2030.

Referencias

- Casas-Zamora, K. (2016). Prólogo: Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina. En K. Casas-Zamora (Ed.), *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos* (pp. 9-15). Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). *Colombia Potencia Mundial de la Vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Gobierno de Colombia.
- Fundación Razón Pública. (2025, 16 de noviembre). *Encuestas en Colombia: historia, metodología y una ley que cambió el juego político*. <https://razonpublica.com/encuestas-colombia-historia-metodologia-una-ley-cambio-juego-politico/>
- Invamer. (2026). *Colombia Opina No. 20*. Noticias Caracol; Blue Radio.
- Londoño, J. F. (2016). La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia (1991-2015). En K. Casas-Zamora (Ed.), *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos* (pp. 183-226). Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Misión Electoral Especial. (2017). *Propuestas de reforma política y electoral*. USAID; Open Society Foundation; NIMD; Embajada de Suecia.
- Nuevo Siglo. (2024, 12 de diciembre). *Reforma política debilita más el sistema: MOE*. <https://www.elnuevosiglo.com.co/politica/alertas-de-la-moe-cambios-en-el-proyecto-de-reforma-politica>
- Petro, G. y Márquez, F. (s.f.). *Colombia: Potencia Mundial de la Vida. Programa de Gobierno 2022-2026*.
- Polo, M. L. (2025, 26 de agosto). Aciertos y desaciertos de la nueva ley de regulación de las encuestas electorales. *Periódico UNAL*. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/aciertos-y-desaciertos-de-la-nueva-ley-de-regulacion-de-las-encuestas-electorales>
- Prieto, J. y Zapata, M. (2025, 14 de diciembre). El derroche electoral del CNE: \$438 mil millones con sobrecostos y favorecimientos. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-derroche-electoral-del-cne-438-mil-millones-con-sobrecostos-y-favorecimientos/>
- Rodríguez Pico, C. R. (2018). Reformas políticas, reformas a la política y consolidación de la paz. En M. García Villegas (Ed.), *¿Cómo mejorar a Colombia? 25 ideas para reparar el futuro*. IEPRI; Editorial Planeta.
- Rodríguez Pico, C. R. y Guzmán, H. (2025). La valoración experta y la mirada ciudadana sobre la democracia colombiana. *Análisis Político*, (111), 113-135.
- Semana. (2025, 3 de marzo). *Artículos del Plan de Desarrollo de Petro que le dieron más dinero al CNE pasan a control constitucional*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/a-control-constitucional-los-ar>

ticulos-del-plan-de-desarrollo-de-petro-que-le-dieron-mas-dinero-al-cne/202524/

Senado de la República. (2023, 23 de marzo). *Comisión primera aprueba retiro de la reforma política*. <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4414-comision-primer-a-prueba-retiro-de-reforma-politica>

W Radio. (2022, 25 de noviembre). *¿Cambio de sexo para niños de 5 años? Otra polémica propuesta del Código Electoral*. <https://www.wradio.com.co/2022/11/25/cambio-de-sexo-para-ninos-de-5-anos-otra-polemica-propuesta-del-codigo-electoral/>

Comunicación gubernamental, periodismo y culturas políticas durante el gobierno de Gustavo Petro¹

Fabio López de la Roche²

Contexto

Las culturas políticas (las cuales incluyen valores, tradiciones, prácticas políticas, lecturas compartidas del pasado, ideología, imaginario, mitos, discursos, entre otros fenómenos) ejercen una mediación muy importante como constructoras de sentido y de significaciones en la información y la comunicación de masas. Además de su influencia dentro de los propios ciudadanos que las comparten, las culturas políticas resultan claves en la orientación de los viejos y nuevos medios de comunicación y de los propios periodistas, mucho más en nuestro tiempo, con su carga de renovados radicalismos ideológicos de derecha e izquierda, convicciones, esperanzas, utopías, como también prejuicios, odios y descalificaciones de quienes se sitúan en orillas ideológico-políticas opuestas.

-
- 1 El presente artículo es una versión resumida de un artículo mucho más extenso y pormenorizado publicado en la revista *Sur* el 23 de febrero de 2026, quince días antes de las elecciones a Cámara y Congreso del 8 de marzo, titulado “Consolidación de la izquierda, polarización en las culturas políticas, fragmentación de la esfera pública, crisis del periodismo y de los medios y verdad informativa en riesgo, en vísperas de las elecciones de 2026 en Colombia”.
 - 2 Profesor Titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia.

Este artículo abordará algunos aspectos de la comunicación gubernamental y la comunicación presidencial durante el gobierno de Gustavo Petro, como también otros asuntos relacionados con las culturas políticas y, en particular, con la cultura política populista de izquierda promovida por el petrismo.

El significado del acceso al poder de Gustavo Petro y del gobierno entre 2022 y 2026 del movimiento y ahora partido Pacto Histórico

La importancia del acceso al poder en las elecciones de 2022 del Pacto Histórico y del gobierno de ese movimiento y del presidente Petro entre 2022 y 2026 radica en que esta vez la izquierda llegó para quedarse, pues, como acaban de mostrar las elecciones del pasado 8 de marzo de 2026, sus resultados evidencian la consolidación de una izquierda legal y civilista en Colombia, luego de décadas de involucramiento de un sector de ella con la lucha armada, que como una sombra maléfica siempre persiguió a la izquierda, pero también de persecución y exterminio, como lo evidenció el caso del *partidicidio* de la Unión Patriótica y el asesinato de Bernardo Jaramillo, Carlos Pizarro, Jaime Pardo Leal, Manuel Cepeda y José Antequera, entre tantos otros homicidios de valiosos líderes de izquierda en las décadas pasadas. El Pacto Histórico ha obtenido en las elecciones del 8 de marzo 26 curules en el Senado de la República y 41 en la Cámara de Representantes (Lombo, 2026).

Más allá de cualquier evaluación, positiva o negativa, de la compleja y contradictoria figura del actual primer mandatario, la llegada a la presidencia de Gustavo Petro y del Pacto Histórico, condensa y expresa décadas de luchas de movimientos sociales campesinos, obreros, indígenas, afrocolombianos, empleados públicos, trabajadores informales, mujeres populares y minorías sexuales, grupos que a través del tiempo han sido subordinados y excluidos política, social y simbólicamente.

Con estos cuatro años de gobierno se ha producido también la vinculación de una nueva camada burocrática de izquierda o centro-izquierda a las instituciones estatales que, a futuro, habría que evaluar en cuanto a sus logros y eventuales limitaciones en su desempeño en las instituciones públicas.

Los medios y el periodismo dominantes ante estas nuevas realidades de la política

Ante esta nueva configuración de la cultura política, los grandes medios de comunicación dominantes (la revista *Semana*, RCN Televisión, los periódicos *El Tiempo* y *El Colombiano*, Caracol Televisión y los informativos radiales de la mañana) no han estado a la altura del reto de llevar a cabo un cubrimiento informativo ponderado y de calidad del primer gobierno de izquierda en la historia del país. Han favorecido una visión negativa del gobierno de Gustavo Petro que no le reconoce ningún mérito, que se centra en sus desaciertos, dirigiendo su crítica dirigiendo su crítica a la figura del presidente y construyendo como tendencia un panorama desastroso de la gestión gubernamental (Mejía, 2024).

En ocasiones, ante la evidencia de los datos, que sin necesitar ser indicadores de un desempeño extraordinario del gobierno, no dejan ver ningún desastre en la gestión económica gubernamental (la inflación pasó de 9.3 en 2023 a 5.20 a diciembre de 2024 y a 5.10 a fines de 2025; el desempleo de 11.3 a mediados de 2022 a 8.2 a febrero de 2025; la incautación récord de 883,8 toneladas de cocaína durante 2024; el auge del turismo con la visita a Colombia durante el mismo año de 6.696.835 personas no residentes; el éxito de la Conferencia de las Partes de la Biodiversidad COP 16 en la ciudad de Cali en noviembre de 2024; el crecimiento de la economía en 3.4% en el tercer trimestre de 2025 destacado por *The Economist* y la OCDE y el PIB para todo el año de 2025 de 2.6%), algunos de estos medios se ven obligados a reseñar, un poco a regañadientes, estas cifras (Ávila, 2025: 154-168; Boletín de Indicadores Económicos del Banco de la República).

Varios medios y periodistas aparecen presos de la vieja actitud antizquierdista y anticomunista dominante por tantas décadas en la cultura política colombiana, que no le reconoce ningún aporte ni nada positivo a la izquierda, que la descarta y la descalifica de plano, o de la cultura política del uribismo que auguraba y sigue anunciando el deslizamiento del gobierno Petro hacia el “castrochavismo”, “la entrega del país a Cuba” o la conversión de Colombia en una nueva Venezuela con un presidente perpetuado en el poder, una economía estatizada y anticapitalista. Parecen incapaces de concebir un gobierno democrático liderado por la izquierda o un sistema político donde la izquierda

pueda jugar un rol positivo en la construcción y fortalecimiento de la democracia.

Las excepciones frente a ese periodismo dominante que toma partido en medio de las polarizaciones colombianas del primer tercio del siglo XXI (uribismo vs. santismo y, más recientemente, uribismo y otras derechas vs. petrismo y viceversa) son el diario *El Espectador*, equilibrado frente al gobierno y crítico de las cosas mal hechas en sus políticas públicas y en el desempeño presidencial; el teleinformativo independiente “Noticias Uno” que destaca los logros y critica sus errores; la revista *Cambio*, donde el presidente ha tenido espacio en destacadas entrevistas con Daniel Coronell que han implicado las necesarias preguntas críticas, pero también respeto y atención por la figura presidencial; y el canal *Cablenoticias*, que ha mantenido un modelo centrado en la información noticiosa nacional e internacional elaborada con rigor, como también en algunos espacios de opinión pluralistas, manejados con equilibrio noticioso y profesionalismo.

Considero pertinente llamar la atención sobre el desempeño profesional y equilibrado de estos medios, a los cuales podríamos sumar otros medios independientes digitales como *Razón Pública*, *Cuestión Pública* o *Vorágine*, que, siendo críticos con el gobierno, no se inscriben en el antipetrismo programático.

Debo destacar en este grupo de medios y periodistas no militantes y equilibrados frente al gobierno del Pacto Histórico, el papel jugado por el Noticiero CM& y por su conductor Yamid Amat, por cuyo espacio de entrevistas “Pregunta Yamid” pasaron todos los ministros y altos funcionarios del gobierno del Pacto Histórico durante los dos años de esta administración en los que funcionó el teleinformativo, antes de salir del aire debido a dificultades económicas. Allí pudimos escuchar las voces de los nuevos funcionarios del gobierno del Pacto Histórico, entrevistados con respeto y atención de parte de Yamid Amat: la líder indígena Leonor Zalabata, nombrada embajadora ante Naciones Unidas; el economista Jorge Iván González, director de Planeación Nacional; la ministra del Medio Ambiente Susana Muhamad; la congresista ponente de la reforma laboral María Fernanda Carrascal; el canciller Luis Gilberto Murillo; el director de la ADRES Félix León Martínez; la congresista ponente de la reforma a la salud Martha Alfonso; el director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y de Desastres UNGRD Carlos Carrillo; el director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN,

Luis Carlos Reyes, entre otros. En medio del respeto y la atención por sus entrevistados, nunca faltaron las preguntas críticas, pero siempre Yamid apareció como un periodista curioso, interesado en conocer y aprender de la vida, las trayectorias y los conocimientos de las funcionarias o funcionarios entrevistados.

Resulta oportuno tener este cuadro presente, porque en varias ocasiones el presidente Petro ha hecho generalizaciones indebidas sobre el conjunto de los medios de comunicación, los periodistas y las mujeres periodistas, como enemigos de su gobierno, llamándolos “periodistas prepagos”, “periodistas Mossad” o “las muñecas de la mafia” (Osorio, 2024; SWI swissinfo.ch (2024).

La propuesta de cultura política populista del presidente Petro en un país de populismo frustrado e histórica dominación oligárquica. Las contribuciones del discurso presidencial a la polarización

La propuesta discursiva del presidente Petro reivindica la figura del pueblo y sus luchas históricas, en un país como Colombia, donde, a diferencia de Argentina (Juan Domingo Perón y Evita), México (Lázaro Cárdenas) y Brasil (Getulio Vargas), países en que el populismo tuvo una presencia política y simbólica central para la constitución de la cultura política, se mantuvo durante varias décadas un sistema oligárquico de dominación. En Colombia, la fase o la posibilidad populista se frustra con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, con el golpe militar contra Gustavo Rojas Pinilla en 1957 y con el fraude en las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970, siendo Carlos Lleras Restrepo el presidente, que impidió la llegada a la presidencia del candidato Rojas Pinilla, esta vez por la vía electoral, en abierto desafío al dominante y excluyente monopolio liberal-conservador del Frente Nacional.

El populismo político clásico tuvo en América Latina y en primer lugar en la Argentina peronista, un impacto positivo en el reconocimiento cultural y simbólico de las masas populares y de sus luchas por derechos y por la igualdad, movilizándolo de manera paralela a los elementos nacional-identitarios en el discurso y la política cultural.

Además de la frustración en el país del populismo clásico de los años 30, 40 y 50 del siglo XX, Colombia va a vivir con los gobiernos de

Álvaro Uribe Vélez entre 2002 y 2010, un populismo de derecha que estimuló el culto personalista al “Gran Colombiano” –que se mantiene en nuestros días en muchos de sus seguidores– y que intentó adueñarse de lo comunitario con la retórica del “Estado Comunitario” y sus “Consejos comunitarios” televisados de los sábados. Al mismo tiempo, Uribe Vélez estimuló una fuerte polarización de la sociedad colombiana, entre, de un lado, sus partidarios y “ciudadanos de bien” que apoyaban su política de “seguridad democrática”, y, del otro lado, los magistrados de las Altas Cortes, periodistas, intelectuales, defensores de derechos humanos y políticos opositores críticos de su gobierno, a quienes el presidente convirtió desde su discurso público en “guerrilleros vestidos de civil”, “partidarios de las Farc” o “enemigos de la seguridad democrática” (López de la Roche, 2014).

Uribe Vélez pudo polarizar a la sociedad, de manera rentable para su proyecto político de la “seguridad democrática”, arrinconando a los opositores, gracias a su exitosa política de contención militar de las Farc que, con sus logros militares (“Plan Patriota” en el sur del país y expulsión de las Farc de Cundinamarca), y con el apoyo de los grandes medios de comunicación, se ganó el respaldo de amplísimos sectores de la sociedad, logrando índices de favorabilidad en las encuestas entre el 70 y el 80% durante sus dos gobiernos—no obstante los graves escándalos que atravesaron su gestión— (López de la Roche, 2014a).

El discurso confrontacional del presidente Petro como factor de polarización

El presidente Gustavo Petro, luego de unos primeros meses de intentar un gobierno de coalición con los partidos tradicionales, decidió romper la coalición y radicalizar su discurso en un tono populista y confrontacional, en términos de pueblo contra oligarquía y de pobres contra ricos. Si bien ese discurso polarizador le permite fortalecer y cohesionar sus bases políticas con los petristas más incondicionales y obtener el respaldo fluctuante de un 30-35 % de los colombianos en las encuestas, cosa nada despreciable si tenemos en cuenta que, luego de las elecciones a Cámara y Congreso del 8 de marzo de 2026, el Pacto Histórico es la fuerza política más grande del país, esta polarización, asentada sobre una popularidad mucho menor que la de Uribe Vélez cuando era presidente, no le permite ganarse al grueso de la opinión

pública, como sí lo lograba el mandatario antioqueño, con sus logros en la confrontación militar con las Farc y con los grandes medios como caja de resonancia de sus avances militares.

La gran contradicción comunicacional del presidente Petro está en relación con cómo sus llamados discursivos genéricos al Acuerdo Nacional o sus invitaciones al empresariado a colaborar en programas de justicia social y reducción de la inequidad resultan cancelados o borrados de un plumazo con posteriores frases descalificatorias de los empresarios o de los congresistas, pronunciadas por él mismo. Resumiendo, “Petro contra sí mismo”. O “Las emociones de Petro traicionando al Petro negociador y de los acuerdos”. En varias ocasiones, su mano derecha, Laura Sarabia, debía salir a corregir o atenuar las declaraciones del presidente, a explicar qué era lo que en realidad él quería decir y matizar un poco el mensaje confrontacional que erosiona en la práctica los llamados a la concertación y al consenso. En alguna ocasión también el ministro del Interior Luis Fernando Velasco trató de explicar esta propensión al discurso confrontacional con el argumento de que “el presidente ha sido un gran luchador”, y que a él “le es muy difícil dejar de luchar”.

Creo que ese histórico y genuino luchador por los pobres que ha sido Gustavo Petro, que se emociona y él mismo emociona en sus discursos de plaza pública a esos sectores que a través del tiempo han sido desheredados y descuidados por el poder, pudo haber hecho más conciencia de que él es el gobernante de todos los colombianos, de los pobres y marginados, pero también de las clases medias y altas, incluidos los empresarios.

No sobra recordar que una de las innovaciones del discurso político del M-19 en los años 70 y 80, movimiento que con tanto afecto suele rememorar el presidente Petro, fue el reconocimiento y la visión positiva de las clases medias, que siempre fueron vistas de manera negativa por las izquierdas marxistas como “compañeros de viaje” de la revolución proletaria, que tarde o temprano iban a defecionar.

Con su discurso confrontacional, el presidente Petro puede consolidar a la parte más radical de ese 30-35% de la opinión que lo apoya, mientras pierde a amplios sectores de las clases medias, pero también del pueblo e incluso de las clases altas que votaron por él buscando un cambio positivo para el país y que hoy están cansados de la polarización ideológica y discursiva en la vida diaria y en las redes sociales, en buena parte atizada por el discurso presidencial.

Considero necesario expresar que no estoy de acuerdo con ese discurso polarizador del presidente Petro, pues estimula otras polarizaciones ya existentes contra la misma izquierda, y promueve una polarización general de la sociedad que no facilita hacer acuerdos para sacar adelante programas y proyectos que la sociedad necesita, pero que la polarización no permite apreciar lo indispensables que son (como el acuerdo para una transición efectiva hacia una paz estable y duradera). Esa polarización favorecida por el discurso confrontacional del presidente y líder carismático de la izquierda tampoco favorece la conformación de una cultura política de izquierda democrática, pluralista, no caudillista, no conspirativa, con capacidad de negociar, seducir y atraer a otros sectores políticos y ciudadanos hacia su propuesta y lograr un reconocimiento amplio de esa izquierda democrática en el sistema político.

La comunicación presidencial excesiva y descuidada a través de X (Twitter) y el centramiento de la visibilidad del gobierno del Pacto Histórico en la figura del Ejecutivo

El presidente ha privilegiado para su comunicación X, desde el cual responde a pronunciamientos y críticas de periodistas, medios, políticos, opositores y críticos de su gobierno. Si bien en esa dirección es eficaz el uso de X, para controvertir mensajes y versiones de sectores opositores interesados en afectar la imagen del presidente o del Gobierno, el número excesivo de tweets diarios, muchos de ellos improvisados, altamente emocionales, escritos al calor de los acontecimientos y sin ningún control editorial en términos de asesores de comunicación presidencial, han hecho daño a la imagen del presidente y del Gobierno, a la negociación de paz con el ELN, a su relación con las Cortes, a las relaciones con Estados Unidos y a sus relaciones con el periodismo (López de la Roche, 2023).

Considero también que ese exceso tuitero del presidente, aunado a su estilo confrontacional y a su exuberancia y profusión discursivas, genera una presencia excesiva de la figura presidencial en el marco de la comunicación gubernamental. Otros funcionarios, como ministras y ministros o directores de cruciales instituciones gubernamentales, terminan invisibilizados o marginados por la figuración excesiva del primer mandatario y tal vez por la ausencia de lineamientos comuni-

cacionales claros de los ministerios y entidades gubernamentales. Ese protagonismo y esa centralidad del presidente Petro en la comunicación gubernamental, con sus frecuentes salidas en falso y las polémicas que suscita, han hecho que la crítica de medios y personalidades opositoras se concentre también preferentemente en la figura del presidente.

En otro frente de la comunicación gubernamental, el presidente Petro ha pretendido transmitir sus consejos de ministros como *alocuciones presidenciales*, que de tiempo atrás han sido concebidas como un género de comunicación en directo para asuntos de importancia nacional en la coyuntura política y social, que debe ser breve y puntual en el abordaje de esos temas urgentes del momento, y también porque las alocuciones no pueden afectar la emisión de los programas de la televisión pública y privada debido a los compromisos de producción, emisión y exhibición de esas entidades con los productores y con las audiencias, en un negocio costoso y de altas inversiones como es el de la producción de televisión. El Consejo de Estado le ha ordenado en una sentencia (Consejo de Estado, 2025), desde mi perspectiva con toda la razón, no emitir por los medios privados comerciales esos consejos de ministros donde el presidente, como es habitual, hace unas introducciones que pueden durar una hora o más y donde la duración total del consejo puede extenderse de dos a tres horas de tiempo televisivo. Ante esa decisión del Consejo de Estado, el presidente ha respondido que se trata de censura y, con cierta recurrencia, expresa, sin razón, en sus consejos de ministros que estos eventos están siendo censurados (Transmisión del Consejo de Ministros del 16 de febrero de 2026 sobre la situación de la salud).

RTVC Noticias como propuesta de balance informativo frente a la información tendenciosa de los medios corporativos sobre el Gobierno del Pacto Histórico. Elementos positivos de la gestión de este canal

Tal vez, por la histórica falta de claridad y de conocimiento empírico concreto de los asuntos de la comunicación por parte de la izquierda política colombiana, el presidente Petro y su gobierno se dieron cuenta de manera tardía de la necesidad de tener un proyecto de comunicación gubernamental; tardanza que permitió que funcionarios de la administración anterior manejaran ese sistema durante un año y la Radio

Televisión de Colombia RTVC tuvo que pasar, además, por un episodio de algunos meses adicionales de manejo incompetente de la institución por la gerente finalmente nombrada, que debió dejar luego el cargo en medio de acusaciones de corrupción.

Ante el bloqueo informativo sobre los logros en la gestión del gobierno del Pacto Histórico por parte de un sector amplio del sistema corporativo privado de medios de comunicación, el gobierno Petro decidió fortalecer el sistema de medios públicos de RTVC para comunicar sus proyectos gubernamentales y darle un espacio central a las iniciativas promovidas por su administración. Para eso nombró al periodista Hollman Morris, con amplia experiencia en periodismo de derechos humanos, como gerente de RTVC.

Considero que esa decisión de apostarle al cubrimiento de los logros gubernamentales desde el canal público estatal es una decisión legítima y comprensible, en virtud de “la mala prensa” sobre el gobierno imperante en los medios corporativos, aunque riesgosa para los necesarios equilibrios que debe cuidar la información público-estatal, como lo veremos más adelante.

También se decidió encadenar la señal de televisión del canal Señal Colombia y sobre todo su franja informativa y de opinión, con las 74 frecuencias de la Radio Nacional de Colombia distribuidas a lo largo de la geografía nacional y con las 20 emisoras de paz surgidas del acuerdo del Teatro Colón del gobierno Santos con las Farc de noviembre de 2016, para promover la visibilidad de regiones y territorios excluidos en los municipios objeto de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Tampoco considero que, en principio, esa decisión fuera inconveniente, pues permite compartir una información gubernamental y de interés público a distintas regiones rurales y periféricas de la nación y visibilizar al mismo tiempo los problemas, logros y valores culturales locales de esas periferias que los medios corporativos no logran cubrir. Adicionalmente, los y las periodistas y corresponsales de esas emisoras locales de la Radio Nacional de Colombia adquieren visibilidad y reconocimiento regional y nacional, en formato televisivo, apareciendo en su puesta en escena con sus trajes cotidianos, sin la formalidad y glamur de los presentadores y presentadoras de los noticieros corporativos, lo cual probablemente los acerca a sus audiencias popular-masivas.

Seguro, todo este conjunto de colaboraciones y funciones integrativas de las y los corresponsales de las regiones de RTVC/Radio Nacional de Colombia, poniendo en diálogo a los distintos territorios del país, ha acercado a sus audiencias al formato de RTVC Noticias y ha incidido en sus preferencias para que el Premio India Catalina “*al noticiero favorito del público*” haya sido concedido a RTVC Noticias.

Es importante precisar que, en su presentación actual, en una versión más cercana a la puesta en escena populista, RTVC Noticias, iniciando su emisión, se autopresenta como “Premio India Catalina al noticiero preferido *del pueblo*”.

RTVC Noticias como plataforma de propaganda política a favor del presidente y del gobierno. La imposibilidad de la crítica en sus informativos a los desaciertos del gobierno del Pacto Histórico y de la figura presidencial

Considero que lo preocupante en el actual manejo de la orientación de la información en RTVC es que ha venido evolucionando hacia un modelo de propaganda de la gestión gubernamental y de amplificación de las acciones e intervenciones públicas del presidente Gustavo Petro, cuya presencia en tiempo televisivo en las emisiones del teleinformativo es absolutamente desmedida. Donde poco o nada se asumen los asuntos críticos, discutibles o controvertibles de las políticas de este gobierno, como tampoco las improvisaciones y salidas en falso discursivas y comunicacionales del presidente, que no son temas menores, pues en varias oportunidades han afectado las relaciones internacionales y la propia legitimidad y respetabilidad en la política interna del gobierno del Pacto Histórico y de la figura presidencial. El noticiero está en exceso orientado a la defensa y promoción acrítica de la figura del presidente Gustavo Petro, el cual puede figurar dos, tres y hasta cuatro veces como noticia o como fuente de la noticia en una sola emisión. Viendo RTVC Noticias, me da la impresión de que es el noticiero del Pacto Histórico o el noticiero del presidente Petro; al igual que durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, Noticias RCN era percibido como el noticiero del uribismo y la sigla RCN llegó a traducirse entonces por analistas y críticos de medios como “Radio Casa de Nariño”.

Considero que una visión autocrítica del medio público-estatal frente al gobierno de turno y frente al ejecutivo es necesaria para la propia salud del proyecto gubernamental, para la autonomía y relativa

independencia del medio público y para el pluralismo ideológico-político y la democracia informativa.

Los medios públicos deben, por supuesto, informar con equilibrio sobre los proyectos gubernamentales, pero deben ser medios del conjunto de la nación, que reflejen las diferencias y tensiones políticas, sociales, ideológicas y culturales. Deben ser medios donde la oposición pueda presentar también sus opiniones y posiciones políticas. El compromiso de los medios públicos debe ser sobre todo con la verdad, no con la militancia política o partidaria. He visto emisiones de RTVC Noticias dedicadas totalmente, en cuanto al tiempo televisivo del noticiero, a intervenciones del presidente. El martes 17 de febrero de 2025, la emisión central del informativo que inicia a las 7:00 de la noche (por alguna razón inició 11 minutos tarde, yendo hasta las 8:30), le dedicó 27 minutos (del minuto 22 al minuto 49) al recorrido del presidente en La Guajira y a su intervención en un acto público en Uribia. No hubo edición, presentación sintética de sus ideas en el evento; y se enchufó casi media hora en directo con el discurso del presidente. Mientras tanto, de las noticias enunciadas al comienzo de la emisión, por ejemplo, una sobre el conversatorio realizado en el nuevo “Estudio 1” de RTVC acerca de la evolución de la política exterior norteamericana de la Doctrina Monroe a la era de Donald Trump con profesores expertos en el tema, se emitió una nota muy rápida y superficial.

El riesgo del oficialismo en la información noticiosa y en la construcción de la opinión en las propuestas de medios público-estatales es caer en visiones idílicas de la gestión del gobierno que refuercen autoencierros ideológicos de las audiencias que terminan recluidas en burbujas informativas, como ha ocurrido con *Fox News* y sectores del Partido Republicano en los Estados Unidos, pero también con Noticias RCN y sectores del uribismo y de la derecha política en Colombia. Frente a la figura de presidentes autosuficientes y *providenciales* como Gustavo Petro, comprendemos que seguramente no resulta fácil para los periodistas de izquierda asumir la crítica del discurso presidencial, en buena medida porque históricamente en la cultura política de las izquierdas, a pesar de que siempre se habló mucho de “crítica y auto-crítica”, en la práctica poco se ejerce frente a los propios dirigentes y en algunos periodistas parecen operar mecanismos de autocensura o de tratamiento indulgente frente a los errores y excesos del líder mesiánico y carismático con el cual tienen afinidades y al que en buena medida deben su trabajo y su visibilidad pública.

Resumiendo, sobre el papel y las funciones de esta comunicación público-estatal bajo el gobierno de Gustavo Petro, podríamos concluir que ella intenta contar los logros del gobierno del Pacto Histórico que el sistema corporativo silencia, mientras amplifica al mismo tiempo la matriz populista del discurso presidencial y la actitud confrontacional del presidente Petro con la oposición y con otros sectores sociales, sin cuestionarlas ni problematizarlas.

Recomendaciones

De llegar al poder el candidato del Pacto Histórico, Iván Cepeda, deberá hacer un esfuerzo para construir un equipo de expertos en comunicación que asesore los procesos de definición de su propuesta de comunicación gubernamental y comunicación presidencial, con miras a evitar las improvisaciones y manejos inconvenientes de medios y géneros de la comunicación que se evidenciaron bajo el gobierno de Gustavo Petro.

Cepeda deberá decidir si continúa con el modelo populista de polarización de la opinión y de la sociedad entre pobres y ricos, pueblo y oligarquía, o si evoluciona hacia un modelo menos excluyente y más integrador de las diferencias políticas y de clase social entre los colombianos. Un modelo menos confrontacional y más orientado a la producción de algunos consensos puede ayudar al logro de acuerdos en la sociedad y en el congreso hacia la aprobación de reformas y proyectos de ley.

En el caso de un eventual triunfo de la candidata de la derecha Paloma Valencia en las elecciones presidenciales, una construcción de consensos para garantizar gobernabilidad no va a ser fácil, por un lado, debido a sus estrechas convicciones uribistas (Mompotes, 2026). Pero también, por su histórica descalificación de la izquierda, que ahora es la primera fuerza política a nivel nacional y que podría ejercer con los proyectos gubernamentales la misma oposición brutal e irreflexiva que hizo el Centro Democrático en el Congreso a los proyectos de ley y de reformas del gobierno Petro.

En cuanto al manejo de RTVC como sistema noticioso y de opinión, el gobierno que llegue al poder debe tener claro que la responsabilidad del medio público en el cubrimiento de las acciones del gobierno es la de ser justos y producir una información veraz de las realizaciones y logros, pero también ser críticos y vigilantes del mismo y garantes del ordenamiento democrático.

A los presidentes hay que recomendarles abstenerse de elaborar generalizaciones indebidas, estigmatizantes e injuriosas sobre el conjunto de los medios de comunicación y de los periodistas.

Las culturas políticas, sus mitos, héroes y narrativas deben tematizarse y ser debatidas con respeto, pero con franqueza, en medios y espacios de opinión de medios públicos y privados. Actualmente, no se abordan críticamente porque no hay espacios de opinión de calidad que confronten esas diferencias en la percepción del país, su historia pasada y reciente, pero también su futuro.

La superación de las intransigencias ideológicas del presente y la construcción de un tono argumentativo y tolerante en la discusión pública en la casa, la plaza, los medios de comunicación y las redes sociales, es vital para recomponer el rumbo de la política colombiana. Un país polarizado jamás va a construir objetivos compartidos.

Referencias

- Ávila, Ariel. (2025), *Así gobierna Gustavo Petro. Entre la ruptura, los escándalos y la esperanza*, Aguilar, Penguin Random House, Bogotá.
- Boletín de Indicadores Económicos del Banco de la República. (2025). <https://www.banrep.gov.co/economia/pli/bie.pdf>
- Consejo de Estado. (2025). Fallo de Amparo a Acción de Tutela Derecho a la Información/Alocuciones Presidenciales, Magistrado Ponente: Alberto Montaña Plata, 16 de septiembre
- Lombo, Juan Sebastián. (2026). “Pacto Histórico también se convierte en la fuerza con más asientos en la Cámara al lograr 41 curules: así quedaría repartición de escaños”, *Eltiempo.com*, 9 de marzo. Consultable en: <https://www.eltiempo.com/politica/elecciones-colombia-2026/pacto-historico-tambien-se-convierte-en-la-fuerza-mayoritaria-en-la-camara-con-40-curules-asi-quedo-la-reparticion-de-los-escaños-3538731>
- López de la Roche, Fabio. (2025). “La comunicación del presidente Petro o el descuido de las convenciones y las formas”, revista *Razón Pública*, abril 20. Consultable en: <https://razonpublica.com/la-comunicacion-del-presidente-petro-descuido-las-convenciones-las-formas/>
- López de la Roche, Fabio. (2023). “La comunicación presidencial de Gustavo Petro: antecedentes, riesgos y desafíos”, en revista *Sur*, junio 5 de 2023. Ver los apartados “La comunicación presidencial de Gustavo Petro” (pp. 6-7); “El manejo emocional del Twitter y las declaraciones apresuradas del presidente Petro” (pp. 7-8); “Mayo de 2023 ha sido uno de los meses en que más desaciertos comunicacionales ha mostrado el presidente en su manejo del Twitter” (pp. 8-9); y “Las tensiones con los medios y el

- periodismo por las recurrentes críticas generalizantes del presidente” (9-20). Consultable en: <https://www.sur.org.co/la-comunicacion-presidencial-de-gustavo-petro-antecedentes-riesgos-y-desafios/>
- López de la Roche, Fabio. (2014). *Las ficciones del poder. Patriotismo, medios de comunicación y reorientación afectiva de los colombianos bajo Uribe Vélez (2002-2010)*, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia. <https://biblosiepri.info/index.php/iepri/catalog/book/41>
- López de la Roche, Fabio. (2014a). Capítulo 4. “Agonía y deceso del gobierno de la seguridad democrática entre 2008 y 2010: cansancio con la pugnacidad, tensiones con el poder judicial y destape de la corrupción y de nuevos delitos y abusos”, en: López de la Roche, F., *Las ficciones del poder: patriotismo, medios de comunicación y reorientación afectiva de los colombianos bajo Uribe Vélez (2002-2010)*. IEPRI-Universidad Nacional de Colombia. <https://biblosiepri.info/index.php/iepri/catalog/book/41>
- Mejía, Oscar. (2024). “Radionoticieros en Colombia: Voces de una cultura política súbdito-parroquial, antidemocrática y autoritaria”. en: *Desde Abajo*, sept. 20–oct. 20
- Mompotes, Andrés. (2026). “Aquí lo que necesitamos es preservar la democracia y el país”. Entrevista a la candidata Paloma Valencia. En: *El Tiempo*, 15 de marzo, pp. 1-5 y 1-6.
- Osorio, Camila (2024). “La violencia digital contra las periodistas colombianas crece tras llamarlas Petro “muñecas de la mafia”. El presidente logró que la expresión se volviera la más popular para insultar a todo tipo de reporteras, en *El País*, 20 de noviembre de 2024. En: <https://elpais.com/america-colombia/2024-11-21/la-violencia-digital-contra-las-periodistas-colombianas-crece-tras-llamarlas-petro-munecas-de-la-mafia.html>
- SWI swissinfo.ch (2024): “La pelea de Petro contra la prensa colombiana alcanza a las mujeres periodistas”, en: <https://www.swissinfo.ch/spa/la-pelea-de-petro-contra-la-prensa-colombiana-alcanza-a-las-mujeres-periodistas/87549261>
- Transmisión del Consejo de Ministros sobre la situación de la salud en Colombia. (2026). Canales públicos de TV, 16 de febrero.

El gobierno y la transformación digital del Estado colombiano

Carlos Germán Sandoval Forero¹

Contexto

El *Gobierno y la Transformación Digital* del Estado nos refiere a un cambio institucional y relacional fundamental, que consiste en cómo las administraciones públicas interactúan y se centran en los ciudadanos, cómo se toman hoy las decisiones gubernamentales y cómo se entrega valor público; todo esto mediado por tecnologías, nuevas ciudadanías y nuevos roles del servidor público en los diversos territorios. La visión de los gobiernos nacionales y territoriales en este panorama es esencial y, por tanto, tiene profundas implicaciones para la democracia y el desarrollo de cualquier nación en el siglo XXI.

La implementación en el Estado colombiano de modelos y políticas públicas de *Gobierno Digital*, de *Estado Abierto* y de *Innovación Pública* ha generado una “gradual metamorfosis estructural”, perceptible en las relaciones entre ciudadanos y entidades públicas a lo largo de estos últimos 25 años. La naturaleza de este andamiaje jurídico-político-institucional del país en el nuevo milenio se ha construido de manera acumulativa, con etapas e hitos que podemos caracterizar de la siguiente forma:

1 Docente adjunto del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI. Docente ocasional de la Especialización de Gobierno Electrónico – Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Colombia.

La génesis cautivadora, pero fragmentada y con brechas (2000-2011)

La *Agenda de Conectividad* en el gobierno de Andrés Pastrana y la *Estrategia de Gobierno en Línea* en el gobierno de Álvaro Uribe sentaron las bases de la *Nueva Gestión Pública* (NGP) en Colombia, aplicada a través de la ofimática y los medios electrónicos. Estas políticas lograron avances en la digitalización de trámites y la creación del *Portal Único del Estado* (Gov.co), pero mostraron limitaciones al orientarse, en un principio, a una incorporación tecnológica gubernamental del orden nacional, sin anclajes en la cultura del cambio organizacional del Estado, dejando en un segundo plano la generación de valor institucional y el soporte democrático, y comprometiendo la adaptación de las entidades territoriales a sus contextos de brecha digital (Massal & Sandoval, 2010). La *Ley TIC* (Ley 1341 de 2009) representó una piedra angular del Estado colombiano al suscribir los principios de la sociedad de la información como regulador convergente y consumidor de tecnologías, pasando del Ministerio de Comunicaciones, responsable del desarrollo y expansión del telegrama, de la telefonía fija, la radio y la televisión en la nación del siglo XX, al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic). El nuevo régimen configurado por la Ley TIC descargó en los operadores privados la mayor responsabilidad de expansión y acceso al internet y la telefonía móvil en los territorios (Salazar & Ospina, 2014). Además, la nueva gobernanza de la sociedad de la información y el conocimiento dejó un posicionamiento privilegiado de los proveedores tecnológicos y de comunicaciones multinacionales en la negociación con el Estado colombiano, en especial frente a la cesión de las soberanías del dato y a las dependencias generadas por el *software* institucional, las licencias, las capacitaciones e infraestructuras requeridas en la administración pública digital.

La era incipiente de los datos, la innovación y la gestión del conocimiento en el sector público (2012-2018)

Con la *Protección de Datos Personales* (Ley 1581 de 2012) se dieron pasos importantes en el desarrollo del derecho constitucional al *habeas data*, reconociendo la información personal como un bien protegido en el entorno digital. La *Ley de Transparencia* (Ley 1712 de 2014) obligó a las entidades a garantizar la accesibilidad y divulgación de información pública mediante el uso estratégico de tecnologías y de los datos

abiertos. A su vez, el nuevo *Modelo Integrado de Planeación y Gestión* (MIPG) de la Función Pública en Colombia (2017) enfocó los principios de Gobierno/Estado Abierto, de innovación pública, de gestión del conocimiento y de ciberseguridad de la información, que luego también se insertaron en la política pública de *Gobierno Digital* del gobierno de Juan Manuel Santos (Decreto 1008 de 2018). Las brechas y asimetrías entre las capacidades de las entidades del orden nacional frente a las del orden territorial se mantuvieron; la corrupción demostró adaptarse a los sistemas y a los controles informáticos; y las redes sociales virtuales se especializaron en poner en aprietos a la democracia deliberativa (Chenou & Restrepo, 2023).

La transformación digital del Estado en el Covid-19 (2019-2022)

La sucesión de documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en la materia, durante este periodo, marca el interés del gobierno de Iván Duque por impulsar una transición abrupta hacia una *Economía Naranja* (Olave, 2019) y de *Big Data*, al tiempo que buscaba “actualizar” al Estado frente a la disrupción de tecnologías de la cuarta revolución y frente a las mayores amenazas y riesgos del cibercrimen: CONPES 3920 de 2018 (*Big Data*), CONPES 3975 de 2019 (Transformación Digital), CONPES 3995 de 2020 (Confianza y Seguridad Digital), CONPES 4069 y 4070 de 2021 (Ciencia, Tecnología e Innovación / Estado Abierto), sumado a la Gobernanza de la Infraestructura de Datos (Decreto 1389 de 2022). La pandemia del Covid-19 fue el factor catalizador y acelerador de muchas políticas del sector; como el teletrabajo, la telesalud, el *e-learning*, la bancarización digital, etc., a la vez que despertó preocupaciones alrededor de la privacidad y la dictadura de los datos en manos de los gobiernos y las empresas, las burbujas de la economía digital, la ciberdelincuencia, el bienestar y la necesidad de la desconexión digital, además de la vulnerabilidad y el abandono ampliado del Estado en los territorios desconectados (Bolaños, 2020; OCDE, 2022).

La Estrategia Digital Humana en tiempos de Inteligencia Artificial (2023-2026)

Aquí podemos ubicar el balance del gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) que, frente a sus predecesores y etapas antes resumidas, marca un

cambio de paradigma, pero con similares dificultades para superar las realidades estructurales del país. A través del *Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Colombia Potencia Mundial de la Vida”* y la *Estrategia Nacional Digital 2023-2026*, la administración Petro desplazó el eje centrado en lo tecnocrático hacia una visión humana y territorial. Mientras que los gobiernos anteriores priorizaron la digitalización de la relación ciudadano-Estado en grandes centros urbanos y enlazada a los *rankings* y las lógicas de inserción global, el gobierno Petro trató de enfatizar en la “Conectividad para Cambiar Vidas”, buscando llevar la soberanía del Estado, a través de políticas e infraestructuras del mundo digital, hacia territorios históricamente rezagados.

En síntesis, durante el proceso de empalme, el gobierno entrante identificó diversas iniciativas de la administración de Iván Duque que consideró contrarias a su programa de gobierno, entre las más destacadas:²

- Economía Naranja: fue cuestionada por el modelo de desarrollo que promovía, alejándose del enfoque de “economía popular” del programa de gobierno Petro.
- Gestión de Infraestructura y Conectividad: se señalaron fallas en programas como las Zonas Digitales Urbanas (ZDU) y Hogares Conectados 2.0 debido a la falta de foco, problemas con contratistas, interventores y altos costos.
- Seguridad y Espectro: se cuestionó la ineficacia de la política de mitigación de hurto de celulares (bloqueo de IMEI) y se expresaron dudas técnicas sobre la metodología de valoración del espectro 5G para la renovación de permisos.
- Gestión del Dominio (.co) y los programas “Soy.co” y “Nación emprendedora”, por falta de control del Estado, cuestionamientos al operador privado y estudios de impacto incompletos.
- Concepción del acceso a Internet: mientras que las administraciones anteriores enfocaban el acceso a internet como una herramienta de competitividad, la visión Petro buscaba que la conectividad fuera el motor para cerrar brechas históricas y como un derecho habilitador esencial para la seguridad humana y la justicia social.

2 Elaborado a partir del *Informe de empalme Gobiernos Duque-Petro*, consultado a través de (<https://datalogico.dnp.gov.co/>).

Por su parte, la continuidad de políticas de administraciones anteriores, con ajustes, pero que se alineaban con la visión del programa de gobierno Petro, se dio en:

- El acceso subsidiado a servicios TIC, con modificaciones para asegurar su efectividad.
- El fortalecimiento de la comunicación directa y la participación de las comunidades en medios como radio y televisión.
- La Carpeta Ciudadana Digital: se reconoció su utilidad, pero integrando los enfoques diferenciales en su implementación inicial.
- La Política Pública de Gobierno Digital (con ajustes menores en sus componentes).
- El Proyecto Nacional de Alta Velocidad (Interoperabilidad entre instituciones del Estado).
- El Plan San Andrés de Conectividad.
- Las Zonas Digitales Rurales (Ampliación de la cobertura de acceso a internet en zonas rurales, apartadas, PDET).
- Los proyectos para formación de niños y jóvenes en temas de analítica de datos y programación.
- Todos los programas de Ciberseguridad (pero desde el MinTIC y no desde MinDefensa).
- La política de Gobernanza de datos (con ajustes).
- La estrategia de Transformación Digital del Estado (con ajustes).
- El plan maestro de 5G (eliminación de barreras de entrada para el despliegue de la infraestructura).
- La Política Pública de Comunicación de y para los Pueblos Indígenas con un presupuesto específico para su real ejecución.

De otro lado, las nuevas prioridades y temas centrales para el Gobierno se plasmaron en el PND y en la *Estrategia Nacional Digital 2023-2026*, con un enfoque humano y territorial:

- El internet comunitario: se buscó que la tecnología de conectividad fuera una herramienta para cerrar brechas históricas, un derecho habilitador, integrando a los territorios aislados y a la economía popular. De esa forma se promulgaron mecanismos normativos para eliminar barreras en el despliegue de infraestructura y crear condiciones regulatorias que favorecieran a los pequeños *Proveedores de Servicios de Internet* (ISP) y a las comunidades de conectividad en zonas rurales. A través del Internet Comunitario

(decreto 1079 de 2023), se han formalizado cerca de 500 *Juntas de Internet – Comunidades de Conectividad* activas (con presencia en Guaviare, Boyacá, Nariño, entre otros), que conectan hogares que antes dependían de operadores tradicionales que no llegaban a la ruralidad.

- La creación de un organismo de seguridad digital para proteger la soberanía tecnológica: el gran revés en la materia para el gobierno Petro fue la no aprobación por parte del Congreso de la *Agencia Nacional de Seguridad Digital y Asuntos Espaciales*. Ante la falta de la Agencia, el MinTIC ha seguido encargado de la protección de infraestructuras críticas (Ciberseguridad), sin contar con el músculo preventivo suficiente para proteger de ciberataques a las entidades públicas (como el secuestro de datos, la suplantación de identidades y la fuga de información).
- La plataforma del *Catastro Multipropósito* y el tránsito hacia el *Sistema de Administración del Territorio (SAT)*: asunto clave en la implementación de los acuerdos de paz que, al iniciar el periodo presidencial, presentaba apenas un 9,4% de actualización. Pero ya para este primer trimestre de 2026, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) reportaba que la cobertura actualizada había alcanzado cerca del 39% del territorio nacional (cerca de 55 millones de hectáreas). El esfuerzo se ha concentrado en zonas PDET y de reforma agraria, priorizando territorios campesinos y étnicos en regiones como el Urabá antioqueño, Arauca y el Pacífico. No obstante, la meta del PND era dejar el 70% del país actualizado para agosto de 2026 (IGAC, 2026).
- La transformación digital de la justicia, la ciudadanía y el servidor público: con avances en la modernización de la plataforma de intercambio/interoperabilidad de datos del Estado (*X-Road*), la expansión de los *Servicios Ciudadanos Digitales* (con la *Carpeta Ciudadana*), la implementación gradual del *Sistema Integrado Único de Gestión Judicial (SIUGJ)*, el *Asistente Inteligente ROBI* para orientar a la ciudadanía en trámites y consultas que, junto con la plataforma *Mi Colombia Digital* y *Talento Digital*, han incorporado mejoras para fortalecer la apropiación en municipios donde el desempeño digital es históricamente bajo.
- La Inteligencia Artificial (IA) contra el hambre, la pobreza y el cambio climático: el gobierno avanzó en la formulación del CONPES 4144 de

2025 (*Política Nacional de IA*) para orientar el uso ético y productivo de esta tecnología, pero la elaboración de las leyes, las políticas y los *sandbox* (campos de pruebas de los modelos antes de adoptarlos en los distintos sectores) va en marcha lenta, dejando vacíos en los lineamientos frente a una multiplicidad de prácticas de uso de la IA que avanzan de forma descomunal dentro de la administración pública.

Este resumido balance muestra un gobierno que buscó priorizar la soberanía tecnológica y la inclusión de poblaciones vulnerables, mientras intentaba corregir las ineficiencias, la corrupción y la falta de enfoque territorial que han caracterizado las políticas del sector. No obstante, a pesar de este enfoque de justicia social, el país sigue enfrentando un ritmo de transformación lento, pesado, incluso perdiendo posiciones en índices internacionales de medición de gobernanza digital (ONU-DESA, 2024). La ejecución efectiva se ve obstaculizada por una burocracia inexperta y de inercias, una fragmentación institucional en medio de brechas territoriales persistentes y una andanada de disrupciones tecnológicas y culturales globales, cada vez más aceleradas e intensas, que comprometen las capacidades proactivas y resilientes del Estado.

Problemas o retos actuales del gobierno y de la transformación digital del Estado

El primero, superar la **fragmentación institucional y alcanzar la interoperabilidad plena**. La interoperabilidad en el sector público es la clave para la toma de decisiones informadas en el Gobierno nacional, en los gobiernos territoriales y en las comunidades; esto es usar los análisis de datos de las distintas realidades para co-construir mejores estudios, planes, políticas públicas, leyes, rendiciones de cuentas y transparencias, además de mejorar la eficiencia operativa del Estado de cara a los Servicios Ciudadanos Digitales. A pesar de contar con la plataforma *X-Road* para el intercambio seguro de datos, cerca de un 36 % de las entidades nacionales aún no se benefician de este integrador, y la proporción de entidades territoriales que adoptan estándares de interoperabilidad sigue siendo muy baja (MinTic, 2024). Esto genera una cultura de “silos” donde las instituciones están digitalizadas verticalmente, pero no se hablan entre sí, dejando a los ciudadanos como “mensajeros del Estado” entre entidades que no intercambian información.

El segundo, la **seguridad digital y la ciberresiliencia**, que se ha tratado como un tema de rutinas de contraseñas, copias de seguridad, antivirus y cortafuegos, y que debe ser asumido ahora como un asunto de prioridad en la seguridad nacional, con rigurosas estrategias, múltiples actores, herramientas integrales y recursos financieros. Colombia es uno de los países más atacados de Latinoamérica, registrando más de 37.000 millones de intentos de ciberataques en 2024 (Fortinet, 2025). La sofisticación de delitos como el *ransomware* y el *phishing*, ahora potenciados por IA, pone en riesgo las infraestructuras críticas de la administración pública, la información sensible de todos los colombianos y la confianza en las plataformas digitales del Estado (MinTic, 2024).

El tercer asunto es cerrar la **brecha digital rural**, que representa una desigualdad estructural alarmante. Mientras en los centros urbanos la penetración de internet supera el 75 %, en zonas rurales dispersas la cobertura cae por debajo del 35 % (Edu Labs, 2026; Agencia Nacional Digital, 2025; DANE, 2024). Esta desconexión no es solo de infraestructura; existe una brecha de apropiación, de conocimientos y habilidades digitales básicas, que afectan derechos como el de la educación, la paz, la salud, el acceso a servicios y trámites básicos del Estado como el *Catastro Multipropósito* y la *Carpeta Ciudadana* y limitan aún más las oportunidades para las economías y el desarrollo en estas comunidades.

Y para terminar, **la expansión de los modelos y algocracias de la IA** presenta desafíos éticos, institucionales y sociales sin precedentes. Su adopción en el sector público suele pendular en los extremos: en unas entidades, como una simple función adicional de las suites de ofimática y, en otras, como la responsable de las decisiones estratégicas y misionales. En el ámbito del sector público, estas tensiones adquieren una dimensión particularmente crítica. Los modelos de IA pueden ofrecer oportunidades para mejorar la formulación de políticas, optimizar procesos administrativos, reducir errores y ampliar el acceso a servicios. Pero también plantean riesgos serios si se utilizan sin marcos de gobernanza algorítmica adecuados: automatización opaca de decisiones, entrenamientos no gobernables con datos sensibles, dependencia y colonialidad tecno-política-cultural, insostenibilidad financiera, discriminación, sesgos, alucinaciones, vigilancia masiva, violación de derechos de autor, exclusión digital, etc. Como advierte Noveck³ (2021),

3 Exdirectora del Gobierno Abierto de la administración Obama, hoy estratega jefe de IA en la Comisión Global sobre Gobernanza de Internet.

el uso de IA puede aumentar la eficacia de las políticas públicas, pero solo si se somete a criterios éticos, desarrollos y entrenamientos propios de los modelos y a gobernanzas de control democrático. De igual modo, la optimización de trámites mediante IA no puede justificar la deshumanización de la relación entre ciudadanos y Estado.

El Estado colombiano está en mora de la construcción e implementación de una estrategia clara para la soberanía tecnológica y de datos en contextos de uso de IA. Esto es crucial, pues involucra, entre otros: el manejo y protección de datos sensibles e identidades patrimoniales de la Nación; las capacidades y oportunidades analíticas en la gestión de conocimiento con amplio impacto en políticas públicas; resolver dilemas éticos; afrontar reajustes en los campos laborales, culturales, artísticos; y, sobre todo, entender el lugar que se ocupa como país en una nueva gobernanza global basada en potencias que desarrollan, controlan y entrenan modelos de IA con los datos, talentos, recursos y energías del resto del mundo.

Recomendaciones

Con lo anterior expuesto, se pueden perfilar unas líneas estratégicas al 2030:

1. **Generar un mandato perentorio de Interoperabilidad:** el próximo gobierno debe garantizar las condiciones para que todas las entidades, nacionales y territoriales, se integren en el corto plazo al ecosistema de interoperabilidad, fortalecer la Carpeta Ciudadana Digital y culminar los registros del catastro multipropósito.
2. **Postular con mejores argumentos la creación y funcionamiento de la Agencia Nacional de Seguridad Digital:** como un organismo técnico especializado y transversal que asuma el liderazgo estratégico para respuestas integrales y coordinadas ante amenazas de ciberseguridad cada vez más sofisticadas. Aquí se deberían seguir las recomendaciones de la OCDE.
3. **La Transformación Digital Territorial Prioritaria y Situada:** el gobierno nacional debe co-construir y coordinar con los gobernantes locales y sus comunidades la transformación digital pertinente para cada uno de los territorios (por ejemplo, a través de las Regiones Administrativas y de Planificación- RAP), para que pueda ser prioridad en los planes de desarrollo en municipios

donde el *Índice de Gobierno Digital* (IGD) y el *índice de Investigación, Desarrollo e Innovación* (I+D+I) son hoy inferiores al 50 %. El foco debe ser la alfabetización digital y el acceso estable a las altas velocidades del internet, por encima de la entrega de tabletas y computadores usados. Se deben establecer condiciones diferenciales de despliegue de infraestructura y formación con enfoque territorial en los marcos de las alianzas público-privadas.

4. **Digitalización asertiva de la economía popular y del microcrédito:** la estrategia debe incentivar la adopción masiva de pagos electrónicos y servicios digitales para reducir costos de transacción (no lo contrario) y mejorar la inclusión financiera en sectores tradicionales como el agro y el comercio minorista. Para que este proceso sea asertivo, la formalización digital de la economía popular y del microcrédito debe evitar cargas tributarias y convertirse en un habilitador de crecimiento. Se requiere simplificar radicalmente los trámites de impuestos y aduanas, reducir la carga administrativa y de licencias para la factura electrónica en pequeños negocios, garantizando que la tecnología sea un motor de justicia económica y generación de empleo en lugar de un instrumento de control fiscal excesivo.
5. **IA, Ética y Soberanía Tecnológica:** se recomienda la creación de un Consejo o Red asesora experta en IA para orientar la política estratégica del país. Es vital construir una estrategia dual de negociación con los grandes proveedores de plataformas tecnológicas del Estado, que son a su vez líderes en el desarrollo de IA en el mundo, caso *Google*, *Microsoft* y *Amazon*. Por un lado, definir mejores condiciones para el aprovechamiento de la IA en las entidades públicas y garantista de la legislación colombiana; por otro, evitar dependencias tecnológicas más amplias con estos proveedores, que comprometan la capacidad financiera y la soberanía tecnológica del Estado colombiano en el mediano y largo plazo. En esa vía, se deben explorar e incentivar iniciativas de desarrollo propio y *sandbox* de modelos de IA basados en *Open Source*, con entrenamientos gobernables y datos controlados. El Conpes 4144 de 2025 sobre IA da pistas en esa dirección.

Referencias

- Agencia Nacional Digital. (2025). *“Conectados para Transformar: Más colombianos con acceso y transformación digital”*. Rendición de Cuentas, Gobierno de Colombia.
- Bolaños, D. M. P. (2020). Análisis de la política de gobierno digital 2018 y sus avances y retrocesos de cara a la emergencia del covid-19 en Colombia. *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, 14(1), 118-150.
- Chenou, J. M. & Restrepo, E. M. (2023). Una nación dividida: análisis del discurso político en redes sociales antes del plebiscito del acuerdo de paz con las FARC. *Análisis político*, 36(106), 60-84.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2024). *Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares (ENTIC Hogares) 2023*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/encuesta-de-tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-en-hogares-entic-hogares>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Datálogo, biblioteca digital de gestión y empalme*, Disponible en: <https://datologo.dnp.gov.co/>
- Edu Labs. (2026, 13 de marzo). *Brecha digital y educación rural, entre los mayores retos para el próximo gobierno en Colombia*. Disponible en: <https://edu-labs.co/articulos/como-cerrar-la-brecha-digital-en-la-educacion-rural-en-colombia/>
- Fortinet. (2025). *Reporte de Ciberamenazas para América Latina y el Caribe: Balance 2024*.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2026). *Reporte de avance del Catastro Multipropósito: Primer Trimestre 2026*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Massal, Julie & Sandoval, Carlos Germán. (2010). Gobierno electrónico. ¿Estado, ciudadanía y democracia en internet? *Análisis Político*, 23(68), 3-25. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000100001&lng=en&tlng=es.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). (2024). *Estrategia Nacional de Seguridad Digital 2025-2027*.
- Noveck, B. S. (2021). *Solving Public Problems: A Practical Guide to Fix Our Government and Change Our World*. Yale University Press.
- Olave, J. S. H. (2019). El ajedrez de la Economía Naranja en Colombia. *Economía Creativa*, (12), 82-102.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), Department of Economic and Social Affairs [UN DESA]. (2024). *United Nations E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development*. Naciones Unidas.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). *Assessing National Digital Strategies and Their Governance*.
- Salazar, D. A. V., & Ospina, J. A. L. (2014). Tecnologías de la Información y la Comunicación–(TIC) en Colombia ¿Servicio público, derecho o mercancía? *Opinión Pública*, (3), 29-43.

3.

Política exterior y nuevo contexto global



Lecciones de la administración Petro en el manejo de las relaciones con Estados Unidos

Diana Marcela Rojas Rivera¹

Contexto

Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos se han configurado a lo largo de la historia bajo una asimetría estructural, esto es, una diferencia persistente de poder, recursos e influencia que tiende a fijar los márgenes de la negociación bilateral. En el caso colombiano, esa asimetría no se expresa solo en términos materiales, sino en la manera como la cooperación con Washington se convirtió, durante décadas, en un componente central de la inserción internacional del país y de su arquitectura de seguridad. Desde finales de los años noventa e inicios de los años 2000, programas como el Plan Colombia consolidaron un patrón de vínculo en el que convergían, con prioridades no siempre idénticas, objetivos estadounidenses (reducir el flujo de drogas ilegales y fortalecer la seguridad regional) y objetivos colombianos (seguridad interna, paz y desarrollo).

Ese trasfondo ayuda a entender por qué la relación bilateral suele organizarse alrededor de un núcleo relativamente estable ligado a la seguridad, la lucha contra el narcotráfico y la cooperación económica. Esta continuidad no significa ausencia de fricciones, pero sí un marco dominante que hace que, cuando la agenda se securitiza

¹ Profesora titular e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia.

y se mide por resultados en drogas y control territorial, los incentivos para el alineamiento tiendan a aumentar y los costos del desacuerdo puedan escalar. Así, en una relación asimétrica, el problema no es solo qué quiere un gobierno colombiano, sino qué puede sostener sin afectar áreas críticas del vínculo.

En este marco, la llegada de Gustavo Petro a la presidencia en 2022 reabrió preguntas de fondo. Como primer presidente de izquierda en la historia contemporánea del país, Petro llegó con un proyecto que reivindicaba de manera clara la soberanía, la transición energética, la paz total y la integración latinoamericana como pilares de la política exterior. La apuesta, al menos en el plano programático, buscaba reordenar prioridades y desplazar el centro de gravedad del vínculo hacia una agenda donde clima, transición, desarrollo rural y enfoques alternativos sobre drogas ocupaban un lugar más visible.

El problema central, por tanto, es determinar si el gobierno del Pacto Histórico logró redefinir los términos de la relación bilateral con Estados Unidos; si sus orientaciones ideológicas y discursivas derivaron en una ruptura con la lógica histórica de subordinación o si, por el contrario, terminaron operando como una renegociación parcial dentro de los márgenes tradicionales de cooperación y dependencia. Es preciso aclarar que la idea de autonomía no equivale tan solo en una ruptura; en las relaciones asimétricas, suele consistir en ampliar opciones, reequilibrar agenda y reducir vulnerabilidades de forma incremental. Asimismo, dependencia no significa ausencia de agencia; implica más bien que ciertas decisiones se toman bajo restricciones estrictas y que el costo del desacuerdo puede ser alto.

Para el análisis de las relaciones bilaterales durante el gobierno Petro se distinguen dos etapas, determinadas por el cambio de administración en Washington. En la primera etapa (Petro–Biden 2022-2024), se observa un escenario donde la cooperación se mantuvo, pero con intentos explícitos de ampliar y reencuadrar la agenda. La segunda etapa (Petro–Trump 2025-2026), en cambio, corresponde a un entorno más disruptivo, donde aumentaron los costos del desacuerdo, creció la volatilidad política y la relación tendió a replegarse hacia un registro de presión/crisis. En esta fase, la Casa Blanca endureció el tono y redefinió las prioridades de la agenda, limitando la capacidad de acción del gobierno del Pacto Histórico.

¿Cómo se manejaron las relaciones bilaterales en cada etapa?, ¿cuáles fueron los asuntos centrales de la agenda?, ¿qué impactos tuvo esa dinámica sobre el proyecto político del gobierno Petro y sobre el margen de maniobra internacional de Colombia?, y ¿qué lecciones deja para la dirección futura del vínculo?

El presente análisis constata que las relaciones bilaterales se desarrollan en un entorno cada vez más complejo; en este escenario se intensifica el entrecruzamiento entre política interna y política internacional en ambos países, haciendo que la dinámica legislativa, la opinión pública, las coaliciones políticas y los ciclos electorales tiendan a “filtrarse” en la diplomacia y a reconfigurar los incentivos de cada gobierno. El objetivo es, pues, sacar las lecciones del manejo que se dio a los vínculos bilaterales del periodo 2022–2026, de modo que permitan identificar los retos que permanecen y hacer algunas recomendaciones para el próximo gobierno.

Cambio de tercio en Washington

En una relación asimétrica, el cambio no se mide por declaraciones aisladas, sino por la capacidad de reordenar agendas y sostener desacuerdos sin activar costos excesivos en áreas críticas (seguridad, política antidrogas, comercio, inversión, migración). Esta sección compara, de manera sucinta, las dos etapas del periodo Petro, una primera con la administración de Joe Biden y una segunda con el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca.

Petro–Biden: cooperación con reencuadre y ampliación temática

La primera etapa estuvo marcada por una combinación de continuidad operativa y reencuadre político. En ella los canales tradicionales de cooperación no desaparecieron, pero el gobierno Petro intentó desplazar el centro de gravedad de la relación hacia una agenda más amplia, en sintonía con sus pilares programáticos. Esto quedó reflejado en el primer encuentro entre los dos mandatarios en abril de 2023, donde se marcó el tono y se sentaron las bases de la agenda bilateral; allí no solo se reiteró la cooperación en seguridad y drogas, sino que introdujo con fuerza el lenguaje de un enfoque holístico y de responsabilidad compartida frente al narcotráfico, incorporando prevención, tratamiento y reducción de daños, además de cooperación en inteligencia e interdicción. A ello se

sumaron el cambio climático, la transición energética, la migración y la paz como temas centrales del diálogo bilateral.

Una implicación relevante de este reencuadre es que la política antidrogas dejó de ser presentada como un problema técnico de erradicación y pasó a formularse como un asunto multidimensional, con responsabilidades compartidas y con componentes de salud pública.

Sin embargo, el reto de fondo fue convertir el reencuadre en instrumentos verificables. Esto produjo una tensión concreta para el gobierno Petro pues se trataba de ampliar temas sin descuidar el desempeño en los asuntos duros que seguían estructurando las expectativas en Washington. Un indicador de esa continuidad institucional consistió en que los mecanismos técnicos estadounidenses continuaron midiendo y reportando el desempeño antidrogas de Colombia dentro de su arquitectura regular de política exterior.

La etapa Petro–Biden mostró que era posible desarrollar un margen real para reorientar el lenguaje y ampliar prioridades dentro de la cooperación bilateral. Pero también reveló que, si la agenda ampliada no se traducía en políticas e indicadores, la relación tendería a volver, por gravedad institucional, al núcleo seguridad–drogas.

Etapa Petro–Trump: disrupción, coerción y gestión de crisis

La segunda etapa, marcada por el retorno de Trump a la Casa Blanca, puso a prueba la sostenibilidad de ese reencuadre. Esta fase se caracterizó por un entorno más disruptivo y por una crisis diplomática que el gobierno en Bogotá buscó contener hacia el final del mandato. Washington se mostró más dispuesto a usar instrumentos de presión y a securitizar la agenda. En respuesta, pese a los gestos defensivos y las críticas del presidente Petro, la política exterior tendió a replegarse hacia la gestión de daños.

En octubre de 2025, esa lógica se expresó en un punto crítico debido a que el Departamento de Estado anunció la decisión de no certificar los esfuerzos antidrogas de Colombia y comunicó acciones de sanción asociadas al comercio mundial de drogas ilícitas. A su vez, el Departamento del Tesoro informó sanciones contra el presidente Gustavo Petro y su red de apoyo, bajo la autoridad de la orden ejecutiva orientada a personas involucradas en el comercio mundial de drogas ilícitas; en este caso, utilizó las sanciones como una palanca coercitiva que tuvo efectos reputacionales, económicos y de gobernabilidad.

Ese endurecimiento reorientó prioridades. En lugar de una agenda ampliada impulsada por Colombia, la relación ha tendido a replegarse en un registro donde lo central era evitar escaladas adicionales y mantener mínimos operativos. En ese contexto se entiende el encuentro de febrero de 2026 entre Trump y Petro en la Casa Blanca, como un intento de desactivar meses de tensiones y explorar un deshielo del vínculo, con foco en cooperación antidrogas y asuntos regionales. En principio, la reunión evitó un escalamiento de la crisis diplomática; sin embargo, los temas de fondo seguían abiertos con el riesgo de una politización del vínculo en el marco de las elecciones presidenciales de 2026.

Para Colombia, los desafíos de esta etapa se concentran en cuatro frentes:

- **Gobernabilidad interna:** una crisis con Washington puede filtrarse en minutos al debate doméstico y puede convertirse en un multiplicador de polarización.
- **Riesgo económico y reputacional:** las sanciones y la descertificación elevan incertidumbre y pueden afectar expectativas de inversión y cooperación.
- **Seguridad y control territorial:** la cooperación y coordinación en seguridad (formal e informal) tiende a volverse más transaccional cuando el vínculo entra en modo presión.
- **Diplomacia regional y migración:** en un ambiente de tensión, la coordinación regional suele moverse por urgencias y no por construcción de mediano plazo.

La etapa Petro–Trump hizo más patentes los límites del margen de maniobra colombiano; al elevar el costo del desacuerdo, la administración estadounidense acabó con la posibilidad de reencuadrar la relación bilateral que se proponía el gobierno Petro, y lo puso ante la urgencia de contener los daños y preservar los canales de comunicación.

Ampliando la autonomía

Vistas ambas etapas, el balance de las relaciones bilaterales se caracteriza por renegociación parcial más que por ruptura. Con Biden, se abrió un margen para ampliar agenda y mover el lenguaje (clima, transición, paz y un enfoque antidrogas más holístico), sin romper la cooperación. Con Trump, la relación se reconfiguró bajo presión a partir de la decisión

de descertificar al país en la lucha contra las drogas, y las sanciones al presidente Petro y su entorno; luego se hicieron esfuerzos de desescalamiento que evidenciaron hasta qué punto la estructura asimétrica se impone cuando Washington decide activar instrumentos coercitivos.

El gobierno Petro mostró que en la relación con Estados Unidos la autonomía no se consolida solo por voluntad política; es preciso contar con tres condiciones: capacidad estatal de implementación, pericia; disposición para la negociación para convertir prioridades normativas en programas cooperativos verificables; y habilidad de manejo de crisis para sostener desacuerdos sin convertirlos en una escalada de alto costo.

Ahora bien, si el cambio en los vínculos bilaterales fue posible, pero solo de manera parcial y condicionada, ¿qué estrategias realistas debería adoptar el próximo gobierno para ampliar el margen de manobra sin pagar costos desproporcionados? Y, sobre todo, ante el panorama de una administración en Washington cada vez más intervencionista.

Las lecciones

El nuevo gobierno colombiano asumirá la relación bilateral con Estados Unidos en un contexto más volátil que el que predominó en buena parte de la posguerra fría. En lo que resta del segundo mandato de Trump, el panorama internacional se perfila turbulento por la combinación de una política exterior estadounidense más coercitiva, una tendencia a securitizar agendas (migración, drogas, crimen transnacional) y el endurecimiento de la competencia estratégica con China, que Washington está trasladando con mayor intensidad al hemisferio occidental. En ese marco, cuatro frentes concentrarán los desafíos más relevantes para Bogotá.

En primer lugar, el desafío migratorio tendrá un doble filo, pues, por un lado, es un asunto de gestión administrativa y derechos; por otro, es un campo donde Washington ha mostrado disposición a usar medidas económicas y diplomáticas como presión cuando hay desacuerdos. El segundo desafío concierne a Venezuela, dado que será el principal vector regional de inestabilidad y, a la vez, un escenario donde la administración Trump puede exigir alineamientos más nítidos. El tercer desafío se presenta en el ámbito comercial; si bien el TLC sigue siendo un piso institucional, la tensión política puede amplificar

disputas técnicas y abrir espacio a instrumentos coercitivos por fuera del marco del acuerdo. Por último, la relación con China será probablemente el frente más delicado, porque allí se entrecruzan economía, infraestructura, tecnología y geopolítica hemisférica.

Recomendaciones: ¿qué hacer?

El manejo de los vínculos con Estados Unidos por parte del gobierno Petro deja como conclusión práctica que, en una relación asimétrica, la autonomía no se declara, sino que se construye. En ese sentido, las recomendaciones que siguen no son un listado idealista, sino un conjunto de criterios operativos para orientar el vínculo bilateral en el ciclo político que se abre con el gobierno que iniciará en agosto de 2026.

1) Estrategia de doble carril

La primera recomendación es adoptar una estrategia explícita de doble vía. En la primera, el gobierno debería blindar la cooperación operativa en los asuntos que a través del tiempo han estructurado la relación: seguridad, lucha contra las economías ilegales, migración, comercio e inversión. En la segunda vía, debería sostener una agenda ampliada con temas como el cambio climático, la transición energética, el desarrollo rural, la paz y la construcción institucional, pero a condición de que esa agenda se traduzca en instrumentos y resultados, y no se quede solo en la narrativa.

El aprendizaje del periodo 2022–2026 es que la agenda ampliada gana tracción cuando se conecta con intereses que Washington considera estratégicos (estabilidad regional, control de flujos ilícitos, gobernabilidad territorial, resiliencia climática, migración). El error típico es presentar la ampliación como sustitución: “ahora todo es clima” o “ahora todo es paz”. En la práctica, la agenda se expande por acumulación, no por reemplazo, y ese realismo protege al país de entrar en dilemas innecesarios.

2) Convertir prioridades en programas negociables

Esta recomendación consiste en convertir las prioridades del Gobierno, cualquiera que sea su orientación ideológica, en programas de cooperación negociables, con cronogramas, responsables institucionales y métricas. Esto es fundamental en tres frentes:

- Política de drogas: si se pretende mover el énfasis hacia enfoques integrales (desarrollo rural, salud pública, interdicción de redes, control de insumos), el gobierno debería proponer indicadores creíbles y verificables para evitar que Washington interprete el giro como debilitamiento del esfuerzo. La discusión no puede quedarse en la narrativa, se debe aterrizar en instrumentos.
- Paz y control territorial: la paz, para ser un eje bilateral sostenible, debería presentarse como estrategia de construcción estatal en territorios con economías ilícitas: justicia, seguridad rural, sustitución, infraestructura y servicios. Esto permite conectar la paz con objetivos de estabilidad regional y reducción de violencia.
- Transición energética y clima: aquí la clave es evitar que el tema quede en diplomacia declarativa. El gobierno debería estructurar proyectos y mecanismos: inversión, tecnología, financiación, estándares y empleo, con resultados medibles y marcos de cooperación estables.

3) Diplomacia de coaliciones

La tercera recomendación sería ampliar el margen de maniobra mediante una diplomacia de coaliciones. En una relación asimétrica, el país aumenta opciones cuando suma terceros a través de alianzas regionales selectivas, cooperación con Europa y América Latina, acercamiento estratégico con China, y un uso estratégico de foros multilaterales. Pero esa diversificación debería evitar dos trampas: de un lado, convertir la diversificación en señal antiestadounidense. En general, ese encuadre eleva costos sin generar beneficios proporcionales. Del otro, creer que diversificar reemplaza el vínculo con Estados Unidos. En el corto plazo, es muy complicado de reemplazo; lo que sí puede hacer es reducir vulnerabilidades puntuales y crear alternativas.

4) Manejo político de la asimetría

La cuarta recomendación es tratar la relación bilateral como un asunto de política de Estado, no solo de diplomacia presidencial. Eso implicaría dos decisiones:

- Disciplina narrativa: distinguir entre retórica para audiencias domésticas y señalización hacia Washington. En relaciones asimétricas, los choques simbólicos pueden escalar costos sin mover de manera drástica la agenda. La política exterior no debería

convertirse en combustible de polarización interna si se pretende proteger el margen de maniobra.

- **Arquitectura institucional:** fortalecer equipos técnicos, mecanismos interinstitucionales y canales de coordinación con contrapartes estadounidenses (Ejecutivo, Congreso, agencias). Cuando el vínculo depende solo de la relación entre presidentes, se vuelve vulnerable a cambios de administración y a crisis mediáticas. En cambio, cuando hay burocracia y procedimientos robustos, el vínculo gana resiliencia.

5) Gestión de riesgos

La quinta recomendación sería construir una estrategia explícita de gestión de riesgos frente a escenarios de fricción con Estados Unidos. El gobierno entrante debería identificar, desde el inicio, cuáles son los puntos más sensibles del vínculo (drogas, sanciones, cooperación en seguridad, migración, declaraciones públicas) y establecer protocolos de reacción en los que se controla quién habla, por qué canal, con qué mensajes y con qué objetivos de desescalamiento.

Esto es crucial porque la experiencia reciente muestra que una crisis bilateral puede convertirse muy rápido en crisis interna. Una buena gestión de riesgos no elimina el desacuerdo, pero evita que el desacuerdo se convierta en una escalada que cierre opciones.

6) Criterio de evaluación

Y para concluir, una recomendación transversal sería evaluar la política hacia Estados Unidos bajo la premisa de que más autonomía no significa más distancia. Significa más capacidad de escoger prioridades y sostenerlas en el tiempo. Para hacer eso evaluable, y no solo retórico, conviene que el nuevo gobierno adopte una métrica simple que le permita establecer qué cambios reales se han dado en aspectos sustanciales como: la agenda bilateral (temas y prioridades); los instrumentos a disposición (programas, mecanismos, recursos, condicionalidades); los resultados verificables en cada uno de los temas clave de la agenda; y para cerrar, los costos que se pagaron y los que se evitaron (económicos, reputacionales, políticos).

En suma, la lección del gobierno Petro en la relación con Estados Unidos ha sido que el margen de maniobra existe, pero se condiciona; se amplía cuando la administración ofrece implementación, paquetes negociables y manejo disciplinado de crisis; se reduce cuando el vín-

culo se vuelve rehén de polarización interna o de choques simbólicos de alto costo. Con el cambio de gobierno en agosto de 2026, el desafío será construir un vínculo con Estados Unidos que combine realismo y ambición; se trata de preservar lo indispensable, negociar lo posible y sostener una agenda de largo plazo que fortalezca la capacidad del Estado colombiano para decidir sobre su propio rumbo.

Referencias

- Cancillería de Colombia. (2023, abril 21). *Declaración Conjunta de Colombia y los Estados Unidos tras la Reunión Bilateral entre el presidente Gustavo Petro y el presidente Joe Biden* Cancillería. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-conjunta-colombia-estados-unidos-reunion-bilateral-presidente-gustavo>
- Cancillería de Colombia. (2024, marzo 8). *Colombia y Estados Unidos renuevan su compromiso con la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas (APEP) | Cancillería*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-estados-unidos-renuevan-su-compromiso-alianza-prosperidad-economica-americas>
- CRS. (2023). *U.S.-Colombia Security Relations: Future Prospects in Brief* (CRS Report, p. 27). Congressional Research Service. <https://www.everycrsreport.com/reports/R47426.html>
- CRS. (2025a). *Colombia: Background and U.S. Relations* (Legislation No. R48287; p. 27). Congressional Research Service. <https://www.congress.gov/crs-product/R48287>
- CRS. (2025b). *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean : FY2025 Appropriations* (p. 29) [Legislation]. Congressional Research Service. <https://www.congress.gov/crs-product/R48266>
- Defelipe, C. (2025, mayo 18). Colombia y China: ¿qué firmó Petro y qué significa? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/colombia-china-firmo-petro-significa/>
- Peña-Galindo, A. (2024). El cambio de enfoque de la política exterior colombiana bajo el gobierno de Gustavo Petro: De la performatividad al No Alineamiento Activo. En *Reconfiguración del orden mundial: Incertidumbres regionales y locales* (pp. 421-458). Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Rojas, D. M. (2025). La política exterior del gobierno del Pacto Histórico frente a Estados Unidos. *Foro*, (117), 87-96. https://foro.org.co/wp-content/uploads/2025/12/FORO-ED-117-DIG_1205.pdf
- Rojas, D. M. (2026, febrero 11). Una reunión no basta para despejar el terreno minado de la relación con Estados Unidos. *Periódico Unal*.

<https://periodico.unal.edu.co/articulos/una-reunion-no-basta-para-despejar-el-terreno-minado-de-la-relacion-conestados-unidos>

Torrado, S. (2025, septiembre 24). Petro carga contra Trump en la ONU y propone una fuerza especial para detener el genocidio en Palestina. *El País América Colombia*. <https://elpais.com/america-colombia/2025-09-23/petro-carga-contra-trump-en-la-onu-y-propone-una-fuerza-especial-para-detener-el-genocidio-en-palestina.html>

El gobierno colombiano ante el contexto mundial de 2022

Carlos Alberto Patiño Villa¹

Contexto

Cuando el presidente Gustavo Petro asumió la presidencia de Colombia, el 7 de agosto de 2022, se estaba iniciando una transformación profunda del contexto mundial, que ha permanecido como acción continua, y ha profundizado las consecuencias que ha creado sobre la estabilidad internacional. En consecuencia, con lo afirmado en la línea anterior, el presente texto tiene por objetivo presentar en qué contexto internacional y en medio de qué dinámicas globales asumió el presidente Gustavo Petro su período de gobierno, el 7 de agosto de 2022.

La guerra en Ucrania

El día 22 de febrero de 2024, la Federación de Rusia invadió el territorio de Ucrania, desplegando cerca de 190.000 tropas, que entraron en el país vecino por cinco rutas diferentes, de la siguiente forma: tres grupos de ejércitos ingresaron por el norte de Ucrania, con uno que salió del territorio de Bielorrusia, dirigiéndose hacia Kiev, y otros dos que ingresaron a Ucrania desde territorio de Rusia, en el sector del nororiente de Ucrania; otros dos ejércitos que ingresaron desde el oriente del país, atravesando los territorios en los que Moscú venía patrocinando grupos armados separatistas contra Kiev desde 2014; y para completar la ofensiva, un ejército que salió de la península de Crimea, con el fin de controlar el suroriente de Ucrania (Clark, Barros & Stepanenko, 2022).

1 Profesor Titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia.

Las primeras acciones militares ejecutadas por las fuerzas rusas sobre territorios ucranianos fueron ocupar la mayor cantidad de territorio posible e intentar defenestrar el gobierno presidido por Volodimir Zelenski, con el fin de instalar en Kiev a un gobernante que tuviese una posición favorable a las perspectivas de Moscú. La reacción de las tropas ucranianas fue la de presentar combate en los diversos puntos en los que estableció contacto con los enemigos invasores, y esto fue lo que sucedió en Kiev y sus alrededores, desde el momento mismo en el que tropas especiales rusas y paracaidistas iniciaron la toma del aeropuerto de Hostómel, que sirve a Kiev. En el resto del arco oriental del territorio se presentaron batallas continuas, ataques sobre las largas columnas de vehículos blindados y de transporte de tropas rusos, al tiempo que se iniciaban las incursiones aéreas, la destrucción de gran parte de las defensas aéreas y radares ucranianos (Cooper & Schmitt, 2022).

La invasión había sido advertida de forma reiterada por los servicios de inteligencia de Estados Unidos (Walker, 2026), y el presidente Joe Biden había indicado de forma reiterada, en público y en privado, la intención de invasión rusa, pues desde mediados del año 2021, cuando el mundo atravesaba por la experiencia inédita del confinamiento a causa de la epidemia de Covid-19, se había detectado la concentración de un alto número inusual de tropas, equipos militares y municiones cerca de las fronteras tanto de Ucrania, como en Bielorrusia y en Rusia (Harris & Sonne, 2021).

El presidente Zelenski había insistido, por lo menos en público, que era poco probable que ocurriera un ataque de esas proporciones, además porque desde que asumió el poder, por lo menos en los primeros meses, intentó buscar un acuerdo pacífico con Rusia para resolver el conflicto del Donbás. A lo que se debe sumar que dirigentes europeos como Emmanuel Macron (Roth & Borger, 2022) y Olaf Scholz (Euronews, 2022) visitaron a Vladímir Putin días antes del ataque, en el Kremlin, para disuadirlo de que no ejecutara una acción militar contra Ucrania. Putin negó la intención de llevar a cabo cualquier agresión ante la interpelación de los mandatarios europeos, o la decisión de lanzar una acción militar limitada contra alguno, no solo contra Ucrania, sino contra cualquier otro país. Sin embargo, el día 24, mientras las tropas rusas ya llevaban varias horas ingresando en territorio ucraniano y entrando en combate con las unidades de defensa, el Kremlin difundió un video con un mensaje de Putin en

el que justificaba la agresión militar; a la que denominó “Operación Militar Especial” (Detsch & Gramer, 2022), un eufemismo para evitar usar la palabra guerra, teniendo en cuenta las posibles implicaciones políticas, jurídicas y estratégicas que la misma conlleva.

Putin presentó diferentes justificaciones para llevar a cabo la Operación Militar Especial, que se han mantenido constantes en cuatro aseveraciones: primero, que Ucrania como país y nación separada de Rusia no existe, que ello es una invención de políticos y otros personajes más, pero que la historia en realidad muestra, según lo argumentó Putin en un ensayo publicado a mediados del año 2021, que Ucrania siempre ha pertenecido a Rusia, en un claro uso revisionista de la historia. Segundo, aseveró también que para su país era sustancial desarmar a Ucrania, pues desde allí la OTAN se estaba preparando para lanzar una invasión a Rusia. Tercero, afirmó que Rusia tenía el deber moral de proteger a los rusos que viven en Ucrania, pues estaban siendo sometidos a un genocidio por parte del régimen de Kiev. Y Cuarto, afirmó que para el Kremlin era prioritaria la captura de Zelenski y el derrocamiento del régimen que gobernaba Ucrania, pues este era un régimen “nazi”, compuesto por drogadictos.

En el escenario Internacional, ha sido discutida de manera amplia la justificación de una acción militar de autodefensa, y esta ha sido desestimada por varias razones: primero, Ucrania no ha sido miembro de la OTAN ni aliado externo de esta organización de defensa internacional. Segundo, al momento de los hechos, no había en suelo ucraniano ni tropas de países de la OTAN ni una misión militar como tal de dicha organización. Y tercero, la evidente superioridad militar de Rusia, tanto en capacidades defensivas como ofensivas, con respecto a Ucrania, al momento del inicio de la Operación Militar Especial, descarta de antemano cualquier alegato de acción ofensiva contra Rusia (Patiño Villa, 2025). En este punto hay que tener en cuenta, con claridad, que Rusia ya había cometido una acción de agresión injustificada contra Ucrania, como país soberano, reconocido por los Estados vigentes en el sistema internacional, cuando invadió, ocupó y se anexó de forma ilegal la península de Crimea en 2014, luego de una revuelta popular contra el presidente prorruso del momento, Viktor Yanukovich, luego de que este en noviembre de 2013 se negara a dar apoyo institucional al proceso de adhesión a la Unión Europea, impulsado por organizaciones de la sociedad civil ucraniana.

Un hecho clave que explica por qué la agresión de 2014 se desarrolló en ese momento fue que unos años antes Ucrania había acabado de entregar a Rusia el armamento nuclear que albergaba en su territorio, el que había heredado de facto al momento de la implosión soviética. Esta entrega de armamento, que la mayoría de los analistas calificaron de devolución, se realizó a través de la presión que el gobierno de Bill Clinton, presidente de los Estados Unidos, ejerció sobre el gobierno de Kiev en el año de 1994, para desnuclearizar a Ucrania y reducir el riesgo del uso de las armas de destrucción masiva en una zona tan sensible en términos de seguridad como Europa central (Kimball, 2022). El documento que soportaba esta acción se denominó Memorándum de Budapest, y en el mismo Estados Unidos daba garantías plenas de seguridad a Ucrania si esta era agredida por Rusia. Sin embargo, cuando llegó la agresión sobre la península de Crimea, Estados Unidos, bajo el gobierno de Barack Obama, y luego de los fracasos militares de las guerras en Irak y Afganistán, prefirió dejar pasar el asunto sin mayores respuestas contra el Kremlin y, por el contrario, impulsó los llamados acuerdos de Minsk, con el fin de acabar el conflicto que Moscú abrió contra Ucrania después de tomar la península de Crimea, en la región del Donbás, en donde apoyó la creación de organizaciones armadas que se proclamaban separatistas.

El conflicto del Donbás creó una guerra irregular de guerrillas en plena Europa central, en una acción similar a las llevadas a cabo por el Kremlin contra Georgia hasta antes de la guerra de 2008, o en otras regiones de su interés geopolítico. Pero el argumento en esta región ucraniana es que allí habitaban poblaciones que en su mayoría son rusohablantes, que estaban expuestas al exterminio, la deportación o el genocidio, y que Rusia tenía el deber de protegerlas, repitiendo los argumentos utilizados en otras regiones de Georgia, Moldavia, Estonia, Letonia o Lituania. Esto no se hace en Bielorrusia, pues los gobiernos de Minsk del período postsoviético se han comportado como estados federados de facto de la Federación de Rusia. La pérdida de Crimea, en medio de una operación militar que demostró la incapacidad de la armada y la infantería de marina de Ucrania, y el inicio y mantenimiento de la guerra irregular en el Donbás, la región oriental del país con salida al mar de Azov, que comporta las principales ciudades industrializadas, llevaron a que las Fuerzas Armadas de Ucrania entraran en un proceso de reforma militar, cambiando de doctrina, estrategias de defensa y

tácticas de combate, aprovechando los conocimientos que traían del período soviético.

El ámbito global de la guerra

La guerra en Ucrania, desde su inicio, se convirtió en una de carácter global por tres hechos (Patiño Villa & Almario García, 2025): primero, Rusia fue a esta guerra con el apoyo de una alianza revisionista del orden internacional, que además, como han indicado diferentes analistas, también tiene un marcado énfasis antioccidental, compuesta por Rusia, Bielorrusia, China, Corea del Norte e Irán, en su núcleo principal, y apuntalada por otros 12 países. Segundo, Ucrania, desde el inicio, fue apoyada por los países miembros de la Unión Europea y la OTAN, y aquí la diferenciación es clave porque no todos los países de la UE eran miembros de la OTAN, y viceversa. Pero también hay que tener en cuenta, la guerra, la primera de este carácter en Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945, impulsó a Suecia y Finlandia, que se habían mantenido como Estados neutrales entre Moscú y los Estados de Europa occidental desde 1945, a romper la neutralidad y solicitar el ingreso inmediato a la OTAN (Lemola, 2022). Suecia había reintroducido el servicio militar obligatorio en el año 2017, y estaba en un proceso de renovación de sus armamentos y sistemas militares con miras a fortalecer sus defensas contra Rusia; y Finlandia, por su parte, cuenta con la frontera más armada de Europa con respecto a Moscú. El tercer punto que convirtió la guerra en Ucrania en un hecho global desde el principio es que el resultado de lo que allí suceda ha sido observado con detalle por China, que tiene la aspiración de reunificar a Taiwán, por la vía que sea y en el momento que considere adecuado. Otro tanto sucede con Corea del Norte, que mantiene un armisticio con Corea del Sur desde el final de la guerra en 1953, y que aspira a una reunificación entre los dos países, en donde sea Pyongyang la que defina los términos y las condiciones de la reunificación, junto con el establecimiento del nuevo Estado y régimen político (Sang-Hung & Santora, 2024). Para Irán, la guerra en Ucrania era una oportunidad evidente de relanzar su política de proyección sobre el Medio Oriente y sobre los países sunitas, al tiempo que fortalecía sus posiciones con respecto a Afganistán, con el que mantiene disputas territoriales, religiosas y de seguridad, y con Pakistán, con el que mantiene una ambigua relación, pero que comparte fronteras y relaciones con China, pero también una rivalidad dada la cercanía de Islamabad con Arabia Saudita.

Es necesario anotar que Estados Unidos, bajo el gobierno de Biden, fue bastante ambiguo durante los dos primeros años en dar un apoyo suficiente y contundente a Ucrania, pues asumieron, como luego lo admitieron tanto Kamala Harris, quien para ese momento era su vicepresidenta, y Dmitró Kuleba, el entonces canciller ucraniano, que Ucrania pronto caería ante la acción rusa, y que lo más aconsejable para Zelenski y su canciller era que formaran un gobierno en el exilio. Pero a pesar de la moral de combate y la resistencia en la lucha mostrada por los ucranianos, el apoyo de Washington, casi hasta el final de la presidencia de Biden, en muchas ocasiones fue ambivalente, dubitativo (Karatnycky, 2025).

En este contexto es oportuno indicar que la alianza que ha soportado la guerra de Rusia en Ucrania no ha sido solo una alianza diplomática; también lo ha sido militar, económica y tecnológica. Militar porque Irán aportó desde el inicio drones, misiles y el conocimiento necesario para la producción masiva de drones, algo que le dio a la guerra un carácter de irrupción tecnológica en asuntos militares, con efecto inmediato en el campo de batalla. China ha soportado el esfuerzo de la guerra con la transferencia de tecnología de uso dual a Rusia y apoyo en otras áreas sensibles de desarrollo industrial militar. Pero Corea del Norte ha ido más allá de Irán y China, pues ha aportado tropas, municiones y equipos militares, y además ha firmado acuerdos de asistencia mutua de defensa con Moscú. Ha sido una alianza de soporte diplomático, toda vez que estos cuatro países, y otros más como Cuba, Venezuela, Nicaragua y otros más en África, han dado apoyo a las iniciativas o posiciones de Moscú en las organizaciones internacionales, en concreto la ONU. Y ha sido económica, sobre todo por parte de China, en la medida en la que ha dado el soporte económico necesario a Rusia ante las sanciones impuestas por los países occidentales debido a la agresión contra Ucrania (Stent, 2025).

No obstante, más allá de estos escenarios, la guerra en Ucrania se convirtió en global porque se ha llevado a crear un entramado global de conflictos relacionados con lo que sucede allí, ya sea por mecanismos directos o indirectos. Esto ha sido visible en varias de las guerras en África, en las que Rusia apoya a un bando y Ucrania al contrario, o con la venta y/o embargo a la distribución de cereales cosechados tanto en Rusia como en Ucrania, pues desde el inicio del conflicto el Kremlin, a través de la Flota del Mar Negro, impidió la distribución de cereales

ucranianos, que salían con destino puntual a los países africanos y algunos de Medio Oriente. El cereal de mayor impacto ha sido el trigo, requerido para alimentar a millones de personas, algo que entre finales de 2022 e inicios de 2023 fue mucho más urgente, pues aún no estaban restablecidas por completo las cadenas globales de comercio luego de los cierres impuestos por la pandemia.

En Medio Oriente las dinámicas de la guerra fueron del todo evidentes luego del ataque de Hamas contra Israel el 7 de octubre de 2023, con el impulso de Irán y del Eje de la Resistencia, con la perspectiva de lograr cuatro objetivos: primero, impedir la firma de tratados entre algunas monarquías clave del Golfo Pérsico e Israel, en el marco de lo que se llamó los Acuerdos de Abraham; segundo, evitar que el “asunto palestino” pasara a segundo plano como de hecho venía sucediendo en los últimos años; tercero, impulsar a Irán como el gran negociador y valedor geopolítico de la región, que había adquirido una notable prestancia en el acuerdo firmado con Arabia Saudita a instancias de Beijing, para dar por superadas las principales diferencias; y cuarto, mostrar que las alianzas que se constituyeron alrededor de Rusia tenían no solo la fuerza para permanecer en pie, sino la capacidad de impulsar acciones contundentes de reforma de la región, y orientar el balance de poder para que fuese favorable a Teherán (Bergman, Rasgon & Kingsley, 2024).

En el caso de América Latina, la guerra en Ucrania ha tenido una doble dimensión: de una parte, los gobiernos y las sociedades de la región han creído que el conflicto es lejano, que no los concierne de ninguna forma, y que incluso es posible declararse neutrales, o asumirse como distantes al mismo. Pero, de otro lado, y ante la evidencia de las implicaciones económicas, diplomáticas y de la validez de alianzas internacionales para la región, estos países han tenido posiciones contradictorias y ambiguas, y en ello cada actor ha tendido a asumir posiciones individuales más que regionales. Por ejemplo, Brasil, incluso desde el gobierno de Jair Bolsonaro, con continuidad en el de Lula da Silva, ha tendido a buscar un marco de comprensión con el Kremlin, mientras que ha intentado que Ucrania acepte las demandas rusas en aras de buscar un acuerdo de paz. México, entre el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y el de Claudia Sheinbaum, ha mantenido una posición “neutral”, pero en realidad han terminado dando un apoyo tácito a Rusia. Por el contrario, Chile, bajo el gobierno de Gabriel Bo-

ric, mantuvo una posición de crítica directa a Rusia, a la invasión, con apoyo abierto y directo a Ucrania, incluso propiciando encuentros y conversaciones entre Boric y Zelenski. En Argentina se dio uno de los cambios más radicales, pues mientras el presidente Alberto Fernández apoyaba a Rusia, Javier Milei pasó a dar su apoyo y reconocimiento directo a Ucrania, incluso invitando a Zelenski a Buenos Aires. Los casos de Venezuela, Cuba, Nicaragua y Venezuela fueron de apoyo directo a Rusia, tanto diplomático como económico, y en el caso de Cuba, con el envío de mercenarios.

En el caso de Colombia, se produjo un cambio de posición evidente entre el gobierno de Iván Duque, que condenó la acción rusa por considerarse una guerra ilegal y contraria al orden internacional, ratificando con ello la posición tradicional de Colombia de estar apegada al derecho y las instituciones internacionales. Sin embargo, con la llegada del gobierno de Gustavo Petro, el país asumió una posición de “estar a favor de la paz”, pero que en realidad evitaba reconocer el derecho de Ucrania a defenderse, al tiempo que dejaba abierta la posibilidad de reconocer como válida la acción de Rusia. Este cambio de posición además fue ratificado por acciones del presidente Petro como negarse a recibir las llamadas de Zelenski o evitar encontrarse con este, como sucedió a mediados de 2024 en el foro por la paz que Ucrania celebró en Suiza.

Recomendaciones: ¿qué representa la guerra de Ucrania para Colombia?

La guerra en Ucrania ha sido para Colombia un evidente caso de no evaluación estratégica sobre qué significa para el país un problema de trascendencia global, que comporta en su base la ruptura del orden internacional, el desconocimiento de las reglas del derecho internacional y que desestabiliza el marco conocido de las relaciones internacionales. Pero incluso se puede ir más allá de esta afirmación que es más bien formal: Ucrania ha sido un momento de evaluación de las alianzas y las dinámicas internacionales en las que el país se inscribe, y ello requiere una evaluación seria por parte del Estado, que involucre a sectores públicos y privados, militares y civiles, académicos y comerciales, que logren debatir de manera informada qué posiciones, alianzas e interacciones son más convenientes y aceptables para el país. Este ejercicio no se ha

realizado con esta dimensión, y solo se logran algunos documentos parciales y muy limitados elaborados por algunas instituciones del Estado, pero ha prevalecido una lectura política e ideológica, y no un análisis de carácter institucional.

Esto hace que realizar este tipo de evaluaciones sea a la vez una necesidad y una oportunidad imprescindible para que el país pueda tomar decisiones sobre lo que afecta el posicionamiento internacional del mismo, y con base en ello proyectar gran parte de la política exterior, pero sobre todo construir un posicionamiento dentro de lo que se suele llamar la “gran estrategia”, algo que hasta ahora en Colombia no solo no se ha realizado, sino que tampoco ha logrado trascender los debates públicos.

Referencias

- Bergman, R., Rasgon, A., & Kingsley, P. (12 de octubre de 2024). Secret Documents Show Hamas Tried to Persuade Iran to Join Its Oct. 7 Attack. *The New York Times*.
- Clark, M., Barros, G., & Stepanenko, K. (25 de 2 de 2022). *Russia-Ukraine Warning Update: Russian Offensive Campaign Assessment, February 25, 2022*. Obtenido de Institute for the Study of War: https://understandingwar.org/research/russia-ukraine/russia-ukraine-warning-update-russian_25/
- Cooper, H., & Schmitt, E. (25 de 2 de 2022). Russia's Assault in Ukraine Slows After an Aggressive Start. *The New York Times*.
- Detsch, J., & Gramer, R. (2022). Putin Announces Military Operation in Ukraine. *Foreign Policy*.
- Euronews. (15 de 2 de 2022). *Ukraine crisis: Russia does not want war, Putin says after meeting Scholz*. Obtenido de Euronews: <https://www.euronews.com/2022/02/15/ukraine-crisis-germany-s-scholz-meets-putin-in-moscow-to-address-burning-issues>
- Harris, S., & Sonne, P. (3 de 12 de 2021). Russia planning massive military offensive against Ukraine involving 175,000 troops, U.S. intelligence warns. *The Washington Post*.
- Karatnycky, A. (2025). Biden's Long Shadow Over Ukraine. His administration failed Ukraine at almost every turn, shaping the war to this day. *Foreign Policy*.
- Kimball, D. (3 de 2022). *Ucrania, las armas nucleares y las garantías de seguridad: un vistazo general*. Obtenido de Arms Control Association: <https://www.armscontrol.org/factsheets/ukraine-nuclear-weapons-and-security-assurances-glance>

- Lemola, J. (17 de 5 de 2022). The leaders of Finland and Sweden say they will jointly submit their NATO applications. *The New York Times*.
- Patiño Villa, C. (2025). *La Guerra Global Invisible. Ucrania, el mundo y el retorno de los imperios.* . Bogotá: Crítica.
- Patiño Villa, C., & Almario García, O. (2025). Internacionalización y entramado global de la guerra en Ucrania. *Análisis Político*, 26–54.
- Roth , A., & Borger, J. (7 de 2 de 2022). Talks between Macron and Putin fail to produce Ukraine breakthrough. *The Guardian*.
- Sang-Hung, C., & Santora, M. (5 de 11 de 2024). What We Know About North Korea's Role in the Ukraine War. *The New York Times*.
- Stent, A. (23 de 10 de 2025). *The CRINK: Inside the new bloc supporting Russia's war against Ukraine*. Obtenido de Atlantic Council: <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/russia-tomorrow/the-crink-inside-the-new-bloc-supporting-russias-war-against-ukraine/>
- Walker, S. (20 de 2 de 2026). A war foretold: how the CIA and MI6 got hold of Putin's Ukraine plans and why nobody believed them. *The Guardian*.

En el marco de la celebración de los 40 años del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, el presente documento constituye un esfuerzo analítico, colectivo e interdisciplinario para revisar el desarrollo de aspectos sustantivos del programa y la gestión del primer gobierno de izquierda en Colombia. El texto no tiene la pretensión de entregar balances exhaustivos. Pretende, más bien, presentar reflexiones en materia de algunas de las reformas y políticas sociales implementadas, la democracia y la transformación del Estado y el manejo de las relaciones internacionales, que permitan trazar recomendaciones estratégicas para la administración que asumirá el rumbo del país entre 2026 y 2030.

Horizontes 2030 constituye, así, una invitación al diálogo público sobre los distintos retos y desafíos del país, posibilitando hojas de ruta para que las futuras políticas de Estado logren cimentar soluciones reales y sostenibles.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA