



El primer gobierno progresista en Colombia (2022–2026)

Balances, contradicciones y aprendizajes

Raúl Zibechi, José Fernando Valencia Grajales,
Mayda Soraya Marín Galeano, Yani Vallejo Duque,
Alfonso Insuasty Rodríguez, Alfredo Burbano Narváez,
Héctor-León Moncayo S., Álvaro Sanabria Duque,
John Freddy Gómez, Erika Imbett, Héctor Alejandro Zuluaga,
Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria

El primer gobierno progresista en Colombia (2022–2026)

Balances, contradicciones y aprendizajes

El primer gobierno progresista en Colombia (2022–2026)

Balances, contradicciones y aprendizajes

Raúl Zibechi, José Fernando Valencia Grajales,
Mayda Soraya Marín Galeano, Yani Vallejo Duque,
Alfonso Insuasty Rodríguez, Alfredo Burbano Narváez,
Héctor-León Moncayo S., Álvaro Sanabria Duque,
John Freddy Gómez, Erika Imbett, Héctor Alejandro Zuluaga,
Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria



Ediciones
desde abajo

El primer gobierno progresista en Colombia (2022–2026)

Balance, contradicciones, aprendizajes

Raúl Zibechi, José Fernando Valencia Grajales, Mayda Soraya Marín Galeano,
Yani Vallejo Duque, Alfredo Burbano Narváez, Alfonso Insuasty Rodríguez,
Héctor-León Moncayo S., Álvaro Sanabria Duque, Erika Imbett, Héctor Alejandro Zuluaga,
Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria, John Freddy Gómez Celi

Octubre de 2026

Ediciones desde abajo
www.desdeabajo.info
Bogotá D. C., Colombia

ISBN 978-628-7694-42-2

Portada: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/fotografias>, 7 de agosto 2022.

Diseño y diagramación: Difundir SAS
Carrera 20 N°45A- 85, telf.: 601 345 18 08

El conocimiento es un bien de la humanidad.
Todos los seres humanos deben acceder al saber,
cultivarlo es responsabilidad de todos y todas.

Se permite la copia, de uno o más artículos completos de esta obra o del conjunto de la edición,
en cualquier formato, mecánico o digital, siempre y cuando no se modifique
el contenido de los textos, se respete su autoría y esta nota se mantenga.

Índice

Prólogo	8
Raúl Zibechil	
Introducción	13
Alfonso Insuasty Rodríguez	
Promesas incumplidas, balance (2022-2025).....	19
José Fernando Valencia Grajales y Mayda Soraya Marín Galeano	
Ni revolución ni reforma	64
Héctor-León Moncayo S.	
El ordenamiento territorial alrededor del agua, ¿solamente un relato?	87
Álvaro Sanabria Duque	
La economía política del gobierno de Gustavo Petro: balance y perspectivas	127
John Freddy Gómez	
Balance agricultura gobierno Petro: cambio y status quo	152
Erika Imbett, Héctor Alejandro Zuluaga Cometa	
La cuestión ambiental en el gobierno Petro-Márquez (2022-2026). Nuevas perspectivas, contradicciones y límites fácticos	171
Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria	

El primer gobierno progresista en Colombia y sus Relaciones Internacionales.....	196
John Freddy Gómez Celi	
Paz Total: negociación, fragmentación y soberanía en disputa	217
Yani Vallejo Duque, Alfonso Insuasty Rodríguez	
Movimiento social, autonomía popular y gobierno progresista en Colombia (2022-2026): balances, tensiones y aprendizajes de una experiencia histórica	239
Alfredo Burbano Narváez y Alfonso Insuasty Rodríguez	
Conclusiones generales: entre la conquista del gobierno y la construcción del poder democrático	262

Prólogo

Raúl Zibechi

Aunque los procesos de los gobiernos progresistas de la región han sido y son muy distintos, con énfasis particulares y diversos grados de satisfacción de sus electores, tienen algo en común: en general tienen gusto a poco, a que sus avances podrán ser mayores de haberse contado con determinación y objetivos claros, no tanto por los pasos a dar sino por la capacidad y voluntad de superar los inevitables obstáculos, tanto de la oposición derechas como las inercias y bloqueos institucionales.

La ampliación de los derechos suele citarse como el terreno en el que se registraron los mayores avances, beneficiando en particular a las mal llamadas “minorías”. La tendencia a la democratización ha caminado de la mano de discursos legitimadores de prácticas que ya venían realizando los movimientos y amplios sectores de las sociedades, en particular las y los jóvenes, las mujeres y las disidencias sexuales, colectivos indígenas y negros, principalmente. Aunque los discursos no son la cuestión central de las transformaciones, y suelen ser modificados cuando las circunstancias lo requieren, tienen efectos positivos tanto en la autoestima como en la proyección de los movimientos populares.

La situación de los estratos más empobrecidos de nuestras sociedades ha mejorado gracias a un aumento de sus ingresos y rentas. El incremento del salario mínimo y de las prestaciones sociales y la difusión de programas focalizados hacia los sectores de menores ingresos, les ha permitido incorporarse al consumo de bienes como electrodomésticos. Es evidente que estas mejoras dependen del ciclo que atraviese la economía capitalista, ya que en los períodos de crisis esos beneficios suelen evaporarse o reducirse a su mínima expresión.

En todos los casos, las políticas de los gobiernos progresistas no afectaron lo estructural, lo que es una de sus mayores limitaciones. Los cambios estructurales (reforma agraria y urbana, impositiva, de la salud y la educación, entre otras) tienen la virtud de afectar las relaciones de poder pero, en

modo alguno, son irreversibles. Hemos aprendido, con dolor y por nuestros propios fracasos, que no existen los cambios irreversibles, ni en lo material ni en las subjetividades, como lo demuestra la implosión de la Unión Soviética, el viraje capitalista de China, las tremendas derivas de Venezuela y de Cuba. Nada puede impedir que todo lo sólido se desvanezca en el aire. Salvo la organización y la firmeza de las y los de abajo.

La larga decena de gobiernos progresistas en nuestro continente nos permiten observar algunos problemas y dificultades que se repiten una y otra vez, a pesar del amplio abanico de situaciones, ya que no se pueden poner en la misma bolsa los casos de Honduras y de Guatemala, con los de Brasil y Argentina, por ejemplo. Creo necesario detallar tres situaciones que merecen ser profundizadas.

La primera se relaciona con los cambios en los Estados, que corren parejos con las mutaciones en curso en el capitalismo y en el sistema-mundo. Estamos en plena construcción de Estados Búnker o Fortaleza, como sostiene la analista Nel Bonilla. Las clases dominantes del Norte Global se están preparando para la guerra de Occidente contra las naciones emergentes, proceso iniciado con la crisis estadounidense de 2008 y acelerado desde 2016 con el veloz ascenso de China. El genocidio del pueblo palestino enseña las costuras de este nuevo Estado, en el que se evapora el ciudadano ya que la población pasa a ser objeto de la secularización y militarización de nuestras sociedades.

Este nuevo tipo de Estado anuda dos procesos estructurales: la acumulación por despojo/extractivismo y la guerra contra China y otras potencias que desafían a Occidente. Es un Estado para las guerras de despojo y las guerras interestatales, que son la principal característica del capitalismo dominante al anudar los intereses geopolíticos de Estados Unidos con los de las grandes empresas multinacionales. Un capitalismo que en su fase de decadencia es tanto o más peligroso que en la fase ascendente, que en nuestro continente estuvo tapizada por decenas de intervenciones militares en América Latina entre fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Como destaca Bonilla, la tendencia en curso es que el Estado deje de ser un proveedor de bienes públicos para su población, y que la planificación

estatal se oriente por completo hacia la securitización y la militarización. En este modelo, la población dejó de ser considerada ciudadana con derechos civiles y económicos sino principalmente “objeto de la seguridad nacional” (Bonilla, 2026). Si esta construcción sigue prosperando, como lo sugieren los casos de El Salvador, Honduras, Ecuador y cada vez más el resto de los países de la región, el tan mentado “Estado en disputa” puede llegar a ser considerado como un objetivo utópico fuera de la realidad.

El segundo problema que observo es la insuficiente formación política de los cuadros que ocupan cargos estatales bajo los gobiernos progresistas, y su escasa consistencia ética, que ha llevado a las personas más íntegras a renunciar a los cargos para los que habían sido elegidas, como fue el de Frei Betto, quizá el ejemplo más notable bajo el gobierno de Lula (Frei Betto, 2010). Al asumir la presidencia, reflexiona Betto, el Partido de los Trabajadores asumió la lógica del Estado alejándose de las bases, desideologizó su discurso y desplazó su proyecto de izquierda hacia la socialdemocracia.

Betto renunció luego de dos años en el cargo para el que había sido invitado por Lula, para trabajar con los “más pobres de los pobres, los hambrientos”. Y aquí aparece otra dimensión de la ética. “Después de dos años hubo un cambio en el programa: lo que era un programa emancipatorio, con el tiempo se fue transformando en un programa electoralista. [...] Con el tiempo se descubrió que conviene mantener a las familias en la dependencia permanente del gobierno porque esto resulta en más votos en las elecciones. Esa descaracterización de un programa emancipatorio hacia un programa asistencialista, me hizo dejar el gobierno”, dijo Betto (Rivera Lugo, 2007). Eligió la coherencia ética e ideológica antes que prestarse para programas asistenciales y electoralistas que debilitan a los movimientos.

Creo que sería bueno recordar los “siete principios” del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ya que pueden servirnos como guía ética que, sin embargo, permite y no obstaculiza la construcción de un mundo nuevo: obedecer y no mandar, representar y no suplantar, bajar y no subir, servir y no servirse, convencer y no vencer, proponer y no imponer, construir y no destruir.

La tercera cuestión, y para mi la central, es el papel que le otorgamos a los movimientos de la sociedad y a los pueblos en movimiento. Durante los gobiernos progresistas se ha registrado una importante transferencia de cuadros formados y enraizados en territorios de los nadie hacia el Estado, ya que entre las bases organizadas aún existen personas capacitadas y con sólida formación y experiencia. Sin embargo, esto ha debilitado a los movimientos ya que pierden a miembros cuya formación ha demandado años, a mundo décadas.

Los programas sociales han tenido efectos contraproducentes, además de los positivos ya mencionados. Han generado conformismo y pasividad, ya que no sería necesario seguir luchando para conseguir mejoras. Una de las consecuencias más nefastas de estas políticas, como lo señala el antropólogo Víctor Bretón, es que han propiciado la formación de una camada de personas especializadas en conseguir recursos, realizar trámites burocráticos ante las instituciones y las ONGs, dedicadas a rellenar formularios y cuadrar las cuentas, cuando antes dedicaban su tiempo a organizar y movilizar a sus bases (Bretón, 2001).

Este nuevo diseño presente en los movimientos tiene hondas repercusiones en el largo plazo y ha llevado a algunos de ellos a transitar caminos impensados tiempo atrás. Quizá el más complejo haya sido la conversión de movimientos en aparatos organizativos con intereses propios, separados de sus propias bases (Zibechi, 2010). Uno de los grandes movimientos de América Latina, que fue durante décadas referente ineludible en la lucha por la reforma agraria y la revolución, cuenta ahora con una cooperativa financiera que cotiza en la bolsa de valores, ejemplo que hace innecesario cualquier comentario.

La potencia de los movimientos es mucho más importante que el acceso a las instituciones, ya que son la llave maestra de los cambios. El Pacto Histórico no hubiera llegado al gobierno si no hubieran tomado cuerpo, entre otros acontecimientos, las revueltas de 2019 y 2021, notable ciclo de protestas que trastocó la política colombiana. No es una excepción, sino la regla. Por eso es tan importante cuidar y reproducir las organizaciones de abajo, evitar que se debiliten y se desorganicen, que pierdan el norte y la capacidad de lucha. Sin ellas, nunca podremos salir del círculo de las opresiones que nos afligen.

Referencias

- Betto, Frei (2010) *La mosca azul. Reflexiones sobre el poder en Brasil*, Ocean Press.
- Bonilla, Nel (2026) “OTAN 3.0: La jaula transatlántica y el auge del Estado búnker”, en <https://infoposta.com.ar/notasVer.php?id=14897> (Consulta, 8-IX-2026).
- Bretón Solo de Zaldívar, Víctor (2001) *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*, Quito, Flacso.
- Rivera Lugo, Carlos (2007) “Entrevista a Frei Betto”, en <https://rebellion.org/america-latina-vive-una-primavera-democratica/> (Consulta, 8-IX-2026).
- Zibechi, Raúl (2010) *Contrainsurgencia y pobreza*, Bogotá, Desde Abajo.

Introducción

El primer gobierno progresista en Colombia (2022-2026): balances, contradicciones y aprendizajes para una nueva etapa de la disputa democrática

Alfonso Insuasty Rodríguez

La llegada de Gustavo Petro y Francia Márquez a la Presidencia de la República en agosto de 2022 constituyó uno de los acontecimientos políticos más significativos de la historia contemporánea colombiana. Por primera vez desde la conformación del Estado republicano, una coalición integrada por sectores de izquierda, movimientos sociales, organizaciones campesinas, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, organizaciones feministas, sindicales, estudiantiles y ambientales alcanzó democráticamente la conducción del gobierno nacional. Este hecho representó la culminación de un largo ciclo de acumulación política y social que tuvo como hitos el Paro Nacional de 2019, el Estallido Social de 2021 y la articulación programática alcanzada en la Cumbre Social, Popular y Política, cuya Agenda de 101 puntos condensó buena parte de las aspiraciones históricas del movimiento popular colombiano.

No obstante, como ha ocurrido en otros procesos progresistas latinoamericanos, el acceso al gobierno no significó automáticamente la transformación de las estructuras históricas del poder. La experiencia colombiana confirmó una tensión ampliamente estudiada por la teoría crítica latinoamericana: la diferencia entre conquistar el gobierno y disputar efectivamente el Estado y las relaciones de poder que lo sostienen (Gramsci, 1971; Zavaleta Mercado, 1986; Quijano, 2000). Las élites económicas, políticas y mediáticas conservaron amplios márgenes de influencia sobre el aparato estatal, el sistema financiero, el Congreso de la República, buena parte del poder judicial, los grandes medios de comunicación y los principales sectores empresariales, configurando un escenario de bloqueo institucional, disputa permanente y reformas parciales.

En este contexto, el presente libro propone una lectura crítica del primer gobierno progresista colombiano desde una perspectiva decolonial, latinoamericana y comprometida con los derechos de los pueblos. No pretende realizar un balance gubernamental tradicional centrado exclusivamente en indicadores de gestión, ni una defensa apologética o una descalificación ideológica del proyecto político. Su propósito consiste en comprender las contradicciones que atravesaron esta experiencia histórica, identificar los avances alcanzados, analizar los límites estructurales que enfrentó y extraer aprendizajes útiles para los ciclos políticos que se abren tanto en Colombia como en América Latina.

El libro parte de una premisa central: el gobierno constituye únicamente uno de los escenarios donde se disputa el poder. Las transformaciones profundas de la sociedad dependen igualmente de la capacidad de los movimientos sociales para conservar su autonomía organizativa, construir hegemonía cultural, fortalecer economías propias, disputar el sentido común y consolidar formas democráticas de poder territorial. La experiencia 2022–2026 mostró simultáneamente avances importantes, como la reactivación de la reforma agraria, la recuperación del diálogo regional latinoamericano, la incorporación de la justicia ambiental como principio orientador de la acción pública, el reconocimiento político de sectores históricamente excluidos y la apertura de nuevos mecanismos de participación, así como limitaciones profundas derivadas de la persistencia del conflicto armado, la fragmentación organizativa del campo popular, la lenta implementación del Acuerdo Final de Paz, las restricciones fiscales, la resistencia de sectores económicos dominantes y las propias debilidades estratégicas del progresismo colombiano.

Este balance adquiere mayor relevancia en un contexto internacional caracterizado por una profunda reconfiguración del orden mundial. La crisis del modelo de globalización neoliberal, la disputa geopolítica entre Estados Unidos y China, la transición energética, la financiarización de la naturaleza, la expansión de nuevas tecnologías digitales y de inteligencia artificial, así como el resurgimiento de proyectos políticos de extrema derecha con rasgos autoritarios en distintas regiones del mundo, redefinen las condiciones bajo las cuales se desarrollan hoy las luchas por la democracia, la paz, la justicia

social y la soberanía de los pueblos. Colombia no constituye una excepción a estas tendencias; por el contrario, ocupa una posición estratégica dentro de las disputas contemporáneas por los recursos naturales, la biodiversidad, las rutas comerciales y el control geopolítico de América Latina.

Desde esta perspectiva, los distintos capítulos que integran esta obra dialogan alrededor de una pregunta transversal, ¿qué enseñanzas deja el primer gobierno progresista colombiano para quienes continúan apostando por la democratización profunda del Estado, la construcción de paz y la ampliación de los derechos colectivos? La respuesta exige superar tanto la narrativa del éxito absoluto como la del fracaso inevitable. Como advierte Antonio Gramsci, los procesos históricos deben analizarse en función de las correlaciones de fuerza, las disputas por la hegemonía y la capacidad de construir nuevas formas de dirección política. En esa misma línea, Aníbal Quijano recuerda que las transformaciones institucionales solo adquieren profundidad cuando cuestionan las estructuras coloniales que organizan el poder económico, político, cultural y epistémico.

En consecuencia, este libro no constituye únicamente un balance gubernamental. Es también una invitación a repensar las estrategias de transformación social desde la experiencia acumulada, reconociendo que los desafíos contemporáneos exigen movimientos sociales más autónomos, organizaciones populares con mayores capacidades técnicas y políticas, redes latinoamericanas de solidaridad, nuevas disputas por la producción de conocimiento y una comprensión más compleja de las relaciones entre Estado, mercado, territorio y poder popular. El futuro de los proyectos democráticos en Colombia dependerá menos de la alternancia electoral y mucho más de la capacidad colectiva para construir una nueva hegemonía social, cultural y política desde los territorios y desde los pueblos.

Perspectiva epistemológica y metodología del libro

El presente libro se inscribe en una perspectiva de investigación crítica, interdisciplinaria y decolonial, orientada a comprender el primer gobierno progresista de Colombia (2022–2026) como un proceso histórico complejo, atravesado por disputas políticas, económicas, culturales y territoriales

que exceden los marcos convencionales del análisis institucional. Más que evaluar una administración gubernamental mediante indicadores de gestión, la obra propone un balance integral de un ciclo político, atendiendo a las relaciones entre Estado, movimientos sociales, élites económicas, conflictividades territoriales, paz, democracia y reconfiguración geopolítica. Desde esta perspectiva, se asume que el conocimiento social es situado e históricamente construido, por lo que las distintas contribuciones dialogan con el pensamiento crítico latinoamericano, la ecología política, los estudios de paz, las epistemologías del Sur y las teorías de la colonialidad del poder, privilegiando una lectura desde los derechos de los pueblos, la justicia social y la defensa de la vida (Quijano, 2000; Sousa Santos, 2018; Dussel, 2006).

Metodológicamente, el libro adopta un enfoque cualitativo basado en la triangulación de fuentes y perspectivas analíticas. Los capítulos articulan revisión documental, análisis de políticas públicas, examen de marcos normativos, sistematización de informes institucionales, estudios académicos, documentos elaborados por organizaciones sociales, campesinas, indígenas, afrodescendientes y sindicales, así como informes de organismos internacionales y medios especializados. En varios capítulos se incorporan además entrevistas, observación participante y procesos de investigación desarrollados junto a comunidades y plataformas sociales, reconociendo a los movimientos populares no solo como sujetos de estudio sino como productores de conocimiento y de propuestas de transformación democrática. Esta apuesta metodológica permite construir un balance plural, crítico y sustentado empíricamente, capaz de reconocer simultáneamente los avances, las contradicciones, las limitaciones estructurales y los aprendizajes que deja la primera experiencia de gobierno progresista en Colombia, contribuyendo al debate sobre las posibilidades y los límites de la transformación democrática en América Latina (Fals Borda, 1987; Walsh, 2007; Escobar, 2016).

Referencias

- Dussel, E. (2006). *20 tesis de política*. Siglo XXI Editores. En: https://docs.enriquedussel.com/txt/Textos_Libros/56.20_Tesis_de_politica.pdf
- Escobar, A. (2016). *Autonomía y diseño: La realización de lo comunal*. Universidad del Cauca. En: https://tintalimon.com.ar/public/t9924e4gnhfda-refj529d4ikr8r8/pdf_978-987-3687-27-3.pdf
- Fals Borda, O. (1991). *Acción y conocimiento: Cómo romper el monopolio con investigación-acción participativa*. CINEP. En: <https://sentipensante.red/wp-content/uploads/2021/03/Fals-Borda-Orlando-y-Ansiur-Rahman-Acción-y-conocimiento-Como-romper-el-monopolio-con-investigación-acción-participativa.pdf>
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Landier (Comp.), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 201–246). CLACSO. En: <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=247&c=8>
- Sousa Santos, B. de, & Meneses, M. P. (Eds.). (2014). *Epistemologías del Sur (Perspectivas)*. Akal. <https://n9.cl/tg7jr>
- Sousa Santos, B. de. (2018). *The End of the Cognitive Empire: The Coming of Age of Epistemologies of the South*. Duke University Press. En: <https://read.dukeupress.edu/books/book/2470/The-End-of-the-Cognitive-EmpireThe-Coming-of-Age>
- Walsh, C. (2007). Interculturalidad, colonialidad y educación. *Revista Educación y Pedagogía*, 19(48), 25–35. En: https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1265909654.interculturalidad_colonialidad_y_educacion_o.pdf
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks* (Q. Hoare & G. N. Smith, Eds. y trans.). International Publishers. Editorial: <https://ia600506.us.archive.org/19/items/AntonioGramsciSelectionsFromThePrisonNotebooks/Antonio-Gramsci-Selections-from-the-Prison-Notebooks.pdf>
- Zavaleta Mercado, R. (1986). *Lo nacional-popular en Bolivia*. Siglo XXI Editores. En: <https://rcharquina.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/10/732b6-renc3a9-zavaleta-mercado-lo-nacional-popular-en-bolivia.pdf>

Modonesi, M. (2010). *Subalternidad, antagonismo, autonomía. Marxismo y subjetivación política*. CLACSO. En: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/server/api/core/bitstreams/6a655cfa-e5d2-4ec6-8a70-917793714060/content>

Promesas incumplidas, balance (2022-2025)¹

José Fernando Valencia Grajales* y Mayda Soraya Marín Galeano**

Resumen

El gobierno de Gustavo Petro (2022-2025) se presentó como un proyecto transformador basado en un capitalismo progresista, prometiendo justicia social, transición energética y una “Paz Total”. Sin embargo, su ambiciosa agenda chocó con un estilo de liderazgo polarizante, una oposición política fuerte y limitaciones institucionales, lo que derivó en una amplia brecha entre el discurso y la implementación real. Es por ello que las reformas, como la pensional y la agraria, quedaron incompletas o generaron nuevos desequilibrios. La paz se deterioró, con un aumento de la violencia y el fortalecimiento de grupos armados, mientras la transformación productiva fue parcial y la informalidad laboral persistió. El balance final muestra más promesas incumplidas que cambios estructurales cumplidos. Finalmente, el presidente Petro justificó el incumplimiento de sus promesas apelando a que heredo una burocracia lenta, instituciones débiles y un modelo

1 El presente Capítulo de libro se deriva de la línea Constitucionalismo Crítico y Género del programa de investigación con código 2021 37-000016, denominado Dinámicas Territoriales y Conflictos Derivados de Proyectos del Desarrollo en Antioquia. Implicaciones para la Paz 2022, Fase II. Implicaciones para la Paz Fase II que financia la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA).

* Docente investigador de la Universidad Autónoma Latinoamericana (Unaula); ror: <https://ror.org/05tkb8v92>. Abogado de la Universidad de Antioquia, politólogo de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, especialista en Cultura Política: Pedagogía de los Derechos Humanos de la Unaula, magister en Estudios Urbano Regionales de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, estudiante del Doctorado en Conocimiento y Cultura en América Latina del Instituto Pensamiento y Cultura en América Latina, A. C. (Ipecal). Editor de las revistas Kavilando y Ratio Juris. CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001109391, Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=mlzFu8sAAAAJ&hl=es>, orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8128-4903>, correo electrónico: editor.ratiojuris@unaula.edu.co

** Profesora asociada de la Universidad de Antioquia; ror: <https://ror.org/03bp5hc83>. Miembro del grupo de investigación Estado de Derecho y Justicias, en la línea de investigación Público-Privado. Abogada y socióloga de la Universidad de Antioquia, doctora y magister en Derecho Procesal de la Universidad de Medellín. Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=1x5m4ywAAAAJ&hl=es>, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9446-8768>, correo electrónico: maydasoraya@gmail.com

económico dependiente del extractivismo, al bloqueó de las reformas y el supuesto sabotaje y resistencia de élites, sin evidenciar su falta de estrategia y negociación política y social para lograrlo.

Introducción

Las promesas incumplidas del presidente Petro surgen de una serie de interrogantes que derivan de los hechos, tanto políticos como subjetivos del mandatario. Comprender las condiciones particulares que rodean a Gustavo Petro como un presidente, y como el sujeto histórico que encarna una biografía personal y política, un proyecto ideológico, un estilo de liderazgo y un “ego” que influye en sus decisiones. Todo ello es parte de los retos que se presentan al momento de hacer un balance de su gobernanza, que ha estado inundada de discursos descontextualizados, tuits emocionales, narrativas de autorepresentación, y estilo confrontacional.

Lo anterior se ha contrastado con la toma de decisiones en periodos de crisis, durante los cuales ha prevalecido el pragmatismo o la convicción ideológica o su “ego”, afectando de forma directa la relación con aliados y opositores, lo que ha devenido en la pérdida de apoyos y la obstaculización de los posibles consensos. A lo que se suman las condiciones estructurales e institucionales previas que limitan la acción y los desmanes, en lo que pesa, además, la burocracia y tradiciones políticas encarnadas en la cultura, lo que ha devenido, entre otras cosas, en las posibles dificultades para implementar las reformas, o que las mismas solo sean un maquillaje de lo propuesto, y en otros casos que lo propuesto no correspona con lo prometido en campaña.

Lo planteado nos lleva a formular la pregunta orientadora y transversal del texto: “¿en qué medida el ego personal, los factores políticos, la capacidad institucional y la oposición legislativa han limitado el cumplimiento de las promesas de reforma social estructural en el primer trienio del gobierno de Gustavo Petro (2022-2025)?”.

Esta pregunta se pretende responder por medio del objetivo general: analizar el impacto del ego personal, los factores políticos, la capacidad institucional y la oposición legislativa en el nivel de cumplimiento de las promesas

de reforma social estructural del gobierno encabezado por Gustavo Petro durante su primer trienio (2022-2025). Para desarrollarlo se proponen los objetivos específicos de: evaluar la incidencia del ego personal, de la oposición legislativa y la fragmentación política, en la aprobación y modificación de las reformas estructurales; examinar las capacidades institucionales del Estado colombiano para implementar las reformas sociales propuestas en el plan de gobierno; y, determinar la interrelación entre los factores políticos, institucionales y estructurales en el cumplimiento diferencial de las promesas de reforma.

Para ello se propone una metodología cualitativa, con enfoque histórico estructural y análisis de coyuntura, con la finalidad de comprender los fenómenos no como datos aislados, sino como partes de una totalidad social en movimiento, donde interactúan las estructuras, las instituciones y la subjetividad de los actores. Se avanza para ello analizando las variables intrínsecas derivadas del significado que entraña este gobierno. Todo este instrumental permite apreciar las dinámicas estructurales. Utilizando instrumentos de recolección de información primaria (discursos, proyectos, entre otros), información secundaria derivada de la revisión de prensa y fuentes de contexto, revisando, además, los cinco ejes principales propuestos en su proyecto de gobierno cuando era candidato.

El progresismo

El progresismo, como eje central de la propuesta política del candidato del movimiento del Pacto Histórico, fue tomado prestado del concepto de “Capitalismo progresista” que propone Joseph Eugene Stiglitz, quien a su vez lo propone como una respuesta crítica al paradigma económico neoliberal dominante en las últimas cuatro décadas. Se trata de una “alternativa” que deviene de la discusión intelectual entre economistas de corte socialdemócrata, que identifican al neoliberalismo como un movimiento caracterizado por la desregulación, financiarización, globalización sin protección social y reducciones fiscales para los ricos, convirtiéndolo en el causante de múltiples crisis sistémicas. Por ello el progresismo propone reformar las reglas del mercado, por medio de un Estado activo, lo que lo ha convertido en una alternativa aparentemente de izquierda dentro de una economía mixta,

pero diametralmente opuesta al comunismo de planificación central, como también en contravía del fundamentalismo de mercado.

La visión de Stiglitz se funda en la crítica al modelo neoliberal, porque este ha provocado el estancamiento salarial, la desigualdad extrema y la inestabilidad financiera. Desde 1980, el crecimiento se ralentizó y los ingresos del 90% se estancaron, demostrando el fracaso del modelo para la mayoría. Una realidad que no refleja de manera acertada un indicador como el PIB, altamente engañoso, toda vez que no mide el bienestar real, ya que puede aumentar mientras se agrava la desigualdad y se degrada el medio ambiente, lo que supone un fracaso de las élites, al no poder cumplir con la promesa de prosperidad generalizada y, contrario a ello, aumentar la concentración de la riqueza, generando una plutocracia hereditaria que anula la meritocracia y deriva en descontento y desconfianza en las instituciones.

Es una realidad aún más grave, ya que también siguen aumentando las desigualdades por raza y género, evidenciando una discriminación sistémica no resuelta por el mercado. Pero también, presentándose crisis de salud pública por la disminución de la esperanza de vida y el aumento de “muertes por desesperación”, fenómenos que reflejan un malestar social profundo vinculado a la precariedad económica, todo lo cual deriva en una amenaza a la democracia, ya que al haber desigualdad económica también se configurará la desigualdad política, porque solo la élite adinerada puede acceder al poder mediante el permanente lobbying, el control de los medios de información y la pérdida de capacidad del ciudadano para intervenir en los temas políticos.

Es por ello que figuras populistas o mediáticas atacan la prensa, la ciencia y la universidad buscando socavar la verdad objetiva para reemplazarla por metarrelatos (como equiparar como idénticos los conceptos de innovación y explotación mediante el mercado financiero). Lo anterior pone en riesgo la producción de riqueza basada en conocimiento y la reemplaza por la especulación, lo que atenta contra la ciencia, tecnología, innovación y gobernanza racional. Lo que conlleva a tener un Estado en parálisis, que no actúa a tiempo ante las fallas del mercado, que no invierte en bienes públicos, como infraestructura, educación, salud y seguridad social, entendiendo al Estado

como el redistribuidor de la riqueza, priorizando la justicia social, eliminando los excesos del capitalismo, como lo es la globalización del mercado que impone monopolios y oligopolios; aumenta la especulación financiera y la explotación; evadiendo los impuestos, las políticas compensatorias y eliminando las garantías laborales en todo el mundo.

Esta situación busca ser resuelta por Joseph Eugene Stiglitz por medio de reformar regulatorias antimonopolios, el big data para proteger la privacidad y la competencia, políticas que garanticen el pleno empleo, proponer cambios ecológicos y tecnológicos, reformas fiscales con impuestos progresivos sobre la riqueza, herencias y corporaciones, cerrando paraísos fiscales. Proveer verdaderas alternativas públicas de calidad y accesibilidad en salud, pensiones, créditos estudiantiles e hipotecarios que disciplinen el sector privado y garanticen derechos sociales. Reformar el sistema político que elimine la presión económica en las campañas políticas y reformar el poder judicial que permita recuperar la democracia representativa

En esta línea, el programa de gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) se alinea con el capitalismo progresista de Joseph Stiglitz en su crítica al neoliberalismo, apuesta por un Estado activo y su énfasis en la justicia fiscal y social. Propone democratizar la tierra, el crédito y el conocimiento, junto con una transición energética que prioriza energías limpias y abandona el extractivismo, reflejando la agenda verde de Stiglitz. Coinciden en la necesidad de inversión pública masiva en educación, salud y cuidado, y en reformas antimonopolios y regulatorias. Ambos priorizan la lucha contra la desigualdad con enfoque de género y étnico. Sin embargo, Petro enfatiza en temas estructurales colombianos como la paz, la reforma agraria, la economía popular y los derechos étnico-territoriales, adaptando el progresismo a un país en desarrollo con un conflicto armado histórico. Su propuesta es, en esencia, una aplicación situada y radical de la visión de Stiglitz a la realidad colombiana.

El progresismo no es de izquierda y tampoco es comunismo

La propuesta de gobierno del presidente Gustavo Petro, no corresponde a una visión de izquierda o comunista. Por el contrario, es una propuesta capitalista con cara amable muy cercana al progresismo de Joseph Stiglitz

que busca reformar el capitalismo, distinta tanto del comunismo revolucionario como de la socialdemocracia tradicional europea. Lo anterior se sustenta y los siguiente siete puntos:

1. Reconocimiento explícito del mercado y la propiedad privada

El programa de Petro se planteó dentro del marco de economía mixta, manteniendo la propiedad privada, el sistema bancario privado y la iniciativa empresarial. A diferencia del comunismo, que busca abolir la propiedad privada de los medios de producción, el progresismo busca regular y reformar el capitalismo, no sustituirlo, por ello se incluyeron los “pactos de productividad” con empresarios y el reconocimiento del papel del sector privado, pero en pro de los objetivos sociales y ambientales.

2. Rechazo a la planificación central y al estatismo total

Mientras el comunismo propone la planificación económica centralizada, el progresismo de Petro mantiene la economía de mercado como mecanismo principal de asignación de recursos. No hay propuestas de nacionalización, sino de democratización del acceso a recursos (tierra, crédito, conocimiento) y creación de alternativas públicas que compitan con las privadas en sectores estratégicos.

3. Reformismo versus revolución

El programa se presenta como una transición gradual dentro del marco constitucional vigente, no como ruptura revolucionaria. Utiliza instrumentos como reformas tributarias, políticas públicas y pactos sociales, no expropiaciones masivas ni cambios en la estructura del Estado más allá de ajustes institucionales. Esto lo distancia de la tradición comunista que busca la toma del poder estatal para transformar radicalmente las relaciones de producción.

4. Conceptualización del Estado como regulador, no como propietario total

El Estado, en la propuesta de Petro, actúa como árbitro, regulador y proveedor de bienes públicos, no como dueño único de la economía. Incluso, en sectores estratégicos como energía (Ecopetrol), se man-

tiene una lógica empresarial con participación estatal mayoritaria, no estatización completa. El enfoque está en corregir fallas del mercado, no en eliminarlo.

5. Ausencia de internacionalismo proletario y lucha de clases como motor histórico

El discurso de Petro se centra en pactos sociales amplios que incluyen desde campesinos hasta empresarios, con narrativas de “democracia multicolor” y “potencia mundial de la vida”. No hay referencia al internacionalismo obrero, la dictadura del proletariado o la lucha de clases como eje articulador, elementos centrales del comunismo.

6. Integración en la economía global capitalista

Aunque propone renegociar tratados de libre comercio, el programa acepta la inserción en la economía mundial, buscando mejorarla mediante cadenas de valor agregado y especialización inteligente. El comunismo tradicional propone, en cambio, la autarquía o la creación de sistemas económicos alternativos al capitalismo global.

7. Preservación de la democracia liberal representativa

Petro no propone cambiar el sistema político hacia democracias populares o sistemas de partido único, sino profundizar la democracia representativa mediante mayor participación ciudadana, transparencia y equilibrio de poderes. Esto contrasta con el modelo comunista de centralismo democrático y partido único.

Al tener claro lo anterior, es necesario darle un giro a la mirada, ya que solo desde el punto de vista teórico y conceptual la propuesta de Petro nunca fue de izquierda, no fue revolucionaria, no comulga con el comunismo, y tampoco con los ideales de los trabajadores, además de no considerar la lucha de clases como una bandera, y tampoco es afín a la centro izquierda o a los de centro, su visión es netamente capitalista con intervención directa en las reglas del mercado y con objetivos sociales y ambientales delimitados. Razón por la cual, al momento de evaluarlo por la falta de cumplimiento de ideales, marxistas, comunistas, de izquierda o lucha de clases, es no tener claro que su proyecto y Plan Nacional de Desarrollo nada tienen que ver

con ellos. Es por esto que su evaluación solo puede limitarse a las promesas incumplidas, en razón al contexto externo e interno y no conforme a la infracción a ideales políticos o ideológicos, tal y como a continuación se hará.

El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo para los años 2022-2026, pretende sentar las bases para que el país se convirtiera en líder en la protección de la vida a través de la construcción de un nuevo contrato social. Este Plan tenía como objetivo promover la transformación del país hacia la justicia, la paz y la sostenibilidad, con el objetivo de alcanzar una paz total, entendida como la búsqueda de una oportunidad para que todas las personas gocen de vida digna, basada en justicia, en una cultura de paz que reconoce el valor de la vida en todas sus formas y garantiza el cuidado del medio ambiente. Sin embargo, es principalmente una declaración programática y filosófica, en la que la mayoría de sus ejes, como el ordenamiento territorial y la convergencia regional, establecen metas nobles, pero sin detallar los mecanismos, políticas o presupuestos concretos para lograrlos, y mucho menos los indicadores para evaluar su cumplimiento.

El Plan se divide en cinco transformaciones: el ordenamiento del territorio en torno al agua, la seguridad humana y la justicia social, el derecho humano a la alimentación, la transformación productiva, la internacionalización y la acción climática, y la convergencia regional. El Plan fue desarrollado por el gobierno nacional con la participación de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de Planeación, basado en los aportes de los colombianos en los Diálogos Regionales Vinculantes. El mismo busca escuchar las voces de las personas que habitan los territorios y hacerlas parte del proceso de planificación. De manera transversal, el Plan incorpora la paz total como eje para garantizar una vida digna, superar las violencias y asegurar los derechos de las víctimas; reconoce a los actores diferenciales como protagonistas del cambio hacia una sociedad inclusiva; promueve la estabilidad macroeconómica para financiar las transformaciones; y establece una política exterior con enfoque de género. Además, integra enfoques diferenciales para pueblos étnicos y colombianos en el exterior. Para cumplir con dichas metas se propuso el siguiente presupuesto:

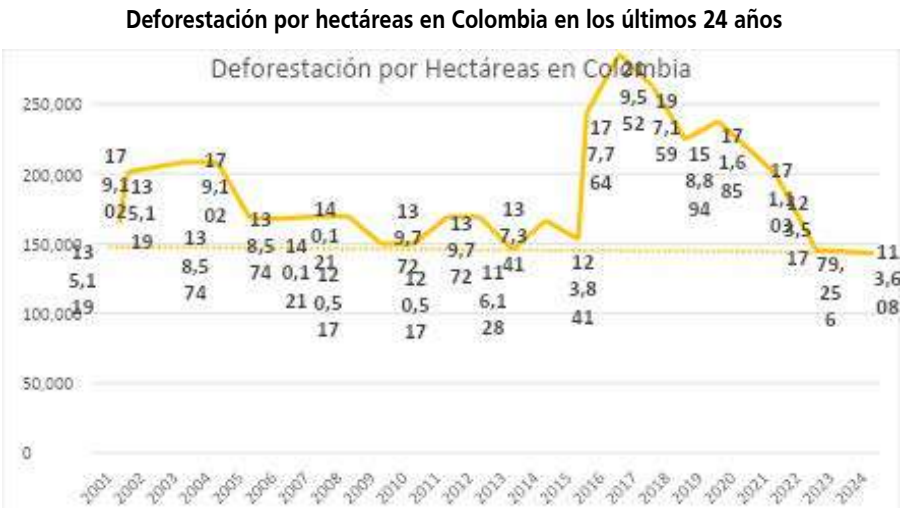
Fuente de financiamiento	Monto (Billones \$)	% Participación	Distribución por Eje de Transformación	Monto (Billones \$)	Paz
Presupuesto General (PGN)	577.4	50.0%	Seguridad Humana y Justicia Social	743.7	32,1
Sist. General Participac.(SGP)	268.8	23.3%	Convergencia Regional	138.4	7,1
Recursos Territoriales	145.8	12.6%	Transformación Productiva	114.4	1,4
Empresas Públicas	106.4	9.2%	Derecho a la Alimentación	83.4	4,6
Sist. General Regalías (SGR)	47.4	4.1%	Ordenamiento Territorial/Agua	46.1	1,9
Cooperación Internacional	9.1	0.8%	Estabilidad Macroeconómica	28.8	4,7
TOTAL INVERSIÓN PÚBLICA	1,154.8	100.0%		1,154.8	50.4

Ordenamiento del territorio alrededor del agua

Dentro de la Justicia Ambiental

Desde la aparición del Decreto 1007 de 2018, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, se estableció el marco regulatorio para implementar los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en Colombia. Su finalidad central ha sido promover la conservación y restauración de ecosistemas estratégicos mediante un incentivo económico, reconociendo el valor de los servicios que la naturaleza brinda a la sociedad. La norma define el pago como un incentivo en dinero o en especie, entregado a través de acuerdos voluntarios, a propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe que se comprometan a preservar o restaurar sus predios. Priorizando comunidades vulnerables y víctimas del conflicto. Los proyectos se enfocan en cuatro modalidades: pago por servicios de regulación hídrica para cuencas y acuíferos, conservación de la biodiversidad para hábitats de especies, captura de gases de efecto invernadero, y mantenimiento de valores culturales y paisajísticos. Sin embargo, el gobierno de Petro no logró cumplir con su promesa de campaña de disminuir la deforestación, ello principalmente porque los niveles de deforestación tienen los mismos indicadores del año de décadas anteriores, y aunque en uno de los años reporta realmente una disminución esta solo parece ser coyuntural, ya que en los años siguien-

tes los indicadores se vuelven a disparar, como puede apreciarse en la siguiente gráfica:



Deforestación por Hectáreas en Colombia con información tomada de IDEAM (2025)

Entre las principales causas se encuentran la expansión agrícola, la minería ilegal, la tala indiscriminada y la ganadería extensiva. Estos factores, a menudo impulsados por la búsqueda de beneficios económicos a corto plazo, tienen consecuencias a largo plazo para el medio ambiente y las comunidades locales.

Entidades Territoriales Indígenas

Otro de los temas álgidos en el que se comprometió la campaña y trasladó a su Plan de desarrollo fue a la creación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), y si bien es cierto que pareciera que cumplió su promesa electoral, la misma solo se puede entender como unos simples pañitos de agua tibia que pretenden calmar el dolor de cabeza surgido de un aneurisma fulminante. Es decir, en el derecho se entiende que pagar mal o pagarle al que no se le debe es estar obligado a pagar dos veces la misma deuda, y en este caso es igual. Porque el Presidente, en uno de sus tantos estados de soberbia o comportamiento Trumpista, de forma casi

dictatorial, impone el Decreto 488 de 2025, camuflándolo temáticamente como norma fiscal, sin tener dichos alcances. Y suplantando al Congreso de la República.

Pero, cómo entender este asunto. Durante todo el periodo presidencial Petro ha aplicado una máxima del derecho administrativo que informa que:

Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Por tanto, la ley 1437 de 2011 deja un vacío normativo, que en principio buscaba que la administración no se convierta en una talanquera para gobernar, pero con la esperanza de que el ejecutivo o la administración emita normas que cumplan con los requisitos que el mismo Código, la Ley y la Constitución les permita, y no espera que el gobernante abuse de su poder, para hacer su parecer. Pero esta norma finalmente permite que la administración, una vez emita un acto administrativo, se debe presumir de la legalidad, lo que obliga a su cumplimiento, así meses o años después se anule, porque el fin no es de una recta administración o de una búsqueda de la justicia social. Por lo menos en este caso se busca resultados políticos inmediatos y señalar como enemigos a largo plazo aquellos que se atrevan a demandar la nulidad del decreto, tildándoles de enemigos del gobierno, de las comunidades indígenas y así sucesivamente.

En este caso se propuso, según el Gobierno, crear una norma que se sustentara en una norma constitucional que no se ha desarrollado y una transitoria, que por su concepción no debería de estar generando efectos jurídicos al ser transitoria. Sin embargo, el Gobierno planteó que tenía la competencia para emitir el decreto 488 de 2025, informando que los artículos:

Artículo 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Terri-

torial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte. Parágrafo. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 329).

Artículo transitorio 56. Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. transitorio 56).

Facultaban al Gobierno para emitir decreto de carácter fiscal para el funcionamiento de las entidades territoriales indígenas, pero no determinó que el Estado podía dictar “normas sobre sus estructuras de gobierno, competencias, atribuciones constitucionales y legales, la definición de sus límites y la coordinación con las demás entidades e instituciones del Estado” (Presidencia de la República de Colombia, 2025) como lo informa el artículo primero del decreto.

Atendiendo que todo lo que tiene que ver con las estructuras, competencias, atribuciones constitucionales y legales, límites y coordinación con entidades e instituciones del Estado, es de competencia exclusiva del Congreso por ser una materia que determina la composición del Estado. Como lo prevé el artículo 150 (numerales 7, 10), 151, 288, 297, 329, 349, 350, 352 y 356 de la Constitución de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Es decir, el gobierno de Petro se saltó la Constitución y la ley de forma premeditada para lograr un efecto político electoral, pero no es una respuesta que pueda ser llevada a la práctica, porque no es posible poner en marcha una norma que riñe con el resto del ordenamiento jurídico,

como lo son las competencias y definiciones limítrofes de municipios y departamentos, entre otras.

La prueba del hecho está en el hecho de que se emitieron 8 decretos adicionales que reconocen 8 entidades territoriales indígenas: Pani, Bajo Río Caquetá, Río Tiquié, Mirití Paraná, Yaigojé Apaporis, Arica, Uitiboc-Asoiantam y Ríos Cotuhé y Putumayo–Cimtar, que se distribuyen entre los departamentos de Vaupés y Amazonas (Presidencia de la República de Colombia, 2025; 2025a; 2025b; 2025c; 2025d; 2025e; 2025f; 2025g y 2025h)

Seguridad humana y justicia social

Luego de la emisión del Decreto 1960 de 2023, que crea la Renta Ciudadana y elimina el programa de Familias en Acción, que estuvo vigente por 22 años, uno de los programas sociales con impactos comprobados en educación, salud, nutrición, reducción de pobreza, disminución del trabajo infantil y mejoras indirectas en bienestar económico y participación social. Su clave estuvo en las transferencias monetarias condicionadas, especialmente a la asistencia escolar y controles de salud, con sistemas sólidos de verificación. La creación de Renta Ciudadana se justificó políticamente como un paso hacia la “dignificación” de los beneficiarios, pero sin fundamentos técnicos claros. El cambio más notorio es la modificación en las corresponsabilidades educativas: mientras Familias en Acción exigía al menos un 80% de asistencia escolar, Renta Ciudadana solo verifica la matrícula, no la asistencia efectiva. Esta diferencia es crucial, pues reduce el incentivo directo para que los niños permanezcan en las aulas, en un país con altos niveles de deserción escolar (Giraldo, 2025, 2 de agosto).

El Gobierno argumenta barreras estructurales y dificultades de información para controlar la asistencia, pero las transferencias condicionadas ayudaban a superar esas barreras. Además, aunque Renta Ciudadana ha ampliado la cobertura de hogares beneficiarios, en 2025 concentró los pagos en familias con niños menores de 6 años, excluyendo a hogares con niños entre 6 y 17 años, cuyos efectos aún son inciertos. Atendiendo la estadística referente a costos y beneficios del programa, desde 2013 hasta 2022, y la actual con Renta ciudadana, se puede evidenciar que los grandes cambios prometidos

por el cambio del nombre y las reglas de asignación, no evidencian una mayor cobertura o una mejor distribución:

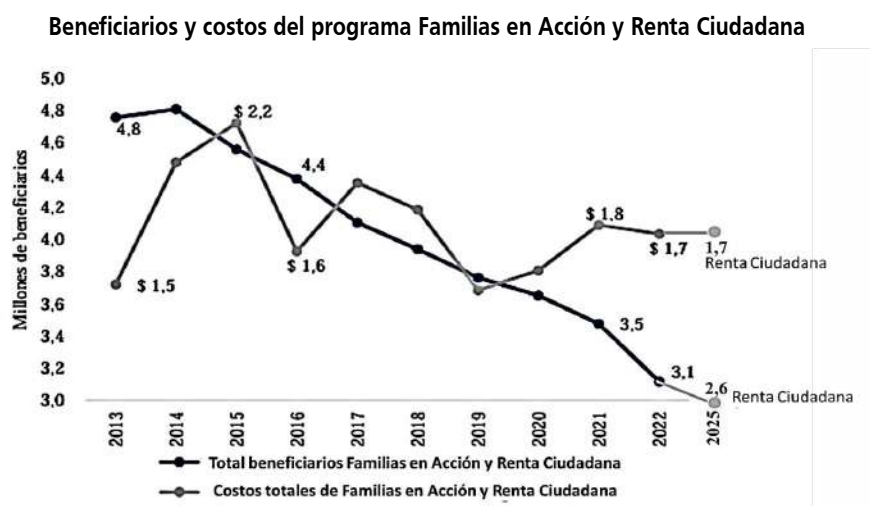
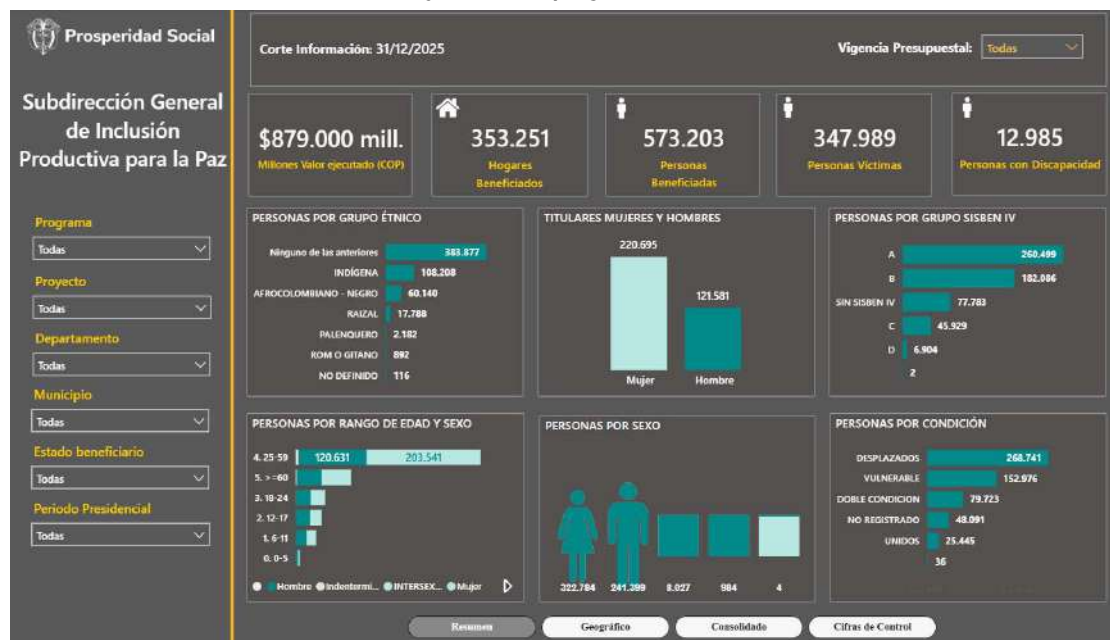


Gráfico realizado con información de: (Vásquez-Acevedo & Sánchez, 2023; Acosta, Taboada-Arango, Otero-Cortés & Bonet-Morón, 2023).

Sin embargo, al acudir a la página de prosperidad social, los datos allí entregados evidencian una menor cantidad de beneficiarios y costos del programa.

Beneficiarios y costos del programa Renta Ciudadana:



Tomado de Prosperidad Social: Tablero Dirección de Inclusión Productiva [Microsoft Power BI](#)

Por ser un programa que no tiene cifras corroborables y estudios más profundos, con indicadores confiables, solo quedan y se generan dudas sobre su proceso de implementación. Además de haber implicado una nueva inscripción, la reformulación de un nuevo plan, y las demoras en su implementación, que prácticamente se termina de ordenar al borde del final del periodo presidencial.

La seguridad social

La reforma a pensiones, como todas las reformas de Petro, no busca mejorar las condiciones de los colombianos, o si lo hacen pero desde la propaganda electoral, la imagen y el discurso político fascista que impone un relato como verdadero a pesar de ser falso. Para comprender este acápite, el mismo se explicará desde dos aristas: la del discurso, y la segunda con datos que demuestren lo dicho:

Para comprender la reforma laboral, más allá de lo político, podemos imaginarnos dos barcos que van rumbo al futuro, embarcaciones que se van a hundir. El primero, la ley 100 de 1993, lleva 10.7 millones de pasajeros, y recoge provisiones del 73.7% de lo público, 26.3%, pero donde el 68.6% de los viajeros coloca 1 a 3 Smml y el 7.8 lo hace por más de 4 Smml. Este barco se hundirá, tarde o temprano, porque los pensionados en las proyecciones a futuro terminarán creciendo más que los afiliados activos. Pero puede permanecer más tiempo a flote porque, a pesar de los aportes no ser suficientes para todos, tiene unas particularidades, la primera es que todos colocan un aporte adicional para los riesgos, y los de altos ingresos subsidiaban a los de bajos ingresos, aunque solo parte del Barco se hundiría, la de Colpensiones y el Estado porque estos tenían que responder ante la quiebra por las pensiones mínimas de los privados, y los pagos por los Beneficios económicos periódicos o Beps, y subsidios; mientras el lado de fondos privados no estaba obligado a pagar sino hasta el monto ahorrado, lo que le permitía que solo estos tuvieran botes salvavidas y ganancias al final. Asunto que puede ser expresado en los siguientes dos cuadros de texto:

Año	Colpensiones (Ley 100)	AFP (Ley 100)
2025	\$57.8B recaudo \$61.0B pagos -\$3.2B déficit	\$21.4B recaudo \$5.5B pagos \$220B reserva
2035	\$71.2B recaudo \$100.8B pagos -\$29.6B déficit	\$26.3B recaudo \$12.1B pagos \$420B reserva
2045	\$87.7B recaudo \$166.4B pagos -\$78.7B déficit	\$32.4B recaudo \$28.2B pagos \$680B reserva

Fuente: Autores, con Cálculo simulado con datos de Asofondos, Colpensiones y ley 100 de 1993.

Es decir, para que este barco se salvara se requería que el Estado hiciera lo adecuado y lógico, siendo necesario reparar el barco y comprar nuevos motores, para lo cual tenía que entender que el índice de longevidad o esperanza de vida en Colombia está en un promedio de 77 años (DANE, 2025), y que lo previsto es que por lo menos vivamos más de 90 años, lo que exigiría pensar en un aumento en la edad de pensión. También aumentar la base de cotizantes, convirtiéndola en obligatoria para todos, tanto trabajadores,

empleadores y personas con algún tipo de ingreso. Aumentar el recaudo de impuestos para la financiación de las pensiones, y aumentar la inversión estatal en subsidios para aportar a la pensión. Pero al final el barco se hundirá, pero se tendrá más tiempo para las reacciones y para mejorar.

El segundo barco, que aún no zarpa, tiene mayores dificultades porque al igual que en el anterior solo los Fondos Privados tienen barcos salvavidas, pero estos barcos ya son más bellos y elegantes, porque se nutren de los excedentes de las pensiones, pero no están obligados a pagar pensiones por encima de los ahorros, y ya no aportan al sistema con recaudos para el fondo de solidaridad. Es decir, la parte del barco de Colpensiones, que lleva a todos los colombianos solo recibe provisiones de los más humildes. Cada mes, recibe \$2.1 billones, principalmente de quienes ganan menos de 2.3 salarios mínimos. Pero debe alimentar a 1.6 millones de pensionados actuales, garantizar pensiones mínimas y sostener un creciente pilar solidario.

Mientras tanto, el lado privado recibe \$0.76 billones mensuales de los mejor remunerados, esos 678 mil colombianos que ganan más de 2.3 salarios mínimos. Ellos no comparten sus provisiones con el lado público, porque ellos las guardan en sus propios cofres.

Pero el lado público comenzará inclinarse hacia el fondo, porque cada vez tiene más pasajeros, más mayores que alimentar, los cuales crecen en un promedio del 3% anual, pero menos provisiones por pasajero trabajador. Para 2045 necesitará \$74 billones anuales, pero solo recaudará \$39 billones. Un hueco de \$35 billones que deberá llenar el gobierno con impuestos pagaderos por todos.

Proyección detallada en billones de pesos a precios constantes de 2025

Año	Ingresos Colpensiones	Egresos Colpensiones	Déficit Colpensiones	Reserva AFP	Pensiones pagadas AFP
2025	\$25.61	\$30.82	-\$5.21	\$9.07	\$5.53
2030	\$28.42	\$38.38	-\$9.96	\$55.70	\$9.58
2035	\$31.54	\$47.78	-\$16.24	\$121.65	\$14.86
2040	\$35.00	\$59.48	-\$24.48	\$212.30	\$22.73
2045	\$38.85	\$74.05	-\$35.20	\$336.15	\$34.64

Fuente: Autores con cálculo simulado con datos de Asofondos y Colpensiones, y ley 2381 de 2024.

El lado privado, en cambio, acumulará riqueza. Sus \$9 billones anuales iniciales, invertidos al 4% real, se convierten en \$336 billones en 20 años. Pero hay una trampa: esos ahorros solo devuelven lo guardado, más intereses. Es decir, solo reconocen el 24% de su último salario, frente al 65% que ofrecía el sistema antiguo.

Los más pobres ganan cobertura, pero el sistema se fracturará porque los jóvenes de altos ingresos ya no subsidiarán a los mayores de bajos recursos. El Estado asume esa carga, mientras los fondos privados se fortalecen administrando los ahorros de los que más tienen.

La reforma evita el naufragio inmediato, pero transfiere la crisis al fisco, y reduce dramáticamente las pensiones futuras de la clase media y alta. Un equilibrio frágil, en el que la solidaridad se estatiza y el ahorro se privatiza, dejando a las próximas generaciones con un dilema: pagar más impuestos o aceptar pensiones menguadas. Pero a lo anterior se suma que las nuevas generaciones no tendrán interés en cotizar, porque el sistema no ofrece ninguna garantía, o la existente es tan paupérrima que no será un trofeo para alcanzar. El aumento de la población mayor provocará un déficit que superará ampliamente la reforma, la misma que no pensó en lo adecuado: la edad y los montos justos de pensión.

Derecho humano a la alimentación

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, reconoce mejoras en los indicadores agregados de inseguridad alimentaria, moderada o grave. Pese a ello, los datos oficiales no evidencian que el objetivo de garantizar plenamente el derecho humano a la alimentación (DHA) se haya cumplido, todo lo contrario, porque persisten brechas profundas entre zonas urbanas y rurales, lo que aumenta la inseguridad alimentaria grave y millones de colombianos siguen sin acceso estable a los alimentos.

Indicadores de cumplimiento del Derecho humano a la alimentación DHA

Indicador	2022	2023	2024	Tendencia
Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en hogares	28,1 %	26,1 %	25,5 %	Leve reducción (-0,6 p.p. frente a 2023) (FAO, 2025, 22 de mayo).
Prevalencia de inseguridad alimentaria grave en hogares	4,9 %	4,8 %	5,0 %	Aumento (+0,2 p.p.) (FAO, 2025, 22 de mayo).
Población en inseguridad alimentaria moderada o grave	S.D.	S.D.	14,4 millones (27,6 % de la población)	Reducción de 167 mil personas frente a 2023, pero la base sigue siendo muy alta (Presidencia de la República de Colombia, 2025i).
Personas en inseguridad alimentaria grave	S.D.	S.D.	2,7 millones	Aumento de 84 mil personas respecto a 2023(Presidencia de la República de Colombia, 2025i).
Brecha rural-urbana (prevalencia moderada o grave)	S.D.	31,2 % (rural) / 24,7 % (urbano)	34,2 % (rural) / 23,0 % (urbano)	La brecha se amplía: la rural aumenta 3 p.p., la urbana reduce 1,7 p.p. (Presidencia de la República de Colombia, 2025i).
Departamentos más afectados (prevalencia moderada o grave)	S.D.	S.D.	La Guajira (52,4 %), Sucre (49,5 %), Córdoba (47,6 %)	Desigualdad territorial extrema; en La Guajira uno de cada dos hogares sufre inseguridad alimentaria (Stacey, 2025, 23 de mayo).
Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en hogares	S.D.	S.D.	28,2 % (frente a 23,1 % en jefatura masculina)	Vulnerabilidad diferenciada por género (FAO, 2025, 22 de mayo).

Cuadro de texto realizado por los autores con información de (FAO, 2025, 22 de mayo; Presidencia de la República de Colombia, 2025i y Stacey, 2025, 23 de mayo).

El objetivo de garantizar el DHA, tal como se plantea en el PND 2022-2026, no se ha cumplido. En el gráfico se estudian los indicadores conforme a la estadística disponible, y si bien hay una ligera mejora en el indicador agregado de inseguridad moderada o grave, esta es insuficiente de forma comparativa, atendiendo que las mejoras son ínfimas, no representativas, debido a que la base es muy grande y no logra revertir la situación de hambre extrema, que además ha empeorado en términos absolutos. Las profundas desigualdades territoriales, de género y étnicas, evidencian que no se ha alcanzado la universalidad del derecho, y que el proyecto Petro

no alcanzó si quiera a modificarlo normativamente, como para arrojar mejores resultados.

Transformación productiva, internacionalización y acción climática

Colombia ha mantenido históricamente un patrón exportador concentrado en bienes primarios y extractivos. La volatilidad reciente de los precios internacionales y el contexto de transición energética global han puesto en evidencia los límites de este modelo y la necesidad de avanzar en diversificación exportadora.

El objetivo de Transformación productiva, internacionalización y acción climática del Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2022-2026), ha tenido un cumplimiento desigual y parcial. Se observa que los avances son pocos en diversificación exportadora y energías renovables, pero también retrocesos en inversión extranjera, y un rezago general según el seguimiento que realiza el mismo Estado.

Cuadro de componentes, indicadores y cumplimiento del componente de Transformación productiva, internacionalización y acción climática

Componente	Indicador clave	Resultado (2025)	Cumplimiento
Transformación productiva	Crecimiento de exportaciones no minero-energéticas	US\$24.141 millones (ene-nov 2025), +21,6% vs 2024. La industria manufacturera y agroindustria explican el 41,9% del total. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2026, 8 de enero).	Avance significativo en diversificación de la canasta exportadora.
Internacionalización	Inversión Extranjera Directa (IED)	US\$9.174 millones en 2025, caída del 14% respecto a 2024. (Portafolio, 2026, 19 de enero).	Retroceso; se aleja del objetivo de atraer más capital extranjero.
Acción climática	Capacidad instalada de energías renovables	2.685 MW al cierre de 2025, +49,2% vs 2024; representa 13% de la capacidad total de generación. (GBM Media, 2025, 4 de diciembre).	Avance notable en transición energética.
		Compromisos de reducción de emisiones (NDC 3.0) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025, 11 de diciembre).	Aprobación de la NDC 3.0 (dic 2025), que fija un límite de emisiones para 2035 de 155–161 millones de toneladas de CO ₂ . (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025, 11 de diciembre).
	Avance general del PND	Según el Consejo Nacional de Planeación, el avance promedio de los indicadores del PND es del 59,18%, muy por debajo del 85,7% esperado para 2025.	Rezago general que afecta también a esta transformación. (Consejo Nacional de Planeación, 2025, 30 de noviembre)

Cuadro realizado por los autores, con información de (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2026, 8 de enero; Portafolio, 2026, 19 de enero; GBM Media, 2025, 4 de diciembre; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025, 11 de diciembre y Consejo Nacional de Planeación, 2025, 30 de noviembre).

Aunque existen reportes desde el Estado que pretenden enmascarar la información, al realizar de forma sesgada noticias de incremento productivo en sectores como la manufactura y la agroindustria y que ello ha derivado en crecimiento de las exportaciones, aunque en parte esto es cierto, lo verdadero es que estos sectores no son tan significativos como para lograr el objetivo de transformación productiva. Lo anterior puede observarse con forme a los datos generales arrojados por el Dane, y los datos que se arrojan

desde otros sectores (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2026, 8 de enero). Allí se aprecia que las exportaciones no minero-energéticas superan en participación a las minero-energéticas, no por un boom industrial, sino por la caída del sector extractivo, combinado con el crecimiento del agro y manufacturas.

Exportaciones colombianas entre 2024-2025

Cuadro 1. Exportaciones de Colombia, según grupos de productos CUCI Rev. 3												
Total nacional												
Noviembre (2025/2024)p												
Principales grupos de productos	Noviembre				Enero - noviembre				12 meses a noviembre			
	2024p	2025p	Variación	Contribución a la	2024p	2025p	Variación	Contribución a la	2024p	2025p	Variación	Contribución a la
	Miles de dólares FOB				Miles de dólares FOB				Miles de dólares FOB			
			(%)	variación (pp)			(%)	variación (pp)			(%)	variación (pp)
Total	4.126.100	4.016.568	-2,7	-2,7	45.076.013	45.655.168	1,3	1,3	49.523.746	50.135.677	1,2	1,2
Agropecuarias, alimentos y bebidas ¹	958.268	1.353.696	39,8	9,3	10.312.901	14.064.294	36,4	8,3	11.223.181	15.243.214	35,8	8,1
Combustibles y prod. de industrias extractivas ²	1.921.926	1.421.382	-26,0	-12,1	21.438.855	17.617.414	-17,8	-8,5	23.823.037	19.563.390	-17,9	-8,6
Manufacturas ³	831.744	927.443	11,5	2,3	9.579.364	10.050.554	4,9	1,0	10.419.141	11.027.701	5,8	1,2
Otros sectores ⁴	404.162	314.048	-22,3	-2,2	3.744.894	3.922.907	4,8	0,4	4.050.386	4.301.371	6,0	0,5
Fuentes: DIAN - DANE (EXPO)												
¹ Incluye las secciones de la CUCI 0, 1, 2 y 4, excluidos los capítulos 27 y 28												
² Incluye la sección 3 de la CUCI y los capítulos 27,28 y 68												
³ Incluye las secciones de la CUCI 5, 6, 7 y 8, excluidos el capítulo 68 y el grupo 891												
⁴ Incluye la sección 9 de la CUCI y el grupo 891												
^a Cifras provisionales como parte del proceso de producción estadística, el DANE realiza análisis y actualización continua de la información en cada una de las fases del proceso; como consecuencia se pueden presentar cambios en la serie histórica por actualización de la información recibida de parte de las fuentes.												
Actualizado el 7 de enero de 2026												

Imagen tomada del Dane, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2025a).

El diagnóstico del objetivo de transformación productiva, internacionalización y acción climática del PND 2022-2026, revela un incumplimiento, con un rezago general significativo del 59.18% frente a la meta del 85.7% esperada para 2025. El panorama es mixto: mientras la transformación productiva muestra un avance concreto, evidenciado por el crecimiento del 21.6% en exportaciones no minero-energéticas liderado por manufactura y agroindustria, la internacionalización sufre un retroceso claro, con una caída del 14% en la Inversión Extranjera Directa. En paralelo, la acción climática registra progresos notables, como el aumento del 49.2% en la capacidad de energías renovables y la aprobación de la Contribución determinada a nivel nacional -NDC 3.0. No obstante, persiste la caída del sector minero-energético versus un crecimiento moderado de otros sectores, lo que no permite hablar del cumplimiento de la transformación estructural prometida.

Convergencia regional

La Convergencia Regional en Colombia se mide por la reducción de las brechas sociales y económicas entre hogares y regiones del país. Para ello se debe fortalecer las vocaciones productivas específicas de cada región, y la mejora de la productividad y competitividad, armonizando los esfuerzos para reducir las desigualdades sociales y económicas, garantizando la provisión de bienes y servicios públicos y el acceso equitativo a mejores oportunidades.

Sin embargo, las discusiones constantes con los departamentos, municipios y países fronterizos, dificultado la concreción del objetivo en razón a las metas del Plan y las decisiones contradictorias de Gustavo Petro, que por momentos gobierna a través de “X” y no formalmente. Uno de estos se da con la propuesta de transición energética acelerada, lo que generó conflictos con departamentos altamente dependientes del petróleo, como Meta, Casanare y Arauca; los departamentos dedicados al Carbón, como La Guajira y Cesar, esto debido a mensajes contradictorios sobre nuevos contratos de exploración, la incertidumbre sobre regalías futuras y falta de claridad en planes de reconversión productiva regional.

A lo anterior se suma un desorden administrativo que está determinado por el hecho que las regalías que provienen de los sectores minero-energéticos, y están dedicadas a los sectores marginales y la redistribución de los recursos en las entidades territoriales, no se ejecutan o simplemente no cumplen con sus objetivos. Esto puede observarse en los presupuestos y su ejecución:

Presupuestos de regalías en Colombia

Bienio	Presupuesto Aprobado (Ley)	Regalías (Aporte Principal)	Rendimientos y Otros Ingresos	Total Presupuestado (con ajustes)
2019-2020	\$24.2 billones	\$18.6 billones	\$0.6 billones	\$30 billones (aprox., con saldos anteriores)
2021-2022	\$17,3 billones	\$15.4 billones	\$1.8 billones	\$17.2 billones
2023-2024	\$29.9 billones	\$29.9 billones	\$1.3 billones (aprobado inicial)	\$63 billones (tras ajustes por decretos)
2025-2026	\$30.9 billones	\$25.5 billones	\$5.4 billones	\$62.6 - \$63.7 billones (con saldos previos)

Cuadro construido por los autores con información de Gestión Legislativa, 2024; La República, 2018; Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2025, julio 14.

Los ingresos asignados por regalías provienen principalmente de los hidrocarburos (67.5% para 2025-2026) y la minería (32.5%), con el carbón como el mineral que más aporta. Sin embargo, el presupuesto final se incrementa sustancialmente con otros ingresos, derivados de los rendimientos financieros generados por los recursos ya recaudados. Sin embargo, estos presupuestos, aunque inicialmente tienen alta disponibilidad, no siempre se gastan. Estos, presupuestados para un bienio, no son ejecutados y, por tanto, pasan al siguiente. Por ejemplo, el bienio 2025-2026 contiene \$31.7 billones (más del 50% del total) que corresponden a saldos no ejecutados desde el bienio anterior. Esto señala una dificultad estructural y crónica para traducir el presupuesto en obras y proyectos concretos en los territorios. Es decir, el Estado no ejecuta el presupuesto de regalías, colocando en condiciones difíciles a las entidades territoriales que apuestan a estos recursos para mejorar sus condiciones económicas.

A lo anterior se suma que el Gobierno proyecta una reducción progresiva del recaudo de regalías a partir de 2027, debido a la transición energética global y al agotamiento de reservas, lo cual afectará estos presupuestos en el futuro. Lo que permite establecer claramente un incumplimiento en esta área para mejorar las condiciones sociales y los derechos humanos de las comunidades.

La Paz Total

Cuando se lanzó la “Paz Total”, utópicamente se imaginaba un país donde el diálogo reemplazaría al fusil, donde el Estado llegaría por fin a los rincones olvidados, y donde las causas profundas de la guerra, como la pobreza rural, la exclusión, la economía ilegal, entre otros factores, serían abordados con transformaciones sociales y una nueva forma de hacer política. Por lo menos la Ley 2272 de 2022 nació con ese espíritu, buscando establecer la paz como política de Estado, para desactivar el conflicto armado mediante una negociación integral que incluyera a todos los actores, promoviendo la justicia ambiental y una economía limpia. Sin embargo, esta visión se enfrentó a un terreno lleno de arenas movedizas. El primer problema fue el presupuesto del Plan, ínfimo atendiendo la cantidad de retos en el plan de gastos del gobierno. El segundo fue el marco legal que abrió decenas de

mesas de diálogo, pero no definió el camino judicial para que esos diálogos culminaran en un desarme real. Un actuar que dejó preguntas por resolver, como, ¿eran los grupos vinculados a estas negociaciones actores políticos o simples criminales? La ambigüedad paralizó los procesos. Mientras los funcionarios negociaban, los grupos armados observaron un Estado sin una estrategia de seguridad coordinada y sin claridad sobre las consecuencias de no llegar a un acuerdo. El resultado fue predecible: las negociaciones, lejos de avanzar, se estancaron o se degradaron en conversaciones sin rumbo, mientras en el terreno la ausencia de presión militar efectiva creó un espacio perfecto para su fortalecimiento.

Causas de las Fallas	Consecuencias	Soporte de datos
1. Marco Jurídico Inexistente o Incoherente No se aprobó un marco legal para el sometimiento a la justicia. La “Ley de Paz Total” (Ley 2272 de 2022) abrió mesas de diálogo, pero sin una ruta judicial clara para la desmovilización. Esta ambigüedad jurídica sobre cómo tratar a los distintos actores armados (negociación política vs. sometimiento) generó inseguridad e impidió avances concretos en desarme.	Estancamiento de los procesos: Más de una decena de mesas de diálogo abiertas sin resultados tangibles en desmovilización. Degradación de las negociaciones: Algunos procesos se convirtieron en reuniones “a hurtadillas” sin legitimidad ni seguridad jurídica. Falta de desmovilización: Imposibilidad de avanzar en acuerdos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR).	Total, de integrantes de Grupos Armados Organizados GAO: Alrededor de 25,278 miembros. Crecimiento desde 2024: Aumento del 15% en 6 meses. Crecimiento desde 2022: Aumento del 45% desde el inicio del gobierno.
2. Política de Seguridad Desarticulada y Continuista Ausencia de una estrategia de seguridad paralela y disuasiva que acompañara los diálogos. Persistencia de la doctrina y el gasto militar anteriores (Plan Ayacucho), con operaciones de “consolidación territorial” tipo clear-hold-build que han demostrado ser ineficaces históricamente. El gasto en defensa creció un 20%, superando los 61 billones de pesos en 2025.	Fortalecimiento de los Grupos Armados Organizados GAO: Los grupos se expandieron y fortalecieron aprovechando los espacios de diálogo sin presión militar efectiva. Control territorial criminal: Zonas rurales de regiones como Catatumbo, Bajo Cauca y Cauca quedaron bajo gobernanzas criminales. Recrudescimiento de la violencia: Aumento en homicidios, secuestros, desplazamiento forzado y confinamientos.	Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia EGC: 8,945 miembros (el grupo más grande). Ejército de Liberación Nacional ELN: 6,450 miembros. Disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC: Incluidas en el total general, con un crecimiento significativo.
3. Falta de Diagnóstico y Estrategia Unificada Caracterización ambigua de los actores armados (entre “violencias” plurales y GAO) y estrategia errática. Se promovió la fragmentación de grupos como el ELN o el EMC, buscando divisiones internas (“revolución interna”), lo que balcanizó el conflicto sin facilitar la paz. Priorización táctica de diálogos según facilidad, no según una estrategia nacional.	Desconfianza y crisis en los diálogos: Renuncias en delegaciones gubernamentales (ej., coordinadora ante el Clan del Golfo) y erosión de la confianza con las comunidades. Multiplicación y fragmentación de actores: La división de grupos derivó en una confrontación más segmentada y caótica. Selectividad perjudicial: Trato diferencial a grupos con comportamientos similares, generando percepciones de injusticia e incoherencia.	Cultivos de coca (2023): 253,000 hectáreas (UNODC). Producción potencial de cocaína: 2,664 toneladas métricas anuales.

4. Incumplimiento del Acuerdo de 2016 y Factores Estructurales Crisis de implementación del Acuerdo Final de La Habana, que dejó un vacío de regulación en territorios antes controlados por las FARC-EP. El Estado no logró una presencia integral ni implementó efectivamente los PDET y el PNIS. La economía ilegal del narcotráfico, no resuelta, sigue siendo la principal fuente de financiación.	Reconfiguración violenta del conflicto: Otras guerrillas y grupos criminales ocuparon los territorios dejados por las FARC, disputando rentas ilegales. Financiamiento ilimitado de los GAO: La cadena de la cocaína provee recursos para reclutar, armarse y expandirse. Desprotección de comunidades: Las poblaciones quedaron atrapadas en disputas territoriales y expuestas a una regulación armada de la economía.	Homicidios			
		Año	Policía Nacional	Medicina Legal	Diferencia
		2013	15,419	14,294	1,125
		2014	13,343	12,626	717
		2015	12,782	11,585	1,197
		2016	12,402	11,532	870
		2017	12,16	11,373	787
		2018	12,157	11,133	1,024
		2019	12,147	11,073	1,074
		2020	12,137	11,073	1,064
		2021	12,326	11,073	1,253
		2022	13,338	11,073	2,265
		2023	13,535	11,073	2,462
		2024	13,545	11,073	2,472
		2025	13,478	11,073	2,405
		Secuestros			
		Año	Policía Nacional		
		2013	299		
		2014	288		
		2015	213		
		2016	207		
		2017	195		
		2018	176		
		2019	92		
		2020	162		
		2021	160		
		2022	223		
		2023	338		
		2024	313		
		2025	652		

5. Contradicciones y Falta de Consenso Político Incoherencias internas del gobierno (ej., anuncio de retorno a la fumigación aérea con glifosato, política criticada por el mismo presidente). Falta de consenso nacional ("bloque hegemónico") sobre cómo entender y tratar el conflicto, dividido entre enfoques militaristas y de diálogo.	Pérdida de legitimidad y credibilidad: Erosión de la confianza ciudadana en la "Paz Total". Encuestas muestran que la mayoría cree que el proyecto va por mal camino. Incapacidad para construir acuerdos nacionales: Imposibilidad de generar un "gran acuerdo nacional" o una reforma constitucional para la paz. Debilitamiento de la posición estatal: La descertificación parcial por parte de EE.UU. en la lucha antidrogas (2025) impactó la cooperación bilateral y evidenció fallas.	Inversión social vs. gasto militar: El gasto en defensa (3.4% del PIB) supera la inversión en reformas rurales y sustitución de cultivos.
--	---	---

Cuadro de datos con información de Senado de la República de Colombia. (2022, 3 de noviembre), Función Pública. (2022, 4 de noviembre), Zuleta, Sebastián (2025), Marín Llanes, L. (2025, 30 de septiembre) y Redacción RAYA Paz. (2025). Policía Nacional de Colombia (2025).

Desde el punto de vista de la gestión política y legislativa, las reformas quedaron inconclusas por falta de consolidación o negociación de mayorías estables en el Congreso. Aunque se implementaron estrategias de presión ciudadana, en lugar de negociación institucional, estas no dieron frutos. Presentándose una alta conflictividad con el Legislativo y un muy bajo índice de aprobación de proyectos o, incluso, una tasa muy baja presentación de proyectos por parte del ejecutivo, además de presentarse el archivo de reformas estructurales.

A lo anterior se suma la incoherencia política de Paz con el ELN, porque el gobierno no presentó límites y plazos claros, mientras la guerrilla hizo lo propio, demostrando que no tiene unidad de mando y por tanto se presentan, mesas diálogo y al tiempo se da suspensión. Tampoco se evidenció la verificación de los compromisos acordados. Sumado a que el proceso estuvo congelado por nueve meses y cuando reinició estuvo condicionado tras ataques, evidenciando la debilidad estatal y el deterioro de la confianza en el proceso.

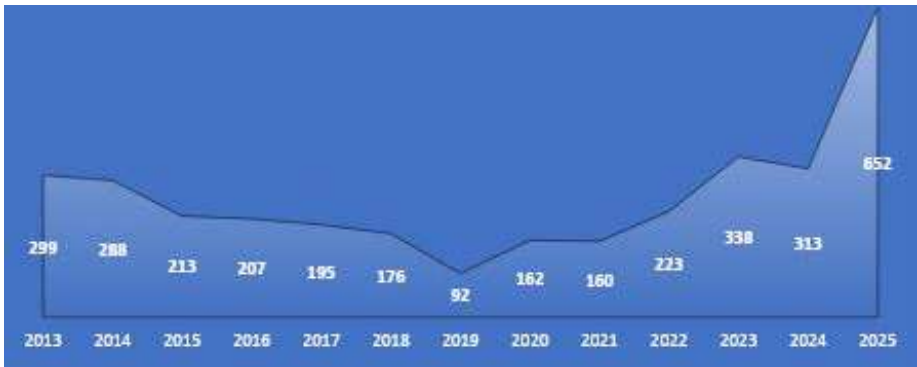
En este devenir, se diluyó parte de la conversación en una agenda ambiental y territorial que no pasó del mero discurso de ambas partes, lo que tampoco se tradujo en leyes como las del fracking o de Ecominerales, generándose

una frustración de expectativas y la contradicción entre promesas de transición energética y la continuidad de modelos extractivistas. Así mismo los discursos estatales eran ambiciosos, pero sin respaldo en capacidades de gestión, provocando expectativas no realistas en tiempos políticos cortos, además del desgaste político y la erosión de la credibilidad, y la constante percepción de incumplimiento de las promesas de campaña. La política de paz se implementó sin una estrategia de seguridad paralela que disuadiera a los grupos armados. Esta ausencia de coordinación creó un espacio para que los grupos se fortalecieran aprovechando los diálogos.

Pero a lo anterior se sumó que el Gobierno mostró que existía ambigüedad, al caracterizar teórica y políticamente a los grupos armados. Además, la estrategia de fragmentar actores como el ELN o el EMC, resultó contraproducente y balcanizó el conflicto. Es por ello que el número de combatientes en grupos armados creció un 45% desde 2022, estimándose que para mediados de 2025 ya había unos 25,278 miembros. Indicadores como homicidios y secuestros aumentaron entre 2024 y 2025. (Senado de la República de Colombia, 2022; Función Pública, 2022; Zuleta, 2025), Marín Llanes, 2025; Redacción RAYA Paz, 2025).

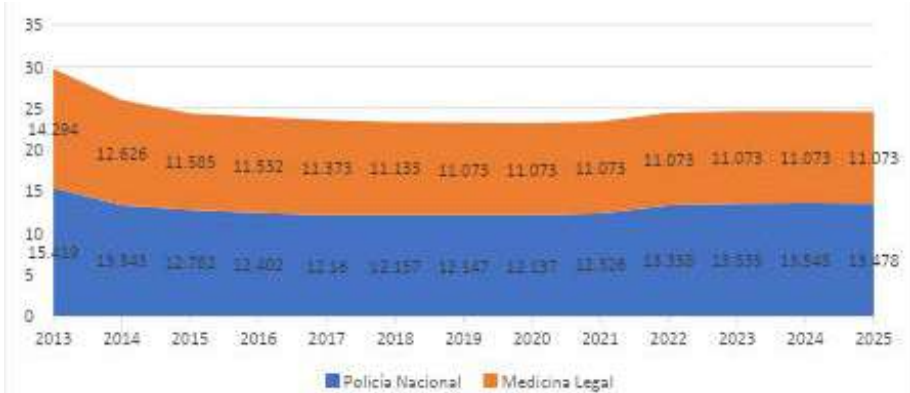
Así mismo, la política antidrogas se llenó de incoherencias. Por un lado, el Gobierno anunció el retorno de la fumigación aérea con glifosato, siendo esta una estrategia que el mismo presidente Petro había criticado durante años por su ineffectividad y daños socioambientales. Además de mostrarse que al mismo tiempo los indicadores de seguridad se deterioraban, dejando ver que la violencia estaba en aumento. Especialmente en homicidios, que incluyen las masacres que no desaparecieron y los secuestros, típica forma de la actuación de las guerrillas y grupos ilegales organizados:

Estadísticas de secuestro



Cuadro creado por los autores con información de la Policía Nacional de Colombia (2025)

Estadísticas de homicidios



Cuadro creado por los autores con información de Policía Nacional de Colombia (2025)

Así, en lugar de desescalar, el conflicto se transformó y creció. La fragmentación promovida desde el Gobierno, con la esperanza de debilitar a grupos como el ELN, solo logró avivar en micro conflictos aún más incontrolables. La falta de un diagnóstico común y una estrategia unificada hizo que el Gobierno tratara de forma diferente a grupos con comportamientos similares, sembrando desconfianza entre las comunidades y al interior de sus propias delegaciones, que comenzaron a renunciar. Mientras tanto, la fuente de energía de toda esta maquinaria violenta permaneció intacta. Las 253.000 hectáreas de coca y las 2.664 toneladas de cocaína potenciales seguían fluyendo, financiando la expansión. (Senado de la República de Colombia,

2022; Función Pública, 2022; Zuleta, 2025), Marín Llanes, 2025; Redacción RAYA Paz, 2025).

Las consecuencias sobre la vida de los colombianos fueron directas y brutales. Las regiones históricamente abandonadas, como el Catatumbo o el Bajo Cauca, vieron consolidarse gobernanzas criminales que reemplazaron al Estado. Los indicadores de violencia, que se esperaba caerían, hicieron exactamente lo contrario. Entre 2024 y 2025 los homicidios aumentaron un 3% y los secuestros un 12%, con más de 6.600 asesinatos registrados solo en el primer semestre. El Estado, en una contradicción que resumió el fracaso, anunció el retorno de la fumigación aérea con glifosato (Senado de la República de Colombia, 2022; Función Pública, 2022; Zuleta, 2025), Marín Llanes, 2025; Redacción RAYA Paz, 2025).

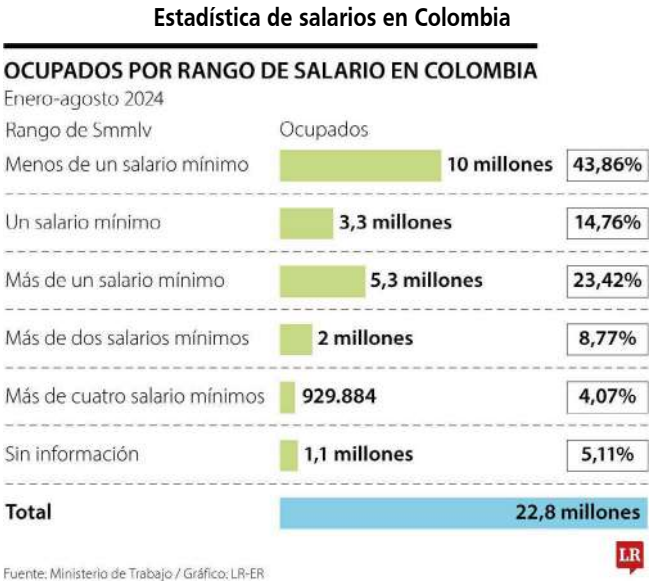
Este descalabro en la paz tuvo su reflejo en la gestión de gobierno. La incapacidad para construir consensos en un Congreso fracturado, llevó al archivo de reformas clave, no solo las de paz, sino también las ambientales y sociales, como la prohibición del fracking. El discurso transformador chocó contra la pared de la realidad política, generando frustración y erosión de la credibilidad. La percepción ciudadana se volvió abrumadoramente negativa, viendo en la “Paz Total” una promesa incumplida, que coincidía con un deterioro tangible de la seguridad (Senado de la República de Colombia, 2022; Función Pública, 2022; Zuleta, 2025), Marín Llanes, 2025; Redacción RAYA Paz, 2025).

Los actores diferenciales para el cambio

Dentro de las posibilidades para mejorar ese campo están los salarios y la búsqueda de la reducción en la pobreza multidimensional. Sin embargo, cuando se observan con cuidado los cambios en este periodo gubernamental no son alentadores, ello debido a que se le apuntó a los lugares equivocados. El primero es que se subió el salario mínimo, en estos cuatro años, en un total de 50.57%, lo que equivale a \$750,905.00, un logro que permite mejorar las condiciones de vida de las personas que lo preciben.

AÑO	SALARIO MÍNIMO	%
2026	\$1,750,905.00	23.00%
2025	\$1,423,500.00	9.50%
2024	\$1,300,000.00	12.07%
2023	\$1,160,000.00	16.00%
Totales	\$750,905.00	50.57%

Y aunque parezca paradójico, el salario mínimo no ha provocado en los 4 años de gobierno un disparo en la inflación, como lo esperaría la teoría macroeconómica de John Maynard Keynes, o la Escuela de Chicago –Milton Friedman. Robert Lucas entre otros (Lucas, 1973; Mankiw, 2016; Blanchard, Amighini & Giavazzi, 2017; Core Economics Project, 2023; Ravier, 2021). Sin embargo, la explicación es diferente, porque lo que pasa en este caso es que el salario mínimo lo reciben muy pocas personas en el porcentaje general, es decir, solo el 14.76% de los ocupados ganan un salario mínimo. Por tanto, el ajuste del 23% impacta directamente a este grupo, que es una minoría. Mientras el grueso de los trabajadores está en otras categorías, muchas con ingresos muy bajos o ajustes diferentes.



Este gráfico evidencia claramente que el 85,23% de la población no va a recibir un aumento del 23%, razón por la cual no habrá un incremento generalizado, sin presionar de forma directa la inflación, ni el mercado sería afectado significativamente, pero si presionará el aumento de la informalidad o la pérdida de empleos de aquellos que están en dicho sector.

Ahora bien, la mayoría de los ocupados, 43.86%, casi 10 millones de personas, gana menos de un salario mínimo. Esto incluye trabajadores informales, por cuenta propia, a destajo o con jornadas parciales. Su ingreso no está indexado por aumento del salario mínimo, dependiendo de la actividad económica, las ventas o acuerdos informales. Un aumento del mínimo no se traduce automáticamente en un mayor poder adquisitivo para casi la mitad de la fuerza laboral.

Variación de la población ocupada según rama de actividad (2024 - 2025)

Tabla 2. Distribución porcentual, variación absoluta y contribución a la variación de la población ocupada según posición ocupacional
Total nacional
Noviembre (2024 - 2025)

Posición ocupacional	Total nacional				
	Noviembre 2024	Noviembre 2025	Distribución % 2025	Variación absoluta	Contribución en p.p.
Población ocupada	23.605	24.599	100	993	
Obrero, empleado particular	10.280	10.783	43,8	503	2,1
Trabajador por cuenta propia	9.750	10.238	41,6	487	2,1
Jornalero o Peón	807	879	3,6	72	0,3
Empleado doméstico	730	786	3,2	56	0,2
Patrón o empleador	678	650	2,6	-28	-0,1
Trabajador familiar sin remuneración	419	376	1,5	-43	-0,2
Obrero, empleado del gobierno	928	881	3,6	-47	-0,2

Fuente: DANE, GEIH.
p.p.: puntos porcentuales.
Nota: por aproximación de decimales y la no inclusión de la categoría "Otro", la suma de las poblaciones, distribuciones y contribuciones puede diferir ligeramente con la información del anexo estadístico.
Nota: poblaciones en miles.

Tomado de (DANE, 2025b).

Por tanto, la población ocupada por cuenta propia (aparentemente) contiene un poco más de nueve millones setecientos cincuenta mil personas, los

cuales no reciben aumento alguno, mientras los empleados públicos y los formales les aumentarían el IPC 5.20%, así mismo el gran segmento de los que ganan “más de un salario mínimo” (23.42%) y “más de dos” (8.77%) en el sector formal probablemente recibieron ajustes cercanos al IPC (5.20%), no al 23%. Esto aumenta su ingreso real apenas para mantener el poder adquisitivo, sin crear un nuevo impulso inflacionario desde la demanda. Tasa global de participación (TGP), Tasa de ocupación (TO) y Tasa de desocupación (TD) Noviembre (2017 - 2025)

Noviembre de 2025

Gráfico 1. Tasa global de participación (TGP), Tasa de ocupación (TO) y Tasa de desocupación (TD)
Total nacional
Noviembre (2017 - 2025)



Tomado de (DANE, 2025b).

A lo anterior se suma que las estadísticas de tasas de ocupación son muy engañosas, debido a que dichas tasas no miden la calidad, la seguridad y la suficiencia del empleo. Pensar que trabajar una hora durante un año es tener empleo, es imposible, pero es haber estado ocupado, pero no es realmente estar ocupado, porque no es permanente. Es decir, estamos ante una “falacia ad populum” o “de la mayoría”, porque oculta sistemáticamente la precariedad tras una cifra de “ocupación”, independientemente de si los cálculos se realizan con las metodologías de la OIT o no.

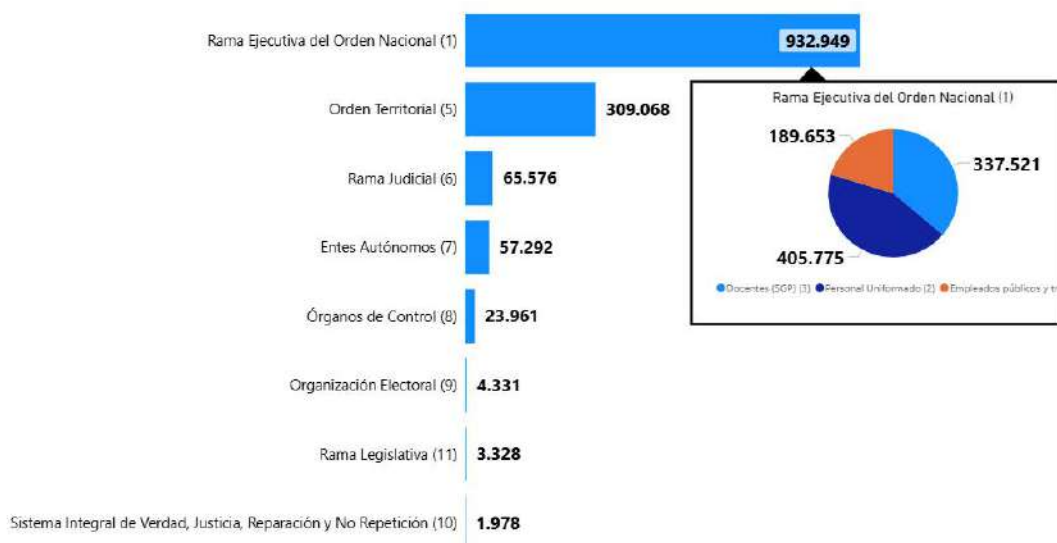
Adicionalmente, a lo anterior se agrega el sector público, que suma 1.351,835 empleados, con peso específico en la línea que venimos analizando, de los

cuales el 24% son docentes, el 29% uniformados, y los demás vinculados en diferentes entidades.

Distribución de los Servidores Públicos en Colombia

Última Actualización: 13 agosto 2025 (Periodicidad: Semestral)

Para visualizar mejor la información, gire su dispositivo horizontalmente



Fuente: tomado de Función Pública. (2025, 13 de agosto).

A lo anterior se suma que al mismo tiempo al interior del gobierno, en sus diferentes niveles, se tiene un aumento constante de la informalidad sustentada en el contrato de prestación de servicios, o lo que algunos hoy denominan como cuentapropistas, que trabajan directamente para el Estado en condiciones cuestionables, ya que son una nómina paralela del Estado, la cual hoy suma más de 723 mil funcionarios, que van en aumento en un 44%. Lo que pone en entredicho otra de las tantas promesas del Gobierno.

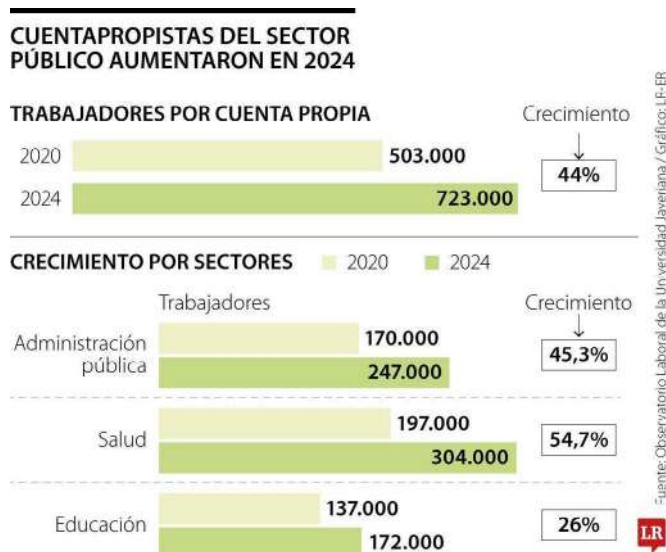


Imagen tomada de Colorado, J. C. (2025, 12 de febrero).

Ahora bien, se logró la recuperación del poder adquisitivo para una minoría de trabajadores formales a través del salario mínimo, y hubo avances en pobreza multidimensional, pero no se materializó la prometida transformación estructural del mercado laboral. El gran fracaso fue no poder siquiera reducir el elevado y estancado nivel de informalidad (55%), un nudo que explica los incumplimientos en seguridad social, calidad del empleo y protección para la mayoría. Sumado a esto el crecimiento del empleo precario por cuenta propia y a riesgo de que las alzas salariales presionen la inflación para los informales, todo lo cual deja un saldo final de mejoras limitadas, para unos pocos, y perpetuación de la precariedad para la mayoría, sin haber logrado la inclusión laboral masiva que se prometió.

Conclusiones

El balance del gobierno de Gustavo Petro (2022-2026), permite inferir que se presentó un relato de promesas políticas que buscaban transformar una serie de realidades estructurales y limitaciones institucionales. Para ello el proyecto político en cuestión se inspiró en el capitalismo progresista de Stiglitz, pero este chocó con una brecha sustancial entre el discurso ambi-

cioso, enfermizo, ególatra, desmedido y presuntuoso y la capacidad real de implementarlo de forma concreta. Aunque su programa propuso reformas regulatorias, transición energética y justicia social, la falta de mecanismos detallados, presupuestos adecuados y capacidad institucional, convirtió muchas de sus metas en declaraciones programáticas más que en políticas efectivas. Como parte de ello, el Plan Nacional de Desarrollo, pese a su narrativa transformadora, operó más como un marco filosófico que como una hoja de ruta ejecutable, evidenciando una desconexión entre la retórica presidencial y las herramientas de gobierno. Inconsistencias e inoperancia sumadas a una serie de consultas insulsas y desarticuladas, que estaban dirigidas a la comunidad, pero de las cuales no salió nada consensuado que permitiera una construcción colectiva real.

En segundo término, el estilo de liderazgo personalista y confrontacional de Petro, sumado a su “ego” y comunicación emocional en redes sociales, erosionó alianzas políticas y obstaculizó la construcción de consensos necesarios para impulsar reformas estructurales. Si bien es cierto que muchos consideran que el problema es que no tenía un congreso mayoritario para realizar los cambios, pero la realidad es que eso es irrelevante, porque los cambios propuestos no son de fondo, no cambian el modelo, y ni siquiera propuso cambios radicales en ningún frente. Adicionalmente, la oposición legislativa activa y a la fragmentación política, resultó en el archivo o modificación sustancial de iniciativas legislativas, que solo dejaron en evidencia que su gobierno no tenía mayorías estables para gobernar y que tampoco tenía deseos de crear o construir estrategias de negociación institucional. En tercer lugar, en materia social y ambiental, los resultados son insuficientes. La reforma pensional, aunque amplió la cobertura, generó un modelo fiscalmente frágil que transfiere el riesgo al Estado, mientras reduce futuras pensiones de la clase media, evidenciando que los únicos negociadores, promotores y ganadores del proyecto fueron los fondos privados, que lograron modificar el proyecto en su favor, dándole a los privados las ganancias que tanto criticó en campaña. La seguridad alimentaria mostró leves mejoras agregadas, pero persisten brechas profundas entre lo urbano y lo rural, con un aumento de la inseguridad alimentaria grave. En lo ambiental, pese a avances en energías renovables, no se logró revertir la deforestación, y la creación de las Entidades Territoriales Indígenas se

efectuó por decreto, saltándose nuevamente los procesos legislativos y las competencias gubernamentales.

En cuarto lugar, la llamada “Paz Total” se convirtió en un escenario de frustración y retroceso. La falta de un marco jurídico claro, la ausencia de una estrategia de seguridad coordinada y la ambigüedad en el tratamiento de los grupos armados, llevaron a su fortalecimiento y a un aumento de la violencia. Indicadores como homicidios y secuestros repuntaron, mientras el Estado recurría nuevamente a políticas fallidas como la fumigación con glifosato, contradiciendo su propio discurso y mostrando el fracaso de una política que priorizó el diálogo sin disuasión. Para finalizar, el Gobierno no logró transformar estructuralmente el mercado laboral ni reducir la informalidad, que se mantiene en torno al 55%. Aunque hubo aumentos significativos del salario mínimo, estos impactaron solo a una minoría de trabajadores formales, mientras la mayoría permanece en empleos precarios, sin protección social y con ingresos bajos. La promesa de convergencia regional tampoco se materializó, debido a la descoordinación con los territorios, la mala ejecución de los presupuestos de regalías y las tensiones generadas por la transición energética, acelerada, sin planes de reconversión productiva. Lo anterior sin contar con los roles de política internacional, campo en el cual se perdió terreno, que en principio ganó, pero que perdió ante los cambios estructurales de la política internacional y el reacomodamiento de los tres ejes de poder mundial.

Se podría concluir, que el gobierno del presidente Petro se califica de manera inequívoca como Capitalismo Progresista, o neoliberalismo moderado o atenuado, porque mantiene intactos los pilares del sistema (propiedad privada, economía mixta, iniciativa empresarial fondos de pensiones privadas, Empresas de Salud, alianzas público-privadas, licitaciones con extranjeros, contrataciones públicas, inversionistas extranjeros, dólar, petróleo, minero energéticos, como modelo de mercado, e inserción en el mercado global), pero busca corregir sus fallas mediante un Estado regulador y redistribuidor, sin llegar a sustituir la lógica capitalista. Pero la realidad demostró que prometió un capitalismo con alma, pero gobernó sin mayorías, sin estrategia y sin capacidad institucional, dejando un saldo de promesas incumplidas que no pueden atribuirse a un supuesto “sabotaje de

las élites”, sino a su propia falta de oficio político para negociar y ejecutar. En definitiva, su legado no es el de un izquierdista (como modelo político) frustrado, sino el de un reformista ineficaz que chocó contra la realidad que él mismo contribuyó a ignorar.

Referencias

- Acosta, K., Taboada-Arango, B., Otero-Cortés, A., & Bonet-Morón, J. (2023). Evolución de las transferencias monetarias en Colombia (Documento de trabajo No. 315). Banco de la República. <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/ea8d2ca7-1992-417a-83e2-21f2026486de/content>
- Alcázar, T., & Victoria, L. (2024, febrero 21). Colombia, al borde del declive petrolero por las políticas de Petro. Universidad de Navarra - Global Affairs. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/colombia-al-borde-del-declive-petrolero-por-las-politicas-de-petro>
- Agencia Nacional de Tierras - ANT. (2025, diciembre 20). Con 2.5 millones de hectáreas impactadas, Gobierno Petro hace justicia en el campo. <https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/con-25-millones-de-hectareas-impactadas-gobierno-petro-hace-justicia-en-el-campo>
- Asamblea Nacional Constituyente (1991) Constitución Política de Colombia de 1991. Gaceta Constitucional número 114 del domingo 7 de julio de 1991. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>
- Associated Press. (2025, 13 de octubre). Petro plantea reiniciar diálogos de paz suspendidos con la guerrilla ELN. AP News. <https://apnews.com/article/colombia-petro-eln-dialogos-paz-4e8e5de6ffeddo8105f4106d89d10918>
- Blanchard, O., Amighini, A., & Giavazzi, F. (2017). Macroeconomics (Global ed.). Pearson. Core Economics Project. (2023). Macroeconomics. Open-access textbook.
- Colorado, J. C. (2025, 12 de febrero). Cuentapropistas del sector público alcanzaron 723.000 trabajadores el año pasado. La República. <https://www.larepublica.co/economia/cuentapropistas-del-sector-publico-alcanzaron-723-000-trabajadores-el-ano-pasado-4060791>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial N. 47956, p. 1. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>
- Consejo Nacional de Planeación. (2025, 30 de noviembre). Informe de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2025/11/30/petro-esta-incumpliendo-con-la->

[ejecucion-del-plan-de-desarrollo-asi-de-grave-es-la-situacion-a-10-meses-de-finalizar-su-mandato/](#)

DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2025). Estadísticas por tema, demografía y población. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>

DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2025a). Estadísticas de exportaciones. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>

DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2025b). Boletín técnico GEIH: Principales indicadores del mercado laboral, noviembre de 2025 [PDF]. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIH-nov2025.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf>

Di Santi, M. (2025, noviembre 26). Transición energética avanza al 50%, pero metas del Gobierno Petro se frenan por demoras y falta de proyectos eólicos. Oil Channel TV. <https://sxxi.net/2025/10/20/la-transicion-energetica-en-colombia-avances-del-gobierno-del-pacto-historico-y-sus-metas-en-una-ecosociedad/>

FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2025, 22 de mayo). Cae inseguridad alimentaria en la zona urbana, pero persiste en zonas rurales y hogares vulnerables. FAO en Colombia. <https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/en/c/1738232/>

Función Pública, Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022, 4 de noviembre). Ley 2272 de 2022. Gestor Normativo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

Función Pública, Departamento Administrativo de la Función Pública. (2025, 13 de agosto). Servidores públicos en el Estado [Página web]. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/sie/servidores-publicos-en-el-estado>

GBM Media. Grupo Bursátil Mexicano (2025, 4 de diciembre). Colombia registra salto en energías renovables en 2025, pero va a mitad de camino: gremio. <https://gbm.com/media/noticia/colombia-registra-salto-en-energias-renovables-en-2025-pero-va-a-mitad-de-camino-gremio/>

- Gestión Legislativa. (2024). Presupuesto regalías 2025-2026 [Análisis legislativo]. Recuperado el 30 de enero de 2026, de https://gestionlegislativa.com/documentos/anexos/IG_87_24_Presupuesto_regalias_2025_2026.pdf
- IDEAM, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2025). Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque - Año 2024. Resumen de resultados de monitoreo. 2025. https://www.ideam.gov.co/sites/default/files/prensa/boletines/2025-08-21/resumen_ejecutivo_cifra_defo_2024_smb_y_2.pdf
- Giraldo, F. (2025, 2 de agosto). Renta Ciudadana pone en riesgo avances sociales de Familias en Acción. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-social/renta-ciudadana-pone-en-riesgo-avances-sociales-de-familias-en-accion/>
- La República. (2018, 7 de diciembre). “La histórica repartición de las regalías” [Editorial]. La República. <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/la-historica-reparticion-de-las-regalias-2803049>
- La Silla Vacía. (2025, noviembre 20). Los impactos negativos del nuevo decreto de repatriación de pensiones. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/los-impactos-negativos-del-nuevo-decreto-de-repatriacion-de-pensiones/>
- Lucas, R. (1973). Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs. *The American Economic Review*, 63 (3), 326-33
- Mankiw, N. G. (2016). *Brief principles of macroeconomics* (8th ed.). Cengage Learning.
- Marín-Llanes, L. (2025, 30 de septiembre). La crisis de seguridad actual no solo se explica por el fracaso de la paz total. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/la-paz-total-estuvo-destinada-a-fallar-desde-gobiernos-anteriores/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025, 11 de diciembre). Colombia aprueba su NDC 3.0 y alista su presentación oficial ante la ONU. <https://www.minambiente.gov.co/colombia-aprueba-su-ndc-3-0-y-alista-su-presentacion-oficial-ante-la-onu/>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2026, 8 de enero). Productos de la agroindustria y la manufactura consolidan el crecimiento de las exportaciones no mineras, una meta cumplida del Gobierno del Cambio. <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/comercio/se-consolida-crecimiento-exportaciones-nme>

- Ministerio del Interior. (2022, 4 de noviembre). Presidente Gustavo Petro, sancionó la Ley de la Paz Total. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/presidente-gustavo-petro-sanciono-la-ley-de-la-paz-total/>
- Monroy-Hernández, M. C., & Luque-Rojas, A. (2023). Política exterior feminista en Colombia. *Desafíos*, 35(2), 1-30. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11993>
- Naciones Unidas. (2024, julio 11). Colombia: Petro propone ampliar siete años la implementación del Acuerdo de Paz. UN News. <https://news.un.org/es/story/2024/07/1531151>
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2025, julio 14). Regalías 2025-2026: el presupuesto de este bienio se duplicó por saldos no ejecutados desde 2012 [Entrada de blog]. OFiscal.org. <https://www.ofiscal.org/post/regal%C3%ADas-2025-2026-el-presupuesto-de-este-bienio-se-duplic%C3%B3-por-saldos-no-ejecutados-desde-2012>
- Policía Nacional de Colombia (2025) Estadística delictiva. Policía Nacional de Colombia. <https://www.policia.gov.co/estadistica-delictiva>
- Portafolio. (2026, 19 de enero). Inversión extranjera directa en Colombia cerró el 2025 en 9.174 millones de dólares y registró una caída del 14%. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/inversion-extranjera-directa-en-colombia-cerro-el-2025-en-us-9-174-millones-y-registro-una-caida-del-486567>
- Presidencia de la República de Colombia. (2018). Decreto 1007 de 2018. Por el cual se modifica el Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos. Diario Oficial. Año CLIV No. 50.624 14 de junio de 2018. p. 22. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30035273>
- Presidencia de la Republica (2023) Ley 2294 de 2023. “por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 ‘Colombia potencia mundial de la vida’. Presidencia de la República <https://www.dnp.gov.co/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2023-2026.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia. (2025). Decreto 488 de 2025. por el cual se dictan las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales. Diario Oficial. Año CLX No. 53.109 06 de

mayo de 2025, p. 6. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30054871>

Presidencia de la República de Colombia. (2025a). Decreto 1367 de 2025. por el cual se protocoliza el Acuerdo intercultural suscrito entre el Gobierno nacional y el Consejo Indígena del Territorio Indígena Arica. Diario Oficial. Año CLXI N. 53.338 17 de diciembre de 2025 p. 4 <https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30055876>

Presidencia de la República de Colombia. (2025b). Decreto 1368 de 2025. Diario Oficial. por el cual se protocoliza el Acuerdo Intercultural suscrito entre el Gobierno nacional y el Consejo Indígena del Territorio Indígena PIINE AYVEJU NIIMÚE IAACHIMÚA (PANI). Diario Oficial. Año CLXI NO. 53.338, 17 de diciembre de 2025, p. 10. <https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30055899>

Presidencia de la República de Colombia. (2025c). Decreto 1369 de 2025 por el cual se protocoliza el acuerdo Intercultural suscrito entre el Gobierno nacional y el Consejo Indígena del Territorio del río Tiquié. Diario Oficial. Año CLXI NO. 53.338, 17 de diciembre de 2025, p. 17. <https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30055900>

Presidencia de la República de Colombia. (2025d). Decreto 1370 de 2025 por el cual se protocoliza el Acuerdo Intercultural suscrito entre el Gobierno nacional y el Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Caquetá Amazonas (Citbrica). Diario Oficial. Año CLXI NO. 53.338, 17 de diciembre de 2025, p. 24. <https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30055901>

Presidencia de la República de Colombia. (2025e). Decreto 1371 de 2025 por el cual se protocoliza el Acuerdo Intercultural suscrito entre el Gobierno nacional y el Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis. Diario Oficial. Año CLXI No.53.338, 17 de diciembre de 2025, p.51. <https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30055872>

Presidencia de la República de Colombia. (2025f). Decreto 1372 de 2025 por el cual se protocoliza el Acuerdo Intercultural suscrito entre el Gobierno nacional y el Consejo Indígena del Territorio Indígena UTIBOC-Asoiantam. Diario Oficial. Año CLXI No.53.338, 17 de diciembre de 2025, p.38. <https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30055874>

Presidencia de la República de Colombia. (2025g). Decreto 1373 de 2025 por el cual se protocoliza el Acuerdo Intercultural suscrito entre el Gobierno

- nacional y el Consejo Indígena del Territorio Indígena Cotuhé-Putumayo. Diario Oficial. Año CLXI No.53.338, 17 de diciembre de 2025, p.44. <https://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30055873>
- Presidencia de la República de Colombia. (2025h). Decreto 1374 de 2025 por el cual se protocoliza el Acuerdo Intercultural suscrito entre el Gobierno nacional y el Consejo Indígena del Territorio Indígena Mirití Paraná. Diario Oficial. Año CLXI No.53.338, 17 de diciembre de 2025, p.51. <https://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30055872>
- Presidencia de la República de Colombia. (2025i). 2024: m s de 167 mil personas salieron de la inseguridad alimentaria, según el DANE. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/2024-mas-de-167-mil-personas-salieron-de-la-inseguridad-alimentaria-segun-250522.aspx>
- Ravier, A. (2021). El pensamiento de Milton Friedman en el marco de la escuela de Chicago. Estudios económicos, 33(66), 121–148. <https://doi.org/10.52292/j.estudecon.2016.727>
- Redacción RAYA Paz. (2025). Cinco errores del gobierno que sepultan la Paz Total. Revista RAYA. <https://revistaraya.com/cinco-errores-del-gobierno-que-sepultan-la-paz-total.html>
- Redacción Colombia. (2025, 1 de julio). Otra legislatura termina con reformas pendientes y una agenda fragmentada: Gobierno Petro prepara nueva ofensiva en el Congreso. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/01/otra-legislatura-termina-con-reformas-pendientes-y-una-agenda-fragmentada-gobierno-petro-prepara-nueva-ofensiva-en-el-congreso/>
- RTVC Noticias. (2025, noviembre 20). 10 logros clave del gobierno del presidente Gustavo Petro en 2025. Sistema de Medios Públicos. <https://www.rtvnoticias.com/politica/10-logros-clave-del-gobierno-del-presidente-gustavo-petro-en-2025>
- Senado de la República de Colombia. (2022, 3 de noviembre). Congreso aprueba nueva legislación para lograr La Paz Total en Gobierno del Cambio. <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4139-congreso-aprueba-nueva-legislacion-para-lograr-la-paz-total-en-gobierno-del-cambio>
- Stacey, D. (2025, 23 de mayo). La inseguridad alimentaria en Colombia prevalece en las áreas rurales y cae en las zonas urbanas. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2025-05-23/la-inseguridad-alimentaria-en-colombia-prevalece-en-las-areas-rurales-y-cae-en-las-zonas-urbanas.html>

- Valora Analitik. (2025, octubre 27). ¿Por qué al gobierno Petro le urge repatriar más de \$100 billones en ahorros de pensiones de colombianos en fondos privados? Yahoo Finanzas. <https://www.valoraanalitik.com/por-que-gobierno-petro-busca-trae-casi-100-billones-pensiones/>
- Vásquez Acevedo, J. S., & Sánchez, W. L. (2023). Análisis costo-beneficio del programa Familias en Acción, en el periodo 2013 a 2022, y sus proyecciones para los años 2023 a 2030 (Trabajo de investigación). Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstreams/87463227-b090-4456-81e5-8baeb9308c5b/download>
- Zuleta, Sebastián (2025). Colombia 2025: el deterioro de la seguridad y la promesa incumplida de la paz. Razón Pública. <https://razonpublica.com/colombia-2025-deterioro-la-seguridad-la-promesa-incumplida-la-paz/>

Ni revolución ni reforma

Algunas consideraciones históricas sobre el Gobierno del Cambio

Héctor-León Moncayo S.

Resumen

Se analiza el denominado primer gobierno progresista de Colombia, bajo la lente histórica de la disyuntiva entre reforma y revolución. Argumenta que la noción de revolución ha sido abandonada, dejando el debate limitado al reformismo. Revisa críticamente el pensamiento de Rosa Luxemburgo y el debate con Bernstein sobre la socialdemocracia, evaluando la viabilidad de reformas sociales en el capitalismo actual. Entre otras, concluye que las condiciones históricas que permitieron el reformismo del siglo XX han desaparecido, dejando un panorama incierto para la política actual.

Este gobierno, que se denominó “del cambio” y se propuso serlo, ha estado animado, sinceramente, por un espíritu de justicia social y orientado por tanto hacia una política de redistribución del ingreso y, en la medida de lo posible, de la riqueza. Para ello, y pretendiendo rescatar la primacía de lo público, ha tratado ciertamente de recuperar y relegitimar el papel del Estado en el ámbito económico. En ese sentido, ha sido un contradictor de la concepción y las políticas neoliberales¹. No hay pues, duda, sobre sus intenciones ni tampoco sobre el eminente significado que tiene en la historia de un país como Colombia, que nunca ha experimentado un verdadero reformismo de raigambre popular y que, por el contrario, acogió con ostentosa fe, desde principios de los años noventa, el recetario neoliberal, en medio de la más despiadada violencia. Tal vez la mejor prueba de

1 En el Programa hay, naturalmente otras iniciativas, detalladas luego en el Plan de Desarrollo, siendo la más notable el enfrentamiento de la crisis climática, a través de la reducción de la emisión de los gases de efecto invernadero provenientes del consumo de combustibles fósiles y sobre todo de la política internacional de promoción de los Acuerdos de París. No obstante, queremos centrarnos en aquello que, dentro de la tradición política se considera “reformismo” y que generalmente alude a la visión socialdemócrata.

esa voluntad de cambio descansa en la desproporcionada e inescrupulosa actuación de la oposición que ha echado por tierra la casi totalidad de las reformas intentadas.

El “cambio”, como lo recuerda todo el mundo, fue un auténtico mandato popular. Así triunfó Gustavo Petro. Pero incluso su rival en la segunda vuelta de las elecciones, Rodolfo Hernández, también lo esgrimió como consigna de campaña. La inquietud que surge de inmediato es apenas obvia: ¿Qué se estaba entendiendo por “cambio”? Y lo más importante: ¿qué se esperaba? En la superficie de las opiniones, resalta un reclamo desesperado, ¡el fin de la violencia! En segundo lugar, ¡el fin de la corrupción! Sólo después vienen los temas económicos. Para la mayoría en una interpretación puramente reivindicativa, según su posición en la subordinación económica o, cuando más, en un sentido corporativo. Muchas veces se ha repetido que fue un eco de las demandas del llamado “Estallido social”, aunque esta simpleza merecería una profundización. Únicamente para algunos sectores politizados significaba un radical cambio de rumbo del modelo económico hoy caracterizado como neoliberal, extractivista, “financiarizado”. En su forma más elaborada, el cambio significaba, en síntesis, el cumplimiento del Acuerdo de Paz de 2016.

Un antecedente se encontraba en la primera oleada de los gobiernos de América Latina de comienzos del siglo XXI, que algunos denominan “progresistas” y otros, aludiendo a un nuevo periodo histórico, “Pos-neoliberales”, calificación que, a esta altura habría que descartar. Sería ésta, en consecuencia, una clara condición de posibilidad, sólo que ahora se reforzaría, teniendo en cuenta los triunfos de Boric y Claudia Sheinbaum, que harían pensar en una “segunda ola”, calificación que igualmente tendríamos que descartar. Cabe advertir, de una vez, que en esta época ya ha desaparecido la noción misma de *revolución*, tan popular en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Abandono que va junto al de la noción de *capitalismo* como una forma de sociedad, histórica y transitoria, que sería necesario superar. Es por eso que la conocida disyuntiva entre reforma y revolución, que formaba parte del bagaje teórico de las corrientes comunistas, e incluso, en general, de la llamada “izquierda”, aparecía y aparece ya como obsoleta. La discusión se libra, entonces, es entre *reformismos*. (sobra decir que esta

transformación ha contribuido a la trivialización del término “izquierda”). En este sentido, una evaluación del gobierno de Petro parecería impropia a partir de aquella clásica disyuntiva.

Empero, el objetivo de este ensayo no es directamente una evaluación del Gobierno. Nace del interrogante que surge de la experiencia que estamos viviendo y que trae a colación lo que se ha llamado, de acuerdo con el lenguaje filosófico, “condición de posibilidad”. En otras palabras: ¿es posible una reforma social en la fase actual del capitalismo? O lo que es lo mismo: ¿no habrá recobrado vigencia la clásica disyuntiva? Nuestro propósito es apenas contribuir a identificar y ordenar los términos que permitirían un adecuado planteamiento.

La formulación originaria

El título de este ensayo es una evidente y deliberada alusión al que tiene un pequeño libro, publicado en 1900 (primera edición), de la nunca suficientemente reconocida Rosa Luxemburgo: “Reforma o revolución”². Si se señala falta de reconocimiento es porque esta revolucionaria e intelectual de origen polaco, asesinada en Alemania en 1918, ha sido olvidada o menospreciada, siendo, pese a su corta vida, de la estatura histórica de Lenin y Trotsky, por ejemplo, con quienes compartió luchas y debates en aquellas décadas que estremecieron al mundo³. Este folleto es justamente un debate en contra de la corriente que se llamó “revisionista” en el Partido Socialdemócrata. Se llamó revisionista porque continuaba definiéndose *marxista* y era en nombre de este pensamiento, base del programa político del Partido, como pretendía sustentar que la evolución histórica había creado ya las condiciones para una transformación gradual hacia el *socialismo* desde el propio capitalismo. Su principal teórico era Eduard Bernstein, uno de los principales intelectuales, junto con Mehring, Bebel y Kautsky, del partido en Alemania, y muy cercano a Engels hasta su muerte. Es a sus libros, “Problemas del socialismo” –que

2 Luxemburgo, Rosa. *Reforma o revolución* Fundación Federico Engels, Madrid, 2002. Esta edición en castellano, incorpora las correcciones, supresiones y adiciones de la autora, en la segunda de 1908.

3 En los debates públicos, orales y escritos, llegó a considerársele por encima de Kautsky, por mucho tiempo la primera autoridad de la socialdemocracia en cuestiones de teoría.

es una selección de sus artículos aparecidos en la revista *Neue Zeit* (1897-1898)– y “Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia” (1899)⁴, a los que se refiere de manera demoledora Rosa Luxemburgo. Otros le habían hecho también el debate, como A. Parvus, pero para ella representaba algo más que discrepancias dentro del Partido: se trataba de evitar su renuncia a la perspectiva de transformar el mundo, como, a pesar del esfuerzo, efectivamente ocurrió. Su crítica inicial consiste en señalar que no habría contraposición si se partiera del principio de que las reformas son un medio y el socialismo el *fin*; el problema aparece cuando se trata de reducir o identificar el segundo con las primeras. Como se ve, en principio ambas posiciones aceptan la necesidad y la posibilidad del socialismo.

El núcleo de la argumentación de Bernstein se encuentra en el abandono de la tesis según la cual el capitalismo contendría en sí mismo las *contradicciones* que lo harían colapsar, dando paso, como un hecho político, a nuevas relaciones sociales de producción: *el socialismo*. Sostiene que, por el contrario, el capitalismo, poco a poco había venido *adaptándose*, haciendo posible su funcionamiento indefinido. Es más –y descartando la necesidad de una confrontación final entre burguesía y proletariado– estaba desarrollando los elementos de socialización de la producción que habían aparecido y el propio Marx había observado. Se basaba en la supuesta desaparición de las crisis como resultado de la expansión del sistema de crédito, la multiplicación de los capitalistas (sociedades anónimas), el desarrollo del transporte y las comunicaciones, pero sobre todo por la *superación de la anarquía* gracias al desarrollo monopolístico del capital y la formación de *trusts y cárteles*, así como la intervención del Estado⁵. Para Rosa Luxemburgo semejante sustentación es poco convincente. El crédito, por ejemplo, cuya función es

4 Bernstein, E. *Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia*, Siglo XXI Editores. México DF, 1982.

5 En aquel momento, principalmente debido a Engels, la noción de anarquía (muy lejos de la concepción anarquista) se refería a la incapacidad del capitalismo, en este caso el mercado, para organizar de manera consciente y eficaz, la producción y el consumo, en beneficio de la sociedad, lo cual llevaba periódicamente a crisis económicas (única forma de recuperar el equilibrio), cada vez más graves. Se había vuelto el centro de los debates, a propósito de la teoría del “derrumbe”. Sugería, obviamente, la alternativa del “Estado” planificador. Aunque es fácil encontrar alusiones en los escritos de Marx, es discutible enteramente atribuirle semejante enfoque.

flexibilizar y facilitar todas las operaciones del capitalismo, contribuye más bien a agudizar todas las contradicciones, particularmente entre producción y consumo, precipitando y amplificando las crisis. Las alianzas empresariales lo que hacen es reducir y hasta eliminar la competencia dentro de la rama de producción correspondiente, maximizando la tasa de ganancia a costa de las otras; sus efectos en producción y precios no son de regulación y distan mucho de propiciar la “armonía” del mercado y el beneficio de los consumidores. Si se proyecta al extranjero, vendiendo más barato, estimula la anarquía en el mercado mundial. Propicia la guerra arancelaria. Este último (la acumulación a escala mundial) es un aspecto que no sólo deja sin palabras a Bernstein, sino que se constituye en un llamado de atención para todos aquellos que se habían formado en la tradición socialdemócrata, acostumbrada a mirar primordialmente el espacio nacional. “La creencia de que la producción capitalista puede ‘adaptarse’ a la distribución presupone una de estas dos cosas: o el mercado mundial puede crecer infinita e ilimitadamente o, por el contrario, las fuerzas productivas ven tan frenado su desarrollo, que no pueden superar los límites del mercado. La primera opción es materialmente imposible y la segunda se enfrenta al hecho de que los constantes avances técnicos crean a diario nuevas fuerzas productivas en todas las ramas de la producción”⁶.

Si la crítica a la afirmación acerca de la “adaptación” del capitalismo era necesaria, el cuestionamiento a la posibilidad de implantar gradualmente y por “entregas” el socialismo lo era todavía más. Se invoca el socialismo porque la corriente revisionista o reformista también buscaba orientar el Partido, en *un sentido político*, y en ese momento todavía en procura del socialismo. Lo que se había comenzado a descartar era el concepto de “revolución”, en la medida en que se solía asociar con insurrección y violencia. En ese punto RL era categórica: “La reforma legal y la revolución no son, por tanto, distintos métodos de progreso histórico que puedan elegirse libremente en el mostrador de la historia, como cuando se eligen salchichas calientes o frías, sino que son momentos distintos en el desarrollo de la sociedad de clases, que se condicionan y complementan entre sí y al mis-

6 Luxemburgo, R, *op. cit.*, p. 39.

mo tiempo se excluyen mutuamente, como el Polo Norte y el Polo Sur o la burguesía y el proletariado”⁷.

El debate era, pues, en lo fundamental, político y práctico. Bernstein mismo, consecuente con su insistencia en que el socialismo no era un resultado automático del hundimiento del capitalismo, si bien lo entiende como un desarrollo de éste, tampoco cree que sea algo espontáneo; precisa de una acción política cuyo objetivo es justamente aprovechar las condiciones anticipatorias que se han creado. Y poco a poco va precisando su propuesta, lo cual se refleja en las diferencias que se encuentran entre uno y otro de sus libros. En el primero, se enuncian sus polémicas tesis, que llegan a ser comunes a todos los partidarios del ala revisionista, y como tales fueron objeto del debate; en el segundo, en cambio, trata de sistematizar su argumentación, dando cuenta de las críticas, profundizando y hasta radicalizando sus posiciones⁸. Es por eso que RL divide su texto en dos partes, dedicando a este último la segunda, lo cual le permite redondear su apreciación de conjunto. Termina denunciando que, en realidad, el revisionismo no está postulando otro camino para llegar al socialismo sino redefiniéndolo, o más exactamente, negándolo. En efecto, una vez eliminado el supuesto del hundimiento, Bernstein añade tres rasgos que hacen imposible o innecesaria la socialización, entendida como una reestructuración política integral (revolucionaria): 1) con el fortalecimiento de la gran industria, en realidad no desaparecen las empresas medianas y pequeñas; 2) junto al proletariado, que es cada vez más heterogéneo, se multiplican las clases medias igualmente diversas 3) progresivamente mejoran las condiciones de vida del conjunto de los trabajadores. Estos rasgos, como consecuencia, excluyen: 1) la expropiación generalizada de los medios de producción (propósito que condena Bernstein una y otra vez) 2) la polarización burguesía-proletariado y el protagonismo de éste (toma del poder político); 3) la pauperización progresiva (que agudiza las

7 *Ibid.*, p. 81.

8 Aquí ya dedica buena parte de su disquisición a refutar las equivocaciones de Marx incluyendo su punto de partida, la teoría del valor. Para él no tenía sentido aceptar errores simplemente porque los habían cometido Marx o Engels. Con ello le restaba eficacia política a la acusación de “revisionismo”.

contradicciones)⁹. Con estos ingredientes, se postula una nueva forma de socialismo cuya justificación, como bien lo señala RL, no está en las tendencias económicas que precisamente han negado: “Para Bernstein la distribución justa que propone no será consecuencia de la necesidad económica sino del libre albedrío del hombre; o más precisamente, dado que la voluntad misma no es más que un instrumento, será consecuencia de la comprensión de la justicia, en resumen, de la ‘idea de justicia’”¹⁰.

Paradójicamente, con este enfoque, los revisionistas resultan valorizando mucho más la “política” (voluntarista y de programa abierto), impulsando la conversión del partido socialdemócrata, liberado de “ataduras de clase” y proyectado al conjunto de la ciudadanía –obviamente con una práctica electoral destinada a lograr mayorías parlamentarias– en el prototipo de los partidos de la democracia liberal en el siglo XX.

Así pues, lo que se propone es en apariencia otra vía. Los medios e instrumentos principales son, en síntesis: a) los sindicatos, las y las cooperativas; b) las reformas sociales; c) la democratización del Estado. Lo curioso es que todo eso ya lo venía haciendo la socialdemocracia. Rosa Luxemburgo controvierte cada uno de ellos. Los sindicatos introducirían, según el revisionismo, un elemento de justicia redistributiva mediante la reducción de la ganancia, y la injerencia en la dirección de las empresas. Sin embargo, su función más importante –comienza objetando RL– es simplemente vender la fuerza de trabajo a un precio realmente de mercado. No consiguen romper la ley capitalista de la formación del salario; se limitan a hacerla cumplir. En ese sentido, procuran sacar provecho de la coyuntura. “Pero los factores de la coyuntura misma –la demanda de la fuerza de trabajo (determinada por el desarrollo de la producción), la oferta de la misma (originada por la proletarianización de las clases medias y la reproducción natural de la clase obrera) y, finalmente, el momentáneo nivel de productividad del trabajo

9 Hoy en día, todas estas críticas y correcciones al pensamiento marxista y a la política revolucionaria nos resultan bastante familiares. Es cierto que se mantuvieron durante todo el siglo XX, pero especialmente a finales de los ochenta cuando recobraron una fuerza inusitada después de la “caída del muro”. Sólo que ahora se presentan como la nueva alternativa, en la “posmodernidad”. Ver, por ejemplo, Ch Mouffe y E. Laclau, *Hegemonía y estrategia socialista*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1987.

10 *Ibid.*, p. 74.

—quedan fuera de la esfera de influencia del sindicato”¹¹. Rosa Luxemburgo es, por lo demás, bastante escéptica respecto a un posible ascenso y fortalecimiento del sindicalismo en cada país, siendo lo más probable su limitación a defender lo ya conseguido: “la única respuesta que cabe es el desarrollo del aspecto político socialista de la lucha de clases”¹². Y cuando se le dice que su mayor logro es el Derecho Laboral, que habría introducido una forma de “control social”, responde que, si acaso, es una forma de “regulación” del capitalismo: “la mejor ley laboral contiene el mismo ‘socialismo’ que las ordenanzas municipales acerca de la limpieza de las calles”¹³. Es posible que crezcan las funciones generales del Estado, añade luego, así como su injerencia en la vida social y su “control” sobre ésta, pero lo hace precisamente para defender los intereses de largo plazo de la clase que detenta el poder y a la que representa.

Así pues, el “socialismo” de Bernstein parece ser un plan para que los trabajadores participen en la riqueza social: en primer lugar, a través de los sindicatos, que reducen las ganancias industriales y, en segundo lugar, a través de las cooperativas, que, en la práctica, reducen las ganancias comerciales. Estas últimas ya tenían una larga historia, pero aquí vuelven a aparecer como propuesta renovadora. Para Rosa Luxemburgo, las cooperativas *de producción*, pese a todos los esfuerzos teóricos y prácticos, jamás lograrán superar su contradicción intrínseca: “constituyen un híbrido en el seno de la economía capitalista, son pequeñas unidades de producción socializada dentro de la distribución capitalista. Pero en la economía capitalista, la distribución domina la producción y, debido a la competencia, (...) la explotación más despiadada se convierte en una condición imprescindible para la supervivencia de la empresa”¹⁴. La única forma de paliar esa contradicción consiste en sustraerse artificialmente de la libre competencia, asegurándose un mercado cautivo de consumidores; es decir, lo que se llama una *cooperativa de consumo*. Esta última forma termina, por lo tanto, subordinando a las de producción. Sobra recordar que las ramas más importantes de la producción —máquinas-herramientas, medios de transporte, etc.— están

11 Luxemburgo, R., *op. cit.*, p. 42

12 *Ibid.*, p. 45

13 *Ibid.*, p. 47

14 *Ibid.*, p. 70

cerradas a la forma de cooperativas de consumo, por lo cual salta a la vista que nunca servirán de instrumento para una transformación social general. Paradójicamente servirían solamente para afectar el mediano y pequeño capital comercial¹⁵.

El complemento indispensable dentro de este plan, que ya se entrevió al hablar de la legislación laboral, es una sucesión de reformas sociales cada vez más “profundas”. Tal es el meollo de la discusión política que se atisba detrás del comentado título del libro. Como quedó dicho, la lucha por reivindicaciones y reformas era ya la práctica de la socialdemocracia y por cierto la que le había dado su fortaleza no sólo entre los políticos sino entre las bases obreras. La respuesta que ofrece Rosa Luxemburgo es la siguiente:

“En la situación actual, la lucha sindical y la práctica parlamentaria están consideradas como los medios de educar y conducir poco a poco al proletariado hacia la toma del poder político. Sin embargo, en la concepción revisionista, esa conquista del poder se ve imposible e inútil, por lo que el partido sólo debe considerar los resultados inmediatos de su actividad sindical y parlamentaria, es decir, la mejora de la situación material de los trabajadores, la limitación paulatina de la explotación capitalista y la ampliación del control social. Si se prescinde del objetivo de la mejora inmediata de la situación de los trabajadores –común a ambas concepciones, la habitual hasta ahora en el Partido y la revisionista–, la diferencia entre ellas en pocas palabras, es que, para la primera, la lucha sindical y política es importante porque prepara al proletariado para la tarea de construir el socialismo, es decir, crea el factor subjetivo de la transformación socialista; en cambio, para Bernstein es importante porque la lucha sindical y política limita gradualmente la explotación capitalista, despoja progresivamente la sociedad capitalista de su carácter capitalista, la impregna de un carácter socialista, es decir, lleva adelante, en un sentido objetivo, la transformación socialista”¹⁶.

15 Esto nos lleva, de manera sorprendente, a una discusión de completa actualidad. Se trata de la perspectiva de emancipación basada en las formas de producción propia de las comunidades autónomas, rurales y hasta urbanas, en sus territorios. Una perspectiva que comparte igualmente la renuncia a cualquier objetivo de “toma del poder”.

16 *Ibid.*, p. 53

Para ella, en síntesis, la particularidad de la socialdemocracia consiste (o debería consistir) en que una *aspiración consciente y firme para la conquista del poder político* precede y orienta todas las luchas. El revisionismo, en cambio, se enfrentaría a realidades insoslayables. Ante la dificultad o la imposibilidad de continuar, ampliar o, por lo menos, sostener las reformas, la necesidad de mostrar resultados va a llevar a una práctica en la cual la pretensión de poder se convierte en estorbo y se impone “una política de compromisos, de ‘toma y daca’ y una actitud conciliadora con ‘visión de Estado’”¹⁷. No ignoraba seguramente la respuesta sencilla y obvia de que todo dependía de lo que se entendiera por conquista del poder político, aunque, como se ha visto, para ella era cada vez más evidente que habían renunciado a este objetivo. Por si acaso, era mejor hacer explícita su tesis: “En realidad, la socialdemocracia no espera alcanzar su objetivo último ni por la violencia victoriosa de una minoría, ni por la mera superioridad numérica, sino como resultado de la necesidad económica –y la comprensión de tal necesidad– que llevará a la supresión del capitalismo por las masas obreras”¹⁸. Es decir, para Rosa Luxemburgo seguía siendo fundamental su convicción acerca de la crisis como resultado de la “anarquía” capitalista, por lo cual la forma política que asumiera la revolución, diversa seguramente, pero eso sí en una articulación mundial, no era lo más importante de esclarecer.

En todo caso, aunque Bernstein afirmaba en varios lugares que, dada la minoría que representaba la clase obrera, era imposible una victoria electoral definitiva, aun su programa de reformas requería un espacio político adecuado para una correlación de fuerzas favorable. Es por eso que el revisionismo tomaba adicionalmente, como presupuesto político, el continuo y progresivo desarrollo de la *democracia*. Como gran Ley del desarrollo histórico, etapa inevitable de la sociedad moderna, es completamente falsa, dice RL. En su definición puramente etimológica se encuentra en muchas sociedades anteriores, y en el capitalismo, depende de las condiciones, especialmente si se trata de fracciones burguesas en ascenso o en declive, si se encuentran en una situación cómoda o se sienten en peligro. Esto es

¹⁷ *Ibid.*, p. 55

¹⁸ *Ibid.*, p. 65

completamente distinto de las formas del aparato de Estado que ya ha venido abandonando las estructuras feudales. “Esta transformación, inseparable históricamente de la democracia, ha alcanzado hoy un grado tan elevado que se podrían eliminar todos los ingredientes puramente democráticos de la vida política como el sufragio universal o la forma republicana del Estado, sin que la administración, las finanzas públicas, o la organización militar tuvieran que retornar a las formas anteriores...”¹⁹.

Ahora bien, si la salud de la democracia depende mucho más de la fortaleza del movimiento obrero que de su condescendencia, ¿No será que eso hace inútil, innecesaria, o imposible una revolución proletaria? Aquí la argumentación de Rosa Luxemburgo es admirable. Se ríe un poco de Bernstein cuando éste distingue las “vías”: la revolución es rápida y la reforma legal lenta, pero la primera es sentimiento y la segunda inteligencia. Insiste en que se producen por razones más profundas que las ventajas o los inconvenientes respectivos de una y otra. “*En la historia de la sociedad burguesa, la reforma sirvió para fortalecer progresivamente a la clase ascendente, hasta que se sintió lo bastante fuerte como para conquistar el poder político, derribar la totalidad del régimen jurídico existente y crear uno nuevo*”²⁰. Todo ordenamiento jurídico no es más que el producto de una revolución (el acto político creador) y dura mientras dure el impulso de ésta. La legislación sólo se mueve en el marco del orden social establecido por ella.²¹ La reforma y la revolución no se distinguen por su duración sino por su esencia. Se trata, en la segunda, de la transición de un período histórico a otro, de un orden social a otro.

Cabe pensar –indaga, para rematar– que eso fue cierto en el pasado y ahora, gracias al perfeccionamiento del sistema jurídico burgués, las reformas legales sean la vía para que una sociedad pase de una fase histórica a otra. La respuesta es negativa. Una razón teórica e histórica, más allá de consideraciones empíricas, le asiste: la sociedad burguesa se distingue

19 Luxemburgo, R., *op.cit.*, p.77

20 *Ibid.*, p.81

21 Casi un siglo después, Toni Negri se consagró, en un denso y completo ensayo, a examinar lo que se conoce como “poder constituyente”, designándolo justamente como “el concepto de una crisis”. Ver: *El poder constituyente Libertarias/Prodhufi*, Madrid, 1994

de las precedentes sociedades de clase, precisamente, porque en éstas la dominación se asienta sobre normas y derechos explícitos, mientras que en aquella lo hace, de entrada, sobre relaciones económicas materiales. La esclavitud asalariada no proviene del ordenamiento jurídico, sino que le antecede; proviene de la relación social frente a los medios de producción y lo que éste hace es solamente consagrarla. “Y no hay ley en el mundo que, en el marco de la sociedad burguesa, pueda darle al proletariado esos medios de producción porque no fue la ley que le privó de ellos, sino el desarrollo económico”²².

Como hemos visto, en este texto poderoso, aunque breve, se logra plantear adecuadamente los términos del problema enunciado en su título, y no sería exagerado decir que, en su momento, fue una crítica definitiva del reformismo.

Muchas cosas se le pueden controvertir (y hasta rechazar) hoy en día, al pensamiento de Rosa Luxemburgo. En relación con este tema pueden mencionarse por lo menos dos de la mayor importancia. Su insistencia en la tesis acerca de la crisis general y el hundimiento del capitalismo como resultado de la “anarquía” que representa el mercado; y su concentración en la clase obrera como sujeto excluyente de la revolución anticapitalista. No obstante, es posible matizar las simplificaciones que se deducen de este texto, consultando su obra completa, no para exculparla sino para beneficiarse de sus intuiciones y sugerencias. La literatura sobre la cuestión de la crisis se ha ampliado muchísimo, hasta su reconsideración y profundización después de la ocurrida en 2008, que llegó a calificarse de “civilizatoria”. Convendría releer, por ejemplo, “La acumulación del capital”²³, texto verdaderamente sugestivo que reubica la crisis en su contexto espacial y temporal y, retomando el análisis de los ciclos, despeja las dudas acerca de cualquier automatismo revolucionario de un “derrumbe”. En cuanto a su supuesto dogmatismo obrerista y su presunta displicencia acerca de la necesaria complejidad social de un proceso revolucionario, bastaría observar sus numerosos escritos de análisis concretos, para descartarlo; en especial

²² *Ibid.*, p.84

²³ Luxemburgo, R., *La acumulación del capital*, Editorial Grijalbo S A México, 1967

los artículos referidos a la “Huelga de masas”²⁴. Sin embargo, detenernos en este punto no es aquí el objetivo.

Se ha traído a cuento este libro, en primer lugar, por esa innegable virtud de esclarecer el debate, pero también porque el pensamiento de Bernstein es, sin duda, y como se ha ilustrado varias veces aquí, la matriz del reformismo que durante todo el siglo XX, y en lo que va del presente, se consolidó como el adversario más fuerte del socialismo revolucionario. Sus argumentos se escuchan hoy en diferentes modalidades, reelaboraciones y tonos, aquí mismo en Colombia. Una cosa sí nos distancia de la polémica de aquel entonces. Como se ha subrayado una y otra vez, los contendientes disputaban sobre un terreno común, el objetivo del socialismo, así fuere en algunos sólo retórica. Hoy, por el contrario, como se verá en los acápites siguientes, el reformismo ya ha logrado expulsar ese objetivo del pensamiento político. La acusación de “revisionismo” suscitara simplemente hilaridad.

La parábola de la socialdemocracia

Rosa Luxemburgo acertó y fracasó a la vez. Acertó en su caracterización de la corriente revisionista y su pensamiento. Pero, aunque vivió y padeció su control definitivo del Partido Socialdemócrata y su encumbramiento como tal en el contexto alemán, seguramente jamás se imaginó que iba a ser la opción hegemónica en el mundo llamado “occidental”. Hasta el punto que alguien, refiriéndose al siglo XX, llegó a acuñar la hipérbole de “el siglo de la socialdemocracia”²⁵. Acabó, pues, apoderándose de la denominación, y de los partidos nacionales que, con diferencias, poco a poco iban acogiendo la orientación, junto con la organización conocida como “II Internacional”. Claro está que la ideología iba más allá, pues han existido partidos importantes por fuera de dicha estructura. Gradualmente fueron abandonando todos, el objetivo del “socialismo”, en la medida en que iban conquistando mayorías y posiciones de gobierno y asumían responsabilidades en la política pública. Desde principios de siglo, Australia y Nueva Zelanda; en los años veinte y treinta, el Partido Laborista Británico, la socialdemocracia escandinava y

24 Luxemburgo R. Ver: “Debate sobre la huelga de masas” (Primera Parte) *Cuadernos de Pasado y Presente* N° 62, Siglo XXI, Editores. Argentina 1975

25 Se le atribuye al sociólogo R. Dahrendorf.

el partido holandés; en Alemania y Austria el proceso doctrinario fue más conflictivo, aunque desde muy temprano acogieron la democracia liberal como escenario de actuación, decisión que ya en 1945 habían tomado todos. Así mismo sucedió con la aceptación completa de la economía capitalista y la fórmula del “capitalismo dirigido”, es decir: economía mixta, Keynesianismo y “Estado-Bienestar”. El carácter mixto se refiere a la coexistencia de propiedad estatal y propiedad privada. La doctrina de Keynes seguramente no encierra la totalidad de la política económica utilizada, pero simboliza el viraje respecto al liberalismo económico; y el Estado-Bienestar, representa el abanico de políticas sociales estructurales.

Es pues, completamente cierto, que luego de los acuerdos de la segunda posguerra (Instituciones económicas, Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas), la opción ya conocida como socialdemócrata había conquistado la hegemonía en el status quo, reemplazando el liberalismo tradicional. Muy significativo es observar que otros partidos, especialmente en el sur de Europa e incluido el Demócrata de los Estados Unidos, fueron adoptando poco más o menos, la síntesis programática antes señalada. No hay que olvidar, como se repite siempre en la literatura económica, el impacto de la gran crisis del 29, que corroboraba lo dicho por Rosa Luxemburgo, pero forzando una respuesta que parecía hallarse en las recetas de Bernstein para “adaptar” el capitalismo y superar sus contradicciones. Esta vez el consejero estaba en la otra orilla: J.M. Keynes. La verdad es que los socialdemócratas tuvieron mucho que aprender; tanto como los otros partidos; no fueron los creadores sino los mejores vehículos políticos para la estrategia que ya el capitalismo, la burguesía, estaba edificando.

Ahora bien, desde el ángulo del imaginario político, al principio parecía haber un acuerdo: el rechazo del nazi-fascismo y el compromiso de evitar su regreso. Era la herencia de la guerra. El liberalismo y la democracia gozaron entonces de aceptación unánime. No obstante, rápidamente se rompió el consenso, se abrieron los “dos bloques” y se desató la “guerra fría”. Para lo que se llamó “occidente” cualquier oposición anticapitalista o cuestionamiento de la democracia, eran estigmatizadas. El peligro de una nueva revolución proletaria reforzó, en todas las corrientes partidistas de “occidente”, la preocupación por la “cuestión social” y la convicción de

que era imperativo poner en marcha políticas de redistribución que complementaran el derecho laboral y el naciente sistema de seguridad social y, además, que era necesario y posible un “capitalismo dirigido”. Tal era la ventaja ideológica que, con su tradición, tenía la socialdemocracia. No había otra alternativa; el socialismo revolucionario, consecuentemente anticapitalista, había sido golpeado y arrinconado. El marxismo perdió todo ascendiente y toda vitalidad debido a la parálisis filosófica inducida por el Stalinismo; y lo que es peor, toda legitimidad, en tanto se le asociaba con el totalitarismo, hecho evidente con el paso de los años, pese a que el llamado “bloque socialista” se mantenía cerrado a cualquier investigación desde el exterior. El espacio ideológico de la revolución fue ocupado entonces por las corrientes nacionalistas y populares de la periferia. No había lugar allí, por el colonialismo y las particularidades de su desarrollo capitalista, a las recetas del keynesianismo, aunque sí se probaron las soluciones de lo que se ha denominado los “Estados Nacional-Populares”, una forma de intervención estatal y capitalismo dirigido, de los diversos populismos, que contaron, por cierto, con el apoyo de alguna fracción de la burguesía nacional.

En resumidas cuentas, puede decirse que sí funcionó, durante un tiempo –los treinta años “gloriosos” (hasta 1975, más o menos)– la alternativa reformista. Gracias al prodigioso crecimiento desatado por la reconstrucción de posguerra, y el saqueo de la periferia, fue posible, en el centro de la economía mundial, una política anticíclica de expansión de la demanda agregada mediante alzas de salarios, logrando simultáneamente el pleno empleo y la contención de la inflación, sin afectar negativamente la capacidad de acumulación de capital. Conjurada la amenaza de la crisis, se desplegaba, a la vez, muy orondo, el “Estado del Bienestar”.

Desde el punto de vista teórico, la mejor alternativa analítica ha sido la proporcionada por la llamada “Escuela de la “Regulación”, principalmente francesa. La base de su elaboración está en la afirmación de que no es algo contingente, resultado de circunstancias fortuitas, sino que se trata de *una fase histórica* del capitalismo cuyos determinantes materiales de la vida social explican el éxito de este modelo. Como si quisiera referirse a los términos del debate del comienzo del siglo, al que dedicamos el primer acápite, el título de la obra del principal teórico de esta escuela es “Regulación y crisis

del capitalismo”²⁶. Y toma como referencia la historia económica de los Estados Unidos, justamente para evitar la habitual “excepcionalidad” europea. Establece dos grandes fases: de un régimen de acumulación extensivo, en el que se transforma gradualmente el proceso de trabajo, se pasa a un régimen de acumulación *intensivo (segunda fase)* en el que se transforman también las condiciones de existencia del trabajo asalariado. Las transformaciones del proceso de trabajo crean los ingredientes del despliegue de la *segunda fase*, esto es, la aplicación del Taylorismo, a su vez superado por el *Fordismo*, que brinda fundamento a una articulación del proceso de producción y el *modo de consumo*; articulación que propicia su gran logro: la *producción en masa*. Es decir, *consumo de masas*. El salario es considerado, entonces, no sólo como coste sino como componente de la demanda (junto con la expansión del empleo). En consecuencia, se estimulan nuevas normas de formación del salario, que incluyen el acuerdo obrero-patronal para incremento de los salarios reales de acuerdo con los incrementos en la productividad. De esta manera se han redefinido las condiciones de existencia del trabajo asalariado, para un nuevo tipo de compatibilidad entre la organización económica y la organización social e institucional, esto es, un nuevo *modo de regulación*. Es este último el que garantiza la continuidad de la *reproducción*.

En otras palabras, es el llamado régimen de acumulación fordista el que explica la aparición del modelo del Estado-Bienestar keynesiano, en el cual encuentra su mejor expresión, ya que es económicamente estabilizador y, al mismo tiempo, socialmente equilibrador. Desde luego, esta modalidad de arreglo institucional no es, de ninguna manera homogénea y, según las condiciones, económicas, sociales y sobre todo políticas, difiere entre un país y otro.

Sin embargo, lo más importante ahora, para nuestra reflexión, es indagar en la finalización de esta fase histórica (aceptando el concepto). La propia Escuela de la Regulación acepta la finalización como un hecho, pero no fue capaz de ofrecer una interpretación convincente. Sus continuadores insistieron por un tiempo en el concepto de *Posfordismo*, pero como dijo

26 Aglietta, Michel, *Regulación y crisis del capitalismo*, Siglo XXI Editores, México, 1979.

alguien, el prefijo “Post” se usa, generalmente (como en “posmodernidad”) cuando no se tiene nada que decir. Lo cierto es que, siguiendo su lógica, el fin de un régimen de acumulación acarrea el derrumbe de su modo de regulación, una verdadera *ruptura histórica*. Ese derrumbe ocurrió y lo conocemos con el nombre de *neoliberalismo*. De una vez, vale la pena advertir que lleva ya, por lo menos, cuarenta años de implantado y, sin embargo, se entiende mucho mejor como *destrucción* o transición que como un nuevo modo de regulación, ni siquiera recurriendo a las analogías con el de la primera fase. Lo que sí hemos visto es una serie de crisis, algunas generalizadas, como la de 2008 –Los ecos de la famosa teoría del “hundimiento” no dejan de resonar–. Resalta la inquietud: ¿cuál sería entonces el régimen de acumulación correspondiente? No hay respuesta sugestiva. La única pista que podemos mencionar es que coincide con una nueva etapa de globalización o, mejor dicho, de “mundialización” del capitalismo, que condujo, como se sabe, a la actual gran crisis del orden político y jurídico del mundo. Un detalle interesante: al igual que la mayoría de los enfoques, la escuela mencionada supone, en sus hipótesis, los Estados Nacionales y la institucionalidad internacional del siglo XX.

El primer síntoma, escandaloso por lo demás, fue la crisis fiscal generalizada que se fue agudizando desde finales de los años setenta; el examen de la causalidad, sin embargo, no es fácil porque en la literatura predomina la visión de conservadores y neoliberales que la reducen a la falta de las medidas que ellos proponen como solución (una petición de principio), es decir, *reducción del Estado*, eliminación de gastos sociales y subsidios, combate a los chantajes de los “capturadores de rentas”, tales como los “carteles” sindicales. Curiosamente, las cifras muestran que en la “época dorada”, el nivel del gasto público no fue tan alto como se piensa. De todas maneras, sí es ineludible explicar lo que luego apareció como una disfunción estructural. Es claro que, cuando se interrumpe o se desacelera el crecimiento, los ingresos públicos forzosamente tienden a quedarse detrás de un gasto público que suele ser creciente o por lo menos inflexible. El recurso al endeudamiento se volvió cada vez más difícil debido al alza de las tasas de interés en el mercado mundial. En un círculo vicioso, la política anticíclica basada en expansión de la demanda agregada (a través

del incremento de la masa salarial) se vuelve extremadamente limitada. Surgió una perversa combinación “estanflacionaria”: más desempleo, mayores tasas de inflación y débil crecimiento. Sobre ello se investigó bastante en los años ochenta.

Varios factores explican el marchitamiento del régimen fordista y su modo de regulación. He aquí algunos de ellos. En primer lugar, el concepto taylorista- fordista de la organización del trabajo se revela inadecuado para atender los requerimientos de la nueva estructura de la demanda –se privilegia la flexibilidad sobre la producción en serie–. Se consolida la automatización, tal como había previsto, por lo demás, la citada Escuela (el “neofordismo”), y se reduce la generación de empleo. Tiende a aminorarse el crecimiento de la productividad, con lo cual no sólo se limita la posibilidad del incremento salarial, sino que al mismo tiempo se privilegia el aumento de las ganancias para atraer inversiones, sobre todo del exterior. Esto último resulta definitivo y termina imponiéndose aun antes de que las modificaciones en los procesos de trabajo alteren las bases del régimen de acumulación. La verdad es que un factor fundamental fue la internacionalización de los mercados de bienes y servicios que puso en aprietos la posibilidad del keynesianismo “en un solo país”, como se solía decir, evocando en tono de burla la famosa consigna del stalinismo. Desde el “centro” toma fuerza el proceso de deslocalización hacia la “periferia”, donde los salarios son más bajos y se encuentran recursos naturales.

En conclusión: cualquiera que sea la interpretación, lo cierto es que las condiciones que hacían viable la aplicación del reformismo desaparecieron. Sea la ocasión para aclarar que el argumento según el cual el capitalismo podía mejorar y cambiar de naturaleza, “impregnándose” de socialismo –así fuese transitoriamente– se reveló completamente falso. Para empezar, es claro que la fórmula sólo se dio en unos cuantos países del centro. En la “semiperiferia”, como se dijo antes, el equivalente, en algunos países, fue el modelo de *Estado Nacional Popular*, muy lejos, de todas maneras, de la fórmula revisionista. Esta desigualdad geográfica, lo mismo que la social dentro de los países “regulados”, no fue producto del azar, tenía que ser así; podría decirse incluso que era la condición de existencia de la formula revisionista en su versión actualizada.

Ahora bien, pese al éxito del pacto político, hubo resistencia y críticas cada vez más importantes. De mayor profundidad anticapitalista; contra la propia civilización moderna. No hay que olvidar que el modelo, *despilfarrador y alienante*, de la sociedad de consumo traía consigo, además, la depredación y destrucción del medio ambiente. Ello sin contar el contenido de autoritarismo que escondía el intervencionismo del Estado. Y hubo muchas otras revueltas: de género, étnicas (inmigrantes), de los jóvenes. Las oleadas de luchas de los años sesenta y setenta, que acompañaron la generalizada rebelión anticolonial y que se dieron, significativamente, en el centro –ejemplificadas siempre con “mayo del 68 en París– fueron la demostración más clara.

La socialdemocracia, emblema del reformismo, en su periodo que han denominado de *decadencia* (1979-1989), ante el ascenso del neoliberalismo, no halló más que adaptarse, buscando subterfugios teóricos para justificarlo. Finalmente cedió su lugar al ascenso de las “ultra-derechas” que, como hemos visto, ya ocupan varios gobiernos, hasta en la “ejemplar” Escandinavia. Es cierto que el pensamiento crítico se revitalizó, en diversas propuestas, pero nos queda una gran deuda: el análisis de la naturaleza del Estado.

Las diversas caras del “Cambio”

Como se ha visto, durante mucho tiempo el objetivo del socialismo fue sepultado o trasladado a una nebulosa y lejana utopía. La llamada izquierda, caracterizada por su “sensibilidad social” fue identificada, en un todo, con el reformismo. Obsérvese que el reformismo no sólo expresa un espíritu transaccional, sino que se presenta como más fácil y menos doloroso que cualquier intento de transformación radical. En América Latina, la idea de *revolución* duró mucho más, aproximadamente hasta finales de los años setenta, debido al ejemplo luminoso de la revolución cubana, y, probablemente, al prematuro fracaso de las socialdemocracias y la ambigüedad de los movimientos nacional-populares, de lo cual es ejemplo supérstite el “Peronismo”. Las dictaduras militares cobraron caro esa audacia. Todo esto merece una reflexión más profunda; pero, para lo que aquí nos ocupa, cabe subrayar que su peor herencia fue la transformación de los imaginarios políticos y, sobre todo, la *mutación de la cultura política*, especialmente

en las clases medias educadas, con acento en las siguientes generaciones. En la confluencia con el pensamiento neoliberal, y con las corrientes “pos-modernas”, nació un *nuevo reformismo* que ya ni siquiera se preocupa de atacar el marxismo o el socialismo sino –¡paradoja!– el anterior reformismo.

Es así, fácil de entender, que la primera oleada de los gobiernos progresistas –que coincidió con la culminación de un periodo de amplias luchas populares– haya puesto el énfasis en la superación del neoliberalismo económico y en programas de inclusión. Una copia, ya borrosa e incompleta, de la única fórmula conocida, el “Estado-Bienestar”. La satisfacción y hasta la euforia que se despertó es enteramente explicable por el pasado inmediato de pobreza y desigualdad, de autoritarismo y neoliberalismo. Igualmente, aunque más que todo en la intención, en lo que se ha llamado segunda oleada. Obviamente, las características y alcances de los cambios han sido muy diferentes, así como los retrocesos, que recientemente se han presentado.

En Colombia, como se sabe, es tal vez la única parte en donde el término “cambio” se ha empleado desde la campaña electoral como consigna y señal de identidad. Razón de más para preguntarse, como se hizo al principio, por el contenido de este “cambio” que aquí se ofrece. Obviamente, no se trata, como ha sido el signo de los últimos tiempos que aquí se intentó describir, de enfrentar el capitalismo y buscar el socialismo y ni siquiera, en la expresión eufemística de “Poscapitalismo”. Juega, más bien, en los discursos, icon el keynesianismo! Sin embargo, de entrada, vistos, sobre todo los ingredientes de denuncia de la crisis climática y de anti “extractivismo”, es claro que no puede parecerse al prehistórico modelo del Estado Nacional-Popular. Es cierto que, como en éste, goza de apoyo popular, incluido el sindicalismo, pero también es evidente que no cuenta con ninguna fracción de la burguesía nacional. ¡Esa era por cierto la ilusión de algunas corrientes, otrora comunistas! Al contrario, la oposición ha sido generalizada y brutal. Al parecer, el margen de maniobra para los cambios es bastante reducido.

La pregunta general es inquietante: ¿Tendrá, en este siglo XXI, una segunda oportunidad, el reformismo?

Espumas, nada más

Serán gobierno. Serán transitorios. No serán poder. Así lo aseguramos en agosto de 2022, una vez conocida la elección de Gustavo Petro como presidente del país. Cuatro años después, la experiencia vivida por el progresismo reconfirma nuestro crudo vaticinio.

Las evidencias de ello son cada vez más nítidas. Las hay notables, escandalosas, podría decirse: apenas Gustavo Petro salió de sus cuarteles administrativos el nuevo gobernante oficializó la reapertura de relaciones y representación diplomática con Israel. Para que no quedara duda del espíritu sionista que embarga al nuevo mandatario reconoció la soberanía del genocida de Oriente Medio sobre los Altos de Golán, una medida que desconoce lo definido por la ONU sobre tal particular y que confirma la soberanía de Siria sobre el mismo.

Por su parte, actuando como mancornas en camisa almidonada, Israel asume su rol como asesor de guerra en nuestro país. Su oficina en la alta comandancia del ejército fue acondicionada de nuevo con toda la tecnología indispensable para desplegar inteligencia técnica sobre amplios territorios insurgentes. Nuevas armas llegarán pronto al país, todas ellas probadas en la guerra Ucrania-Rusia, fortaleciendo la capacidad técnica de un ejército que cuenta con un alto presupuesto y que además cuenta con asesoría directa de diversas agencias de inteligencia de Estados Unidos.

Este país, por su parte, restregó en la cara del saliente gobierno, con el cual las relaciones no estuvieron al ciento por ciento, pero conservándose siempre dentro de los marcos impuestos desde el Norte, su poca significación, asegurándole, de entrada a quien dice que hará milagros en su patria, mil millones de dólares para darle piso efectivo a una nueva fase del Plan Patriota.

El agradecimiento fue extendido de inmediato al asegurar el nuevo gobernante que el país aceptaba de mil amores sumarse a la estrategia del Escudo de las Américas. Amores multiplicados, como enamorado enceguecido, al sumarse también, como parte de esta estrategia, a la Coalición contra los

carteles de las Américas (A3C), dejando en claro, una y otra vez, que el país queda a las órdenes de su estratégico “aliado”.

Llegados a este punto el velo que pudo haber limitado la vista de algún fanático progresista se corre, pudiendo apreciar sin interferencia alguna lo lejos que se estuvo de ser poder. Sí se fue administradores de un aparataje violento y opresor, pero sin la audacia indispensable para aplicar medidas que apuntaran a superar ese carácter, el mismo que garantiza que los de siempre fueran el poder efectivo, a la sombra, durante estos cuatro años.

Por su parte, como para dar una lección de lo que es el poder, al constituir su equipo presidencial quien pretende ser como el “milagroso de Buga”, instala en varios ministerios a representantes del poder económico: en Salud a la vocera de las EPS, los mercaderes del Turismo y el comercio a la cabeza del ministerio que dirige ese segmento de la economía.

Además, sin ocultarlo, asegura que las exploraciones y explotaciones de nuevos yacimientos de petróleo y gas vendrán, y el fracking, que ahora supuestamente no afecta el medio ambiente, será retomado y reforzado. Como todo aliado de Trump, el personaje de marras tiene que ser amante de los combustibles fósiles y desconocer el cambio climático. Y el señor de los milagros, sin decirlo a viva voz, sí que va contra toda agenda amable con el medio ambiente.

Así, uno a uno lo dicho y hecho por Petro va quedando en el rincón del olvido, evidencia irrefutable de lo transitorio de su “poder”, que simplemente alcanzó para ser gobierno. Una transitoriedad favorecida por un protagonismo caudillista que no le permitió comprender que el poder, visto desde una perspectiva revolucionaria, reside en las comunidades, aquellas desde siempre excluidas y sometidas a los designios de una oligarquía depredadora y opresiva que solo les ha tenido en cuenta para enrolos en los aparatos armados represivos, para que pueblo mate pueblo. Claro, y para que en cada elección llenen urnas con esperanzas vacías.

Esos millones de gentes del color de la tierra, como dicen los zapatistas, no fueron tenidos en cuenta por quien se cree iluminado por Bolívar sino

para llenar plazas, pero no les fueron entregados los mecanismos, espacios y mucho menos recursos de todo orden para que en sus manos quedara el destino del país, no en los cuatro años que ya pasaron sino en los años que siguen a una gestión oficialista. Poder territorial, poder efectivo avalado por sus relaciones cotidianas y el control directo de sus propias vidas. Pueblo empoderado, pueblo actuando con visión de poder, liderando proyectos económicos de todo orden, conformando órganos de poder territorial, funcionando por medio de asambleas comunitarias para debatir sobre el qué, cómo, dónde, cuándo, quiénes, etcétera, de sus vidas y las del país todo.

El “hijo de Bolívar”, embriagado en su inmediateismo, quedó enceguecido, sin alcanzar a ver más allá de sus aspiraciones reformistas de corto plazo, anudado en sus manos por los hilos del poder con el que buscó y definió gobernabilidad. Lo recogido al final de su gestión no sorprende, ni puede ser, por lo tanto, más triste ni descolorido.

Para que no le quede duda del lugar donde reside el poder, ahora, ante el terremoto que abrió aún más las heridas de esta Colombia maltratada por sus saqueadores, desde los márgenes donde se mantuvieron mientras pasaba el tiempo de quien deliraba sin descanso por redes sociales, emergen con miles de millones los propietarios de los medios de producción, para poner en marcha sus negocios de todo orden, disfrazados de incontenible solidaridad. Es el poder de banqueros, industriales, comerciantes y especuladores, los de siempre, una vez más en el trono que permitieron ocupar por cuatro años al “soñador de las estrellas”.

Las enseñanzas de lo vivido y padecido durante el 2022-2026 deberán ser recogidas y procesadas a profundidad, para que quienes son la sangre y cuerpo del poder real las apropien e impidan se continúe confundiendo gobierno y poder. En particular, gobierno de conciliación Vs. poder popular.

Agua y ordenamiento territorial: una convergencia necesaria

Álvaro Sanabria Duque

Resumen

El documento analiza el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y su propuesta de ordenar el territorio colombiano en torno al agua, preguntándose hasta qué punto este planteamiento constituye una estrategia efectiva de gobernanza ecológica o permanece como un relato predominantemente retórico. Examina las tensiones entre las aspiraciones de sostenibilidad ambiental y las lógicas del capitalismo, así como los límites derivados de la estructura político-administrativa del país y de la complejidad de las cuencas hidrográficas. A su vez, plantea la necesidad de incorporar de manera efectiva los saberes, experiencias y formas de gestión territorial de las comunidades, frente al predominio de perspectivas tecno-optimistas y antropocéntricas en la planificación y gestión ambiental.

Sobre la importancia del agua, casi cualquier cosa dicha o escrita sobra. Expresiones como “el líquido vital” o “el oro azul”, convertidas en lugares comunes en textos de divulgación, son una muestra de que su significado para la vida en el planeta está fuera de toda duda y que, además, está extendido en la conciencia de la humanidad. Sin embargo, no es ese el caso respecto de las amenazas que sobre su disponibilidad existen y que son una realidad de nuestro tiempo. Su tratamiento como mercancía, en esta era del capital, la ha convertido en un bien limitado para una parte considerable de la población humana y una amenaza, por su degradación, para todas las especies del planeta. El llamado estrés hídrico –escasez relativa–, padecido severamente por un porcentaje importante de la población mundial, es una realidad que lo ha convertido en uno de los problemas más graves de la humanidad.

“Actualmente casi la mitad de la población mundial sufre escasez de agua al menos durante parte del año. Una cuarta parte de la población mundial se enfrenta a niveles de estrés hídrico extremadamente altos y utiliza

más del 80 % de su suministro renovable anual de agua dulce”, declara la Unesco (2024)¹. Eso, traducido en número de personas nos indica que en el año 2026 1.450 millones de personas experimentan carencia de agua en algún momento del año y 6.640 millones están al borde de experimentar restricciones en la disponibilidad del bien. El planeta, en general, vive en una situación de inseguridad hídrica, esto es, en la incertidumbre global sobre la disponibilidad no solamente de cantidad, sino también de agua de calidad, tanto para las personas, específicamente, como para la totalidad de los ecosistemas.

Del consumo humano de agua dulce en el mundo, el 70% es utilizado en agricultura, poco menos del 20% en la industria y, lo restante, para el uso doméstico. Sin embargo, en los países de menos ingresos la agricultura insume el 90%, la industria el 3% y los hogares el 7% restante, lo que contrasta con los países de mayores ingresos en los que la agricultura consume el 44%, la industria 39% y el consumo doméstico 17%. La diferencia en el uso por parte de los hogares entre los dos extremos es notable, señalando las grandes asimetrías que existen en el consumo humano directo de agua con afectaciones en todas las dimensiones del bienestar de los grupos con menores ingresos.

La destinación dominante hacia el sector agropecuario no debe llevar a pensar en un uso racional del agua, puesto que el modelo alimentario del mundo ha estado basado en una lógica de alimentos industrializados en los que predominan los ultraprocesados que usan, tanto en el proceso de producción de sus materias primas como en los de su manufactura y circulación una cantidad de agua que los hace onerosos ambiental y económicamente en la situación actual. Según la organización *Water Footprint Network*, un kilo de chocolates insume 17.000 litros de agua; un kilo de carne vacuna 15.000; un litro de biodiesel 11.000 y un pantalón de algodón 8.000, entre otras cifras de escándalo, desconocidas para la mayoría y sobre las que los cuestionamientos acerca de nuestro modelo de reproducción social tienen apenas una divulgación limitada. Sobre los alimentos y bebidas ultraproce-

¹ La cita y las cifras sobre el agua son del Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2024: Agua para la prosperidad y la paz, Unesco, París, Francia, 2024.

sados, existe una conciencia un poco más extendida de que la gran cantidad de componentes químicos de conservantes, colorantes y saborizantes que contienen, no son compatibles con la salud de los seres humanos ni con la del planeta, no así sobre el derroche hídrico que representan².

El capitalismo ha hecho del agua un bien no renovable, pese a que por su ciclicidad, durante muchos milenios, los procesos de autopurificación fueron posibles. Entre fertilizantes y pesticidas –provenientes de una agricultura adicta a los químicos³–, residuos industriales y aguas servidas, ha sido estimado que a los cuerpos de agua son vertidos alrededor de dos millones de toneladas de desechos, estimándose que la carga de contaminación puede haber afectado en la actualidad un volumen aproximado de 12 mil kilómetros cúbicos de agua⁴.

La importancia de la conservación del bien es de tal dimensión que, incluso los amigos de dar valor monetario a los llamados servicios ambientales, lo reconocen en sus propios términos⁵: “En 2021, se calculó que el valor de

-
- 2 En las cifras divulgadas en diferentes medios hay un acuerdo que Coca Cola usa hasta 300 mil millones de litros de agua al año.
 - 3 “Algunas variedades de arroz de alto rendimiento han demostrado ser susceptibles a ciertas plagas (por ejemplo, la IR64 al saltamontes marrón). Los primeros plaguicidas, como los organoclorados, resultaron persistentes y se acumularon en las cadenas alimentarias. Aunque muchos fueron prohibidos en la década de 1970, su uso continuó en algunas partes del mundo. Fueron reemplazados por formulaciones aparentemente más inocuas, como los organofosforados, que también fueron prohibidos o restringidos en gran medida. Los riesgos de contaminación están relacionados con la solubilidad y la movilidad de diferentes compuestos químicos. Por ejemplo, el herbicida atrazina, ampliamente utilizado en el cultivo de maíz.” (Fao y Earthscan, 2011, p 118)
 - 4 “Se ha sugerido que el límite planetario, o límite superior tolerable, para los cambios en el ciclo global del nitrógeno (Rockström et al., 2011) y para la eutrofización de las aguas dulces, ya se ha superado (Carpenter y Bennet, 2011). Se estima que existen 12 000 km³ de agua dulce contaminada en el mundo, lo que equivale a seis años de uso para riego.” (Fao y Earthscan, 2011, p. 118).
 - 5 “La mitad del PIB mundial depende de la naturaleza (Foro Económico Mundial, 2020). La enorme escala de beneficios y oportunidades que ofrece la restauración de los ecosistemas se recoge en la declaración del Decenio de las Naciones Unidas sobre la Restauración de los Ecosistemas 2021-2030. El Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal ha adoptado el objetivo de garantizar que, para 2030, al menos el 30 % de la superficie de los ecosistemas degradados se encuentre bajo restauración (CDB, 2022). Alcanzar estas ambiciones exigirá un cambio transformador en las políticas y los comportamientos.” (Unesco, 2024, p. 85).

uso económico del agua procedente de los ecosistemas de agua dulce era de aproximadamente 58 billones de dólares estadounidenses, lo que equivale al 60 % del producto interior bruto (PIB) mundial (WWF, 2023). Esta cifra incluye un valor total cuantificable de uso directo de un mínimo de 7,5 billones de dólares y 50 billones de dólares adicionales anuales, 7 veces más, gracias a los beneficios indirectos que actualmente están crónicamente infravalorados en las políticas”. (Unesco, 2024, p. 84).

Entre los efectos del calentamiento global, tenemos la alteración del ciclo de las precipitaciones, que las concentran con mayor intensidad en cortos períodos de tiempo provocando lluvias excesivas que provocan inundaciones, mientras que en los períodos restantes las precipitaciones son casi nulas generando sequías. El volumen anual de las precipitaciones no ha tenido variaciones sustantivas, pero la alteración de su distribución muestra ser un gran problema, pues además de alterar la productividad agrícola, por exceso en unos casos y escasez de lluvias en otro, es causa, en los períodos secos, de incendios que cubren grandes áreas.

Colombia es un país que, en un sentido general, puede considerarse con una oferta hídrica amplia, puesto que, según el *Estudio Nacional del Agua 2022*, tiene un valor de escurrimiento de 1963 Km³ de agua por año (seis veces superior al promedio mundial) y cuyo rendimiento, también promedio, es estimado en 56,21/s/Km² que, comparado con el promedio mundial (10,1 /s/Km²) y el latinoamericano (21,1/s/Km²), es muy superior, sin embargo, enfrenta la que algunos estudiosos denominan como paradoja del agua que, en uno de sus aspectos, comprende el balance entre oferta hídrica y población, y que en Colombia muestra un gran desequilibrio, pues los habitantes están concentrados en las regiones Andina y Caribe que agrupan alrededor del 70 % de las personas mientras que disponen tan sólo del 25% del agua superficial.

El indicador del uso de agua (IUA)⁶ que mide la relación entre la oferta hídrica y la demanda, indica la presión que sobre el bien ejercen las acti-

6 “El índice de uso de agua (IUA) es el valor numérico que, en una de seis categorías, califica la relación entre la demanda hídrica multisectorial en una subzona hidrográfica en un periodo de tiempo y la oferta hídrica superficial disponible para ese mismo periodo.” (Minambiente, Ideam, p. 319).

vidades antrópicas. Está categorizado en seis niveles que van de muy bajo a crítico, pasando por bajo, moderado, alto, muy alto, en el que muy bajo significa sin riesgo para el abastecimiento, mientras que crítico representa una ausencia casi total del suministro. En los años con precipitaciones normales, el 17% de las subzonas hidrográficas quedan calificadas con usos altos, muy altos o críticos mientras que en los años secos, suben al 30%. La diferencia es mayor en el área geográfica Magdalena-Cauca que concentra la mayor parte de la población, puesto que de 8 subzonas con alta tensión hídrica en años normales pasa a 28 en años secos, mostrándose un alto riesgo de un gran estrés hídrico en la región más poblada del país. La capital, Bogotá D.C., sufrió entre abril de 2024 y el mismo mes de 2025, un racionamiento generalizado.

Además de la presión, en términos cuantitativos, por los desbalances que pueden presentarse periódicamente en la relación oferta-demanda, en la que la primera es muy inelástica frente a una demanda creciente, también el mundo enfrenta un deterioro de la calidad provocada por vertimientos de todo tipo. Las aguas residuales de las zonas urbanas, los agroquímicos de diferente clase, y los metales usados en la minería, como es el caso del mercurio en la explotación de oro, están entre los principales procesos asociados a la contaminación de los cuerpos de agua.

El índice de calidad del agua (ICA), incluye en Colombia seis variables: Demanda bioquímica de oxígeno (DBO), Demanda química de oxígeno (DQO), fósforo total (PT), nitrógeno total (NT), sólidos suspendidos totales (SST), y conductividad eléctrica (CE). Cuando tres de las variables superan el rango establecido como límite para lo negativo, la calidad del agua es considerada “mala” o “muy mala”, entre dos y tres variables será definida como “regular” y, entre 1 y 2 será “buena” o “aceptable”. El estudio Nacional del Agua de 2022 encontró que el Índice de Alteración Potencial de Calidad del agua (IACAL) era alta o muy alta en 74 subzonas hídricas en un año promedio y que aumentaba a 100 subzonas en los años secos.

Lo señalado es, apenas, una pequeña muestra de las amenazas que enfrenta la disponibilidad de agua bajo las condiciones actuales de su uso, pero ese no es el tema de este trabajo, aunque era necesario delinear los aspectos

generales de por qué es una obligación, para garantizar la sobrevivencia, diseñar estrategias que permitan enfrentar un problema tan acuciante. En ese sentido, en Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo del período presidencial de Gustavo Petro (2022-2026), denominado *Colombia, potencia mundial de la vida*, fue el primero en plantear como eje de las políticas públicas el tema ambiental y, dentro de este, el agua como elemento ordenador y un factor de apoyo a la descarbonización⁷. Esto implicaría establecer claramente la relación entre agua y uso de los combustibles fósiles, que debe ir más allá de la generación de energía a través de las hidroeléctricas que sustituyen termoeléctricas, por ejemplo, puesto que la construcción de embalses también ha demostrado grandes efectos negativos sobre los ecosistemas.

La afirmación hecha en el Plan de que la transformación de “las estructuras productivas, de tal manera que las economías limpias y biodiversas reemplacen la producción intensiva en el uso del carbono” deja un amplio margen de indefinición que debe ser llenado, para que un programa de esa naturaleza alcance un potencial de transformación significativo. Las tecnologías productivas, el tipo de energía utilizado, la circulación de los productos y la ocupación del espacio generan todo tipo de emergencias y sobredeterminaciones que obligan a cambios sustantivos en las formas como nos recreamos como especie. Hemos visto como la agricultura actual amenaza la calidad del agua y tiene una alta dosis de combustibles fósiles, por lo que hablar de “economías limpias y biodiversas conduce a reemplazar los monocultivos por ejemplo y el uso elevado de nitrogenadas, cuyo reemplazo exige de análisis complejos. La llamada “dieta de las cien millas”, por ejemplo, movimiento que busca consumir tan sólo productos en ese radio, busca eliminar el gasto energético del transporte a distancias

7 El programa de Gobierno del Presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia Márquez propone que las transformaciones se realicen teniendo como punto de partida el territorio. Ello significa que su ordenamiento alrededor del agua tiene que crear las condiciones propicias para que la economía sea descarbonizada, con base en la biodiversidad e incluyente. Así que los elementos constitutivos de este plan son tres: primero, el Ordenamiento del Territorio Alrededor del Agua; segundo, la transformación de las estructuras productivas, de tal manera que las economías limpias y biodiversas reemplacen la producción intensiva en el uso del carbono; y, tercero, la sostenibilidad tiene que estar acompañada de la equidad y la inclusión. (Gobierno del Cambio, 2023, p. 28).

mayores, pero eso implica cambios sustanciales difíciles de generar en el corto plazo. Citamos este caso tan sólo para señalar la complejidad de las interacciones sociales que definen las relaciones bienes-energía-agua.

El propósito de ordenar el territorio alrededor del agua, así como el de “crear las condiciones para descarbonizar la economía” indican una estrategia que buscaba situar en el corazón de la gobernabilidad razones ecológicas. Esto obliga a plantear tanto los problemas del significado como de la realidad de aquello que ha venido concibiéndose como ecológico, de un lado, y “ordenamiento del territorio”, del otro, es decir, la forma de ocupación y uso del espacio tanto por nosotros, los humanos, como por el resto de especies con las que compartimos la nave espacial tierra. Simultáneamente, debemos identificar las implicaciones de buscar que dicha disposición tenga como propósito fines conservacionistas. Sin embargo, en el ordenamiento del territorio juega también el hecho político, materializado en la estructura político-administrativa, pues las decisiones sobre usos antrópicos no pueden divorciarse de las correlaciones de fuerza que definen los poderes y que inciden de manera importante en las formas de ocupación del territorio. En el mencionado Plan de Desarrollo no quedó señalado ese aspecto, que es el que buscamos plantear en este escrito y que parte del principio de que una gestión socio-ambiental del agua no es posible sin una alteración de la estructura político-administrativa del país.

Un hecho conocido, pero a menudo descuidado, es que el territorio está ocupado por los humanos desde los polos hasta las zonas tórridas, pues la especie no depende de un ecosistema específico, a diferencia de la mayoría de los demás grupos de seres vivos. Hemos evadido la necesidad de un nicho definido, lo que nos ha convertido en la especie más peligrosa para la diversidad. Nuestra relación con la base material que nos sustenta es activa no pasiva, y está determinada por la condición que nos exige alterar la naturaleza, en grados importantes, para adaptarla y satisfacer nuestras necesidades, lo que lleva a que la ocupación del territorio sea definida, de un lado, por decisiones conscientes, que es lo que nos particulariza, pero, de otro, también por condiciones circunstanciales que pueden provenir de cambios abruptos e inesperados de la misma naturaleza o de las relaciones sociales.

En la forma que adquiere la ocupación del espacio en un determinado tiempo, juegan factores ecosistémicos, socio-culturales y económicos, que además han sido decantados en más de un período histórico. En Colombia, las regiones son diversas, tenemos desde las planicies altas de las regiones andinas hasta los valles de los ríos, la complejidad de las selvas y las costas de los dos océanos, marcando diferencias entre quienes las habitan, y si bien puede haber hermanamiento alrededor de hechos comunes, la alteridad de las relaciones no puede olvidarse cuando los asuntos son de las políticas que definen su convivencia.

En tiempos históricos recientes, las divisiones político-administrativas han sido definidas, no pocas veces, contraviniendo los aspectos más elementales del sentido común, encapsulando en un mismo espacio administrativo comunidades históricamente divergentes o, incluso, antagónicas. El ejemplo más visible de ordenamientos administrativos territoriales forzados, en el campo internacional, es quizá el de los Estados-nación creados por los procesos coloniales que aún hoy son causa de interminables conflictos. De esa arbitrariedad no escapan las divisiones regionales y locales, que están inspiradas, en buena medida, en la búsqueda de garantizar a los factores centrales de poder la continuidad del dominio. El ordenamiento territorial administrativo en Colombia no ha sido la excepción y, como veremos, la departamentalización que nos rige no solo no escapa de esa lógica, sino que los poderes establecidos han mostrado una fuerte resistencia a permitir los cambios, pues esa estructura es uno de los garantes de la continuidad de sus privilegios.

Un propósito como el de reordenar el territorio no puede ignorar, entonces, los diferentes elementos que determinan la forma de ocupación, dentro de los que la división político-administrativa, como resultado consciente de ciertos grupos, refleja intereses de poder que no son neutros respecto de los principios que rigen la manera como nos relacionamos con el entorno. Las densidades de población humana, la biodiversidad, los tamaños de los espacios antrópicos y naturales pueden considerarse datos en el corto y el mediano plazo, -salvo en coyunturas de violencia extrema, ya sea por fuerzas incontrolables de la naturaleza o de los antagonismos y sinergias de los mismos grupos humanos- no así la estructura administrativa que

depende de la discrecionalidad del poder. De allí surge la primera inquietud si es que seguimos considerando que el planteamiento –inscrito en el *Plan Nacional de Desarrollo Colombia, potencia de la vida*–, de ordenar el territorio alrededor del agua, puede ser un principio que guíe un proceso de transformación real del país, pues cabe preguntarse si una reorientación drástica del eje de la ocupación territorial puede hacerse sin alterar la mencionada estructura político-administrativa.

El objetivo de las líneas que siguen es plantear tanto la complejidad de la temática como los condicionantes para la implementación, en la práctica sociopolítica, de colocar en primera fila la reorientación de nuestra forma de ocupación territorial teniendo como pivote un recurso como el agua. No podemos, tampoco, dejar de lado que la discusión sobre si un programa de esta naturaleza puede estar inscrito en el mantenimiento de la lógica del capital, puesto que, por ese sólo hecho, las dificultades de una implementación de esa naturaleza tendrían implicaciones políticas mayores, ya que el capital es considerado hoy, al interior de las reflexiones del ambientalismo, el verdadero enemigo de la resiliencia de las condiciones naturales.

El discurso conservacionista en la modernidad aparece como resultado de la reflexión formalizada sobre la contradicción manifiesta entre la creencia que considera posible un crecimiento material indefinido en un planeta físicamente limitado, y la lógica de observar su imposibilidad. En una primera instancia, haremos un breve resumen que nos acerque al origen y los aspectos más generales que enmarcan la discusión sobre los límites del uso de la base natural dentro de los que el uso racional del agua es un tema central. Posteriormente, serán mostrados los aspectos más generales sobre la concepción del significado del ordenamiento territorial y como nuestra relación con la naturaleza no es independiente de ese proceso.

Brevísima visión sobre el origen de lo ambiental en la modernidad

La contradicción manifiesta en las aspiraciones del capitalismo de considerar posible un crecimiento indefinido de la producción en un planeta físicamente limitado, es un resultado que proviene de la euforia del cambio

técnico de la llamada Segunda Revolución Industrial, y que dio paso al inicio de lo que los historiadores llaman la fase monopolista del capital. El correlato teórico, como cuerpo ideológico del capitalismo, de ahí en adelante, quedó materializado en la denominada economía neoclásica, que tuvo origen en las últimas décadas del siglo XIX y asumió el dominio en la academia desde los albores del siglo XX, y consideró a los humanos seres insatisfechos e insaciables cuyo propósito de vida era aumentar indefinidamente su consumo.

La economía clásica, por lo contrario, surgida en la fase inicial del capitalismo, consideró que el proceso de acumulación tenía un límite. Las premisas teóricas de David Ricardo y John Stuart Mill, por ejemplo, los llevaron a concluir que tanto la productividad agrícola, en el caso de Ricardo, como los excesos de capital, en el de Mill, conducirían a lo que denominaron “estado estacionario”. El primer factor terminaría haciendo del sector primario –por los límites de la productividad incluso con fertilización artificializada de la tierra–, una rama de la economía sin generación de excedentes, lo que significaba un límite para la base material y, los excesos de capital, cuando su drenaje quedara saturado, incluso sin salida a través de su exportación, debían conducir hacia cero el valor de los retornos⁸, por lo que un sistema sin excedentes debía ser un sistema sin crecimiento. Marx, en la crítica que hace de la economía política de su tiempo, deduce del aumento de la composición orgánica del capital, es decir de la automatización creciente, la ley de tendencia decreciente de la tasa de ganancia, y en su teoría de la renta del suelo muestra su escepticismo sobre la visión de un rendimiento creciente en la agricultura⁹.

-
- 8 “Cuando un país ha poseído ya durante mucho tiempo una gran producción y un gran ingreso neto del que hace ahorros y cuando, por consiguiente, han existido ya durante mucho tiempo, los medios de hacer una adición importante anual al capital (un país que no disponga ya, como América [1848], de una amplia reserva de tierra fértil todavía sin usarse), una de las características de tal país es que el tipo de ganancia está por decir así habitualmente cerca del mínimo, y el país, por consiguiente, al mismo borde del estado estacionario.” (Mill, 1978, p. 627).
- 9 Kohei Saito, en su trabajo *La naturaleza contra el capital: el ecosocialismo de Karl Marx*, luego de mostrar la importancia del trabajo de Justus Von Liebig sobre la fertilización en la agricultura y su crítica al «sistema de robo» entendido como la falta de compensación de los nutrientes de la tierra consumidos en la agricultura intensiva, y de citar algunos autores que en esa época ya mostraban preocupación al respecto, como Wilhem Roscher, concluye “En *El capital*, Marx aborda la productividad decreciente de la tierra precisamente en relación con la forma capitalista del cultivo intensivo. La crítica de Liebig al sistema de robo

El tecno-optimismo desatado en las décadas finales del siglo XIX y las dos primeras del XX, hizo caso omiso de la consideración de finitud del planeta, y la ilogicidad de un crecimiento material indefinido fue legitimado por el paradigma neoclásico en economía y el positivismo lógico en filosofía que, como marcos ideológicos y culturales, objetivaron todas las dimensiones de la percepción y de las interacciones complejas que tienen lugar como resultado de los intercambios de energía, materia e información que, según sus premisas, debían ser liberados de cualquier lastre metafísico. Esa euforia, opacada periódicamente en las crisis de la acumulación, hacían temblar la continuidad de un sistema, que vio en la glotonería de un consumo creciente la panacea de todos los males, y en la explotación de los trabajadores y de la tierra la estrategia de centuplicar una riqueza que siguen considerando de potencia ilimitada.

Pasada la primera década de la segunda postguerra, pese a que en un conjunto importante de estamentos el tecno-optimismo seguía dominante, aparecen las primeras grietas que tienen en la publicación de la *primavera silenciosa* de Rachel Carson, en 1962, la emergencia de una serie de dudas sobre los efectos del productivismo y el consumismo como fines últimos de la humanidad. El libro apunta a denunciar que la rápida extensión de los plaguicidas sintéticos, de los que el DDT era el acusado principal, realmente amenazaban la salud.

En 1966, el economista heterodoxo británico Kennet Boulding retoma, en algunos aspectos, las abandonadas consideraciones de Ricardo y Mill, y apoyado en la emergente teoría de sistemas, expone que la base material que sustenta la vida humana es agotable bajo las lógicas predominantes. Plantea la conocida antinomia entre la “economía del *cowboy*” y la del “astronauta”, resaltando que la “nave espacial” tierra es un globo limitado:

“La Tierra cerrada del futuro requiere unos principios económicos que sean (de algún modo) diferentes de los de la Tierra abierta del pasado.

de la agricultura permite, a diferencia de Ricardo, la investigación sobre las causas de los rendimientos decrecientes de los cultivos como una manifestación específicamente moderna de los límites materiales en la esfera de la agricultura. Como resultado del sistema de robo moderno, el problema del agotamiento del suelo adquiere una forma más radical y su análisis revela la contradicción central de la producción capitalista.” (Saito, 2024, p. 223).

Para ilustrar esto gráficamente, me siento tentado a denominar a la economía abierta “economía del cowboy”, pues el cowboy (vaquero) resulta un tipo representativo de las llanuras ilimitadas y puede asociarse también al comportamiento derrochador, explotador, romántico y violento, que es característico de las sociedades abiertas. La economía cerrada del futuro puede denominarse, análogamente, la “economía del astronauta”, en la que la Tierra se ha convertido en una única nave espacial, sin reservas ilimitadas de nada, debido a su extracción y a la contaminación, y en la que, por tanto, el hombre debe hallar su lugar en un sistema ecológico cíclico que sea capaz de una reproducción continua de las formas materiales, aún cuando no pueda evitar la utilización de inputs de energía” (Boulding, 2012, p. 333)

En 1970, El economista rumano Georgescu Roetgen publicó *La ley de la entropía y el proceso económico*, donde muestra que el sistema material que sustenta la vida no puede escapar al agotamiento de ciertos recursos, y deduce que la especie humana, igual que las otras, no puede aspirar a la eternidad. El cuadro lo completó la publicación del Instituto Tecnológico de Massachusetts, en 1972, de *Los límites del crecimiento*, que en conjunto dieron inicio a la visión moderna del ambientalismo y de la problemática del uso sin miramientos de los recursos del planeta. El problema ambiental gana espacio, entonces, y el asunto del calentamiento global por la emisión de gases de efecto invernadero, así como el horizonte limitado de los recursos no renovables terminó por convertir a la conservación y administración de la base natural en un tema central. Es en este marco que debe analizarse la propuesta del ordenamiento del territorio alrededor del agua y de sí sus principios pueden convertirse o no en la base de una política de Estado y en uno de los aspectos de una propuesta de sociedad alternativa.

En Colombia, la institucionalidad rectora de las problemáticas relacionadas con el ambiente ve la luz con la ley 99 de 1993 que crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA), que queda en cabeza del Ministerio de Ambiente y que tiene en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) los complementos más inmediatos, además de las Autoridades Ambientales Urbanas, con iguales atribuciones de las CAR –con excepción del manejo integral del recurso hídrico (decreto 141 de 2011)–, los institutos de investigación científica dedicados al tema y reconocidos como tales, además de las res-

ponsabilidades de las administraciones regionales. El reconocimiento de la problemática y el desarrollo de una institucionalidad sobre la misma, sin embargo, no han sido correspondidos con medidas orientadas a la solución radical de los alcances de la amenaza.

La retórica y el discurso conservacionista fueron reducidos a una forma de relato, pues en el mundo de la realidad la práctica social no han sido ajustados a las verdaderas soluciones. En 1987, en el famoso Informe Brundtland, fue formulado el concepto de desarrollo sostenible en el que a lo ambiental le fue adosado el concepto de desarrollo, con la clara intención de mostrar compatible el crecimiento económico con la conservación de la base natural, para velar que los principios de una acumulación creciente son contradictorios con los límites de dicha base natural. La discusión posterior entre sostenibilidad fuerte y débil completó el juego de distracción, que siempre ha tenido por objeto salvarle la cara al capital, de cuyos fundamentos ha dependido el deterioro de los ciclos naturales y la amenaza sobre la vida misma, tal y como la conocemos.

La posibilidad de un “capitalismo verde” ha sido quizá el resultado más palpable del llamado discurso ambiental convencional, y la discusión en Colombia no debe obviar el hecho que dado que el propósito, por lo menos en el corto plazo, del llamado progresismo es profundizar el capitalismo, cabe preguntar si eso es compatible con una política que tenga como eje el discurso desarrollado por quienes muestran que los límites de la base natural –considerada, de un lado, como insumo agotable y, del otro, como receptora de desechos, que en el caso de la atmósfera y los cuerpos de agua, ya dan claros índices de saturación– están llegando a puntos críticos y exigen medidas inmediatas y radicales. En una visión de ese talante tanto la descarbonización como la gestión del agua exigen ser desmercantilizadas.

El ordenamiento territorial ¿desde lo físico, lo biológico o lo social?

Cuando nos preguntamos sobre las ventajas y desventajas de establecer las unidades de planeación sobre la base de cuencas hidrográficas, ecosistemas o entidades territoriales nos estamos preguntando, en primer lugar, sobre

las ventajas y desventajas de definir esas unidades ya sea desde lo físico (cuencas hidrográficas), lo biológico (ecosistemas) o lo social (unidad territorial). Si bien los tres tipos de unidad tienen bases materiales definidas, sus delimitaciones poseen fines claramente diferenciados y los criterios de definición de los límites obedecen a lógicas distintas: la cuenca hidrográfica relega, en alguna medida, lo biológico y se centra en los espejos de agua sistémicamente interconectados, lo que puede, en algunas propuestas, estar reforzado por una visión antropocéntrica que concibe el agua como “recurso” y que, en no pocos casos, la reduce a simple mercancía. El ecosistema asocia un biotopo particular a una biocenosis y está centrado en definir los intercambios de energía y materiales a su interior, por lo que contempla una mayor cantidad de variables si el objetivo es conservacionista; mientras que las determinaciones desde lo social, en una visión perspectivamente cerrada, revela formas de organización en las que lo antropogénico se hace definitivo.

Una visión compleja no puede dejar de lado ninguna de las tres consideraciones. Los conflictos sobre la preponderancia de alguno de los elementos surge de los intereses que las sociedades humanas deriven de su *ethos* cultural en el que las proyecciones en el tiempo (corto, mediano o largo plazo), juegan un papel importante. La noción de que la tierra que ocupamos es prestada por las generaciones que nos sucederán parte de una visión en la que conservar es primordial para dar permanencia a quienes en el futuro ocuparán los territorios. Contrariamente, la visión de la modernidad capitalista parte de la inmediatez como lo fundamental y de que “todos estaremos muertos en el largo plazo”, por lo que el uso de lo que disponemos debe ser masivo e intenso. Podemos preguntarnos, sin ánimo de descalificar, si el espíritu de la meta de organizar el territorio alrededor del agua, tal como fue presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la concibe o no de forma reduccionista. El desarrollo actual del tema no permite ser conclusivo, pero iniciar un debate con miras al futuro parece conveniente para los programas políticos que buscan una sociedad alternativa.

En el caso de las cuencas, por ejemplo, las variables que pueden jugar en su priorización como eje de ocupación del territorio pueden ser, entre otros: la necesidad de evitar el deterioro de las mismas, la importancia crítica

para una determinada comunidad por la relación estrecha entre la oferta hídrica y el tamaño de la población, la viabilidad de la biodiversidad, o, sencillamente, que desde el punto de vista técnico se considera que no es posible una gestión eficiente del agua considerada como simple recurso sin una atención especial. Dado que las cuencas, normalmente cubren grandes espacios y pueden corresponder a diferentes subsistemas, esto puede conducir, a conflictos sobre prioridades, en el sentido que podemos tener diversas racionalidades enfrentadas acerca de los principios de la gestión, tal el caso del conocido ejemplo de conflicto ambiental entre los intereses de quienes están aguas arriba y quienes están aguas abajo. En el caso de los ecosistemas, puede citarse como un ejemplo particular de conflicto cultural en Colombia, la ocupación de la selva húmeda, que al ser concebida como territorio puede enfrentar cosmovisiones irreductibles, tal el caso de los intereses del colono versus los intereses de las poblaciones nativas.

El caso ideal sería aquel en el que cuenca o ecosistema coinciden con una región político-administrativa resultante de identidades culturales e históricas, pues no habría conflictos de prioridades. Ese, sin embargo, no es un hecho corriente, y las unidades de planificación definidas por principios alternativos no escapan a verse interrogadas por los valores que llevan a la definición de tales prioridades.

En la legislación colombiana, el “ordenamiento territorial” es reducido a un instrumento de planificación¹⁰ que lo remite tan sólo a una disposición jurídica, la ley 1454 de 2011. Pero, en un sentido más amplio, como puede deducirse de lo señalado anteriormente, este es sin duda una dimensión de la realidad, pues nos remite a la forma que tanto los humanos como

10 De conformidad con la ley 1454 de 2011, se define: “el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”.

las especies compañeras de viaje en nuestra común nave espacial tierra ocupamos el espacio.

En Colombia, por ejemplo, las planicies andinas y las zonas de ladera, han concentrado, tradicionalmente, una mayor cantidad de población humana por unidad de superficie, lo que, sin duda, no obedece solamente a un mandato jurídico sino a factores naturales y sociales tanto conscientes como producto de interacciones no planeadas que, sin embargo, tienen una razón de ser, y que son el resultado de vectores históricos que el tiempo ha ido decantando en formaciones culturales creadoras de un paisaje específico. La naturaleza de esa conformación no será objeto de este texto, pues su dimensión desborda el objetivo trazado que es el de mirar el significado de la propuesta de ordenar el territorio alrededor del agua. Que la ley 1454 de 2011, además de hablar de “un instrumento de planificación y de gestión”, exponga explícitamente que busca una “adecuada organización político-administrativa”, obliga a mirar críticamente si la búsqueda de un nuevo eje de planificación territorial puede tener lugar sin alterar, precisamente, esa estructura.

El problema de las dimensiones

Cabe aclarar que lo anterior no puede sopesarse de la mejor forma si no analizamos el problema de las dimensiones. Esto es, si no miramos si se trata de macro o microcuencas y si, en el caso de los ecosistemas, no establecemos si tratamos con continuos geográficos o no. Podemos hablar genéricamente de páramos, por ejemplo, o de algunos en particular que estén circunscritos a una unidad espacial determinada y que difieren de otros situados a considerable distancia. En el caso de los territorios pueden señalarse dificultades del mismo tipo, pues es claro que las unidades territoriales también pueden definirse desde diversos niveles de desagregación y localización en cuanto a si son continuas o no, tal el caso de los territorios insulares respecto de los continentales.

Además, el problema, así planteado, involucra la discusión sobre las relaciones entre lo global, lo nacional, lo regional y lo local, ya que si bien puede decirse que todo está conectado con todo, no es menos cierto que las fuerzas de la vinculación varían, y que en algunos casos podemos hablar tan solo

de efectos indirectos de un nivel sobre otro. Lo local, el lugar como algunos lo definen, puede incluso llegar a ser la antípoda de lo global en el sentido que contiene lo específico, lo concreto, a diferencia de lo global asociado con lo uniforme, lo abstracto.

En el caso de la contaminación, por ejemplo, la distinción entre lo global, lo regional y lo local es definitivo. Pues a problemas locales deben corresponderse soluciones locales, pero, si los efectos del tamaño de la fuente superan lo local, las soluciones no pueden reducirse a esfuerzos que comprendan áreas reducidas, pues la solución puede conllevar niveles macroespaciales de integración. El calentamiento global, es un claro ejemplo, pues su efecto es sobre el macro-sistema pese a ser provocado por fuentes dispersas, lo que impide una solución sin coordinación desde el nivel mismo del grado de la afectación, esto es, la totalidad. Problema que difiere, obviamente, de la contaminación de un lago, por ejemplo, que puede estar circunscrito, en muchos aspectos, a un área muy definida.

Para seguir con el ejemplo de las diferencias entre las situaciones aguas arriba y aguas abajo, en Colombia, la problemática del alto Magdalena es muy diferente de la del Magdalena medio y esta de la del Bajo Magdalena, por lo que las diferencias en los tratamientos que surgen cuando nos atenemos a una de las escalas debe ser matizado por la conjunción de las distintas miradas que surgen desde los otros niveles, puesto que allí podríamos encontrar los principales conflictos de esta forma de dividir la gestión.

Cuando hablamos de unidades de planificación, si una es englobante respecto de otra, esto da lugar a que la interacción se jerarquice. Las corporaciones autónomas regionales, para dar un ejemplo de la forma organizativa actual, ¿pueden quedar supeditadas a unidades definidas desde una macrocuenca, con las implicaciones que puedan derivarse para una población específica? ¿O, viceversa, pueden asumirse los riesgos que decisiones desde lo micro y meso puedan significar para lo macro, cuando la interacción es fuerte? Estos inconvenientes no deben ser en sí paralizantes, pero deben preverse en cuanto a la forma que le sea dada a la toma de decisiones, para evitar los autoritarismos de la verticalidad o la afectación de unidades mayores desde lo pequeño por desconocimiento de una visión holista.

Es claro, entonces, que el asunto no es definir a priori sin que, en cada caso, sean analizadas las ventajas y desventajas de la desagregación en unidades de planificación de distintos tamaños, para que el ordenamiento del territorio tenga las menores posibilidades de generar colisiones disruptivas.

Dimensiones y sentidos del ordenamiento territorial

Cuando hablamos de ordenamiento territorial hablamos de la forma de ocupación del espacio, y dado que el orden hace referencia a la disposición de los elementos, en el caso del territorio, esta última, tiene por fin un uso asignado a las diferentes porciones del mismo, lo que significa, en otras palabras, que el espacio está especializado en mayor o menor grado. El ordenamiento, como fue señalado, tiene elementos que pueden ser pre-establecidos (planificados conscientemente) y otros que son producto del ejercicio práctico de la misma ocupación, en cuyo caso la estructura surgida es espontánea, pero, en últimas, el resultado de su conjunción determina usos y significados definidos por su relación que son, en muchos sentidos, emergencias propias de la complejidad de las interacciones.

La misma denominación de “ordenamiento territorial” es equívoca en muchos aspectos, pues el territorio no puede ser ordenado o desordenado, es una forma en sí. Quien “ordena” o “desordena” es el sentir de la población que lo ocupa, o, mejor aún, son los procesos de dicha población que relacionan a los individuos y los grupos entre sí –armónica o conflictivamente–, y a estos con el entorno tanto del paisaje antropizado como del natural. Son, entonces, las formas de la producción y la reproducción de la población las que determinan, en últimas, las formas de ocupación. En ese sentido, tenemos que remitirnos a las relaciones sociales de producción y, por tanto, a las características del tecno-sistema, puesto que son esos aspectos los que, en definitiva, determinan la estructura del territorio, máxime cuando la intervención de la naturaleza, como en el caso de la modernidad, alcanza dimensiones de gran escala. ¿Cuáles elementos y que formas exige la producción? ¿Cuáles la circulación, si el sistema es mercantil? ¿Qué exigen las prácticas culturales y la reproducción biológica? Son respuestas que cada población responde al interior de unos principios particulares definidos por su lógica social, sus formas de apropiación y, por consiguiente, sobre los condicionantes de las relaciones de poder.

El ordenamiento territorial es, sin duda, un proceso dinámico que tiene un fin específico, como es el de servir de soporte a la reproducción de la población no solamente en el sentido biológico, sino también en el estructural, esto es, en el sentido de sus relaciones. Las transformaciones que sufre el “orden” territorial pueden ser alteraciones de carácter cualitativo que alteran su conformación, o variaciones cuantitativas que pese a eso mantienen estables las estructuras de relación. Algunas pueden obedecer a cambios espontáneos y otras a cambios preconcebidos, y en ambos casos puede tratarse de correcciones o de la búsqueda de mutaciones que persiguen cambiar un orden que para ciertos agentes es inviable.

Racionalidades diferentes implican usos y distribución del espacio distintos y, por tanto, configuración de paisajes territoriales diferentes. Basta que miremos a nuestro interior, para observar que el paisaje de los Arhuacos difiere, y no sólo por razones ecosistémicas, del paisaje de los llamados “blancos” en lugares que además topográfica y ambientalmente son similares, incluso, pueden ser aledaños. Esto da lugar a interacciones que si bien acaban significando condicionamientos mayores para los grupos de menos poder, no por eso dejan de ser bidireccionales lo que, en no pocos casos, termina siendo conflictivo.

En las configuraciones territoriales deben tenerse en cuenta, entonces, además de los factores internos (el tecnosistema y las relaciones de producción), las diferencias en la interacción con el entorno cultural, es decir, las relaciones que puede establecer un grupo con poblaciones que tienen cosmovisiones distintas, pues de tales relaciones surgen presiones que inciden en la determinación de las configuraciones. En un momento como el actual, donde el proceso de interacción planetaria es intenso, no debemos olvidar las relaciones de funcionalidad con poblaciones y territorios exóticos que pueden, en un sistema integrado, entrar en conflicto con las metas e intereses de poblaciones y territorios locales, pues como bien lo afirma el geógrafo Milton Santos, “comprender una región implica entender el funcionamiento de la economía a nivel mundial y su respuesta en el territorio de un país, con la mediación del estado, de las demás instituciones y del conjunto de los agentes de la economía, empezando por sus actores hegemónicos. Estudiar una región significa penetrar en un mar de relaciones,

formas, funciones, organizaciones, estructuras, etc. con sus más diversos niveles de interacción y contradicción” (Santos, 1996, p. 46”).

La afirmación de que toda población que ocupa un territorio tiene su “ordenamiento territorial” no solamente es cierta, sino que algunos podrían calificarla de tautológica pues, incluso las llamadas poblaciones itinerantes, aunque parezca paradójico, ocupan un territorio, y lo ocupan de una forma particular, normalmente en un uso circular cuyo tamaño lo determina el tiempo de restitución de ciertas condiciones físicas o bióticas que le permiten a dichas poblaciones reiniciar su transhumancia en puntos que antes habían ocupado. Podemos concluir, con una frase del mismo Milton Santos en la que afirma que “El espacio debe considerarse como el conjunto indisociable del que participan, por un lado, cierta disposición de objetos geográficos, objetos naturales y objetos sociales, y por otro, la vida que los llena y los anima, la sociedad en movimiento. El contenido (de la sociedad) no es independiente de la forma (los objetos geográficos); cada forma encierra un conjunto de formas, que contiene funciones de la sociedad en movimiento. Las formas, pues, tienen un papel en la realización social.” (Santos, 1996, p. 28).

Las modernas sociedades capitalistas tienen en la división entre lo urbano y lo rural, la base de la especialización más general del territorio, correspondiente a la forma, también más general, de la división del trabajo. La ciudad como centro de la producción de manufacturas y el campo como proveedor de materias primas y alimentos, muestran las mayores diferencias en sus paisajes. La cantidad y densidad del espacio construido, tanto público como privado, los kilómetros de vías por área del territorio, la diversidad en la prestación de servicios, entre otros aspectos, marcan una diferencia sustantiva entre la ciudad que concentra buena parte de esos elementos y el sector rural que los tiene en mucha menor escala, o carece de ellos. Es, entonces, la división del trabajo en los niveles micro y meso-espaciales correspondientes con lo local y regional y, en términos macro-espaciales, la división internacional del trabajo impuesta, lo que define la estructura espacial en su categoría más general. El agua no aparece en los diferentes espacios de la misma forma, no es excepcional, por ejemplo, que sean áreas del sector rural las que ofrecen el bien, mientras que las ciudades aparecen

como simples consumidores¹¹. En estos casos de separación, el imaginario sobre el agua es distinto y si el territorio está ordenado alrededor de dicho bien, no puede olvidarse que para los habitantes de uno y otro lado los significados y la importancia son diferentes.

El ordenamiento del territorio tiene también otra arista importante: la división que corresponde a los espacios naturales y los antrópicos, cuya diferencia estriba en el grado de transformación por la actividad humana y en la que los espacios naturales son fácilmente identificables porque esa intervención es de muy bajo nivel e impacto, o es inexistente, y la presencia humana no es necesaria para sostener sus procesos de resiliencia¹². Contrariamente, los espacios antrópicos son distinguibles porque su paisaje está constituido de forma predominante por objetos de construcción humana, o, como en el caso del sector rural, con los campos de cultivo y de cría de animales, donde la flora y la fauna son resultado directo de la intervención de nuestra especie, y la resiliencia del paisaje depende de esa intervención. Esto no implica que no haya mezclas y yuxtaposiciones, o que lo natural no siga incidiendo sobre lo antrópico, como lo experimentan las ciudades con las inundaciones o los incendios provocados por tormentas eléctricas, y los animales no domésticos. La separación es, obviamente, de carácter abstracto y responde a lo que Henry Lefebvre denomina *las representaciones del espacio*¹³, que han permitido deducir que la existencia de ciertas conformaciones espaciales naturales, que antes no eran consideradas necesarias e irreemplazables como parte del metabolismo social, hoy consi-

11 “Las ciudades pobladas por millones de grandes consumidores actúan como aspiradoras absorbiendo recursos y expulsando después enormes volúmenes de basura que debe ser enterrada, vertida a los océanos o expulsada a la atmósfera. Los analistas han intentado captar ese proceso mediante el concepto de huella ecológica, entendido como las «zonas biológicamente productivas necesarias para proporcionar continuamente» a cada individuo el «suministro de recursos requeridos y absorber sus residuos utilizando los medios técnicos existentes».”

12 En mi libro *Espacio, ambiente y renta del suelo hay*, una discusión amplia sobre el tema

13 *Las representaciones del espacio*, es decir, el espacio concebido, el espacio de los científicos, planificadores, urbanistas, tecnócratas fragmentadores, ingenieros sociales y hasta el de cierto tipo de artistas próximos a la cientificidad, (...). Es el espacio dominante en cualquier sociedad (o modo de producción). Las concepciones del espacio tenderían (con algunas excepciones sobre las que habrá que regresar) hacia un sistema de signos verbales intelectualmente elaborados.” (Lefebvre, 2013, pp. 97-98)

deramos que de su conservación depende nuestra subsistencia. Esto, como resultado del avance de la ecología como ciencia y del ambientalismo como conciencia social.

Las visiones acerca de la naturaleza

Las cosmovisiones de las comunidades no internalizan de la misma forma lo que hemos definido como naturaleza, pues algunas no asumen la separación naturaleza-cultura, como lo hace el denominado Occidente. En el caso del agua, que es lo que centraliza este escrito, por ejemplo, no significa lo mismo para los habitantes de la modernidad el agua potabilizada que fluye por los ductos de sus casas que el agua del río para un pescador ribereño de una comunidad rural. Y no solamente en el sentido de “recurso” a usar, sino en el del imaginario completo que cubre la percepción y la relación con eso Otro, que en el caso del pescador, define su identidad. Sí lo anterior tiene importancia, debemos preguntarnos por nuestra percepción sobre lo natural que al parecer “[...] hoy se aplica a las porciones del planeta que parecen haber quedado inalteradas de las mutaciones que son fruto de la industrialización y de una explotación masiva de los recursos” (Dolors Comas d’ Argemis, 1998:120). Lo natural no es lo inmutado, porque la naturaleza siempre ha sido dinámica y cambiante, y lo crítico de las mutaciones es aquello que es fruto de la industrialización y de la explotación masiva de recursos y que además involucra la pérdida permanente de base renovable.

Las discusiones sobre la definición de naturaleza han sido intensas y alrededor de diferentes tópicos ¿Son los animales domesticados parte de lo natural? ¿Naturaleza y ambiente son sinónimos? Para autores como Arturo Escobar, el ambiente es una visión de la naturaleza que parte de los imaginarios del sistema urbano-industrial, pues en este sistema “[...] lo que circula no es la vida, sino materias primas, productos industriales, contaminantes, recursos “[...], estamos asistiendo a la muerte simbólica de la naturaleza al mismo tiempo que presenciamos su degradación física” (Arturo Escobar, 1995, p.13). Es, el sentido que damos a la base material lo que importa, y en esa dimensión concebir el agua sin la vida es un exabrupto. Que pueda canalizarse no la convierte en algo inerte independiente de la vida, pues es la esencia de la mayoría de las especies. Pensarla como mercancía la

degrada, y al degradarla degrada la vida, como lo vemos por los efectos de su contaminación tanto sobre la biodiversidad como sobre el bienestar de los individuos de diferentes especies. Que incluso la Organización de las Naciones Unidas hable de “capital natural” es una afrenta a la humanidad y a su historia, que no puede ver reducida la naturaleza a una parte más de los activos de los especuladores.

Existe una crisis de identidad de la naturaleza que continúa sin resolverse social y epistemológicamente, y se manifiesta en la incapacidad para reconocer y discernir sobre sus cambios, pues no existe una naturaleza excluyentemente “natural” sino que está mediada por la artificialización y expresión humanas. Esta incapacidad también se manifiesta en que los alcances del conocimiento moderno, en su expresión ideologizada del cientificismo, en conjunción con los fines que rigen el capitalismo, han impedido encontrar otras formas de relacionarnos con ella como expresión directa de habitabilidad, de supervivencia, pues domina en el discurso la visión antropocéntrica que fragmenta la realidad, la reduce y la niega, desconociendo los enormes significados y complejidades que tiene la interacción naturaleza-cultura, que va mucho más allá de un sentido unidireccional y del elemental sentido de “recursos”.

En este contexto, incluso se ha planteado la pregunta ¿estamos más allá de la naturaleza? Partir de que la historia humana es parte de la historia de la naturaleza y que esta es, en últimas, en el campo de las cosmovisiones, expresión de los seres humanos como sociedad –en sus diferentes tipos–, nos permitiría mirarnos en el espejo de la degradación que provoca el capital en lo *Otro* y, al espantarnos por la imagen grotesca que nos devuelve, renunciar al trato que como parte del todo le estamos dando, pues no es diferente al que los poderosos le están dando a la humanidad misma. En el capitalismo y la modernidad, la naturaleza ha sido progresivamente separada del ser humano y ya es hora tanto de acelerar su reconocimiento como de integrarnos en su totalidad.

El paisaje se basa en gran medida en las particularidades de las relaciones sociales, políticas y económicas, dentro de las cuales las personas viven sus vidas. Y es allí, a través de una etnografía del paisaje, que debe reescribirse

nuestra interacción con lo que nos rodea. En tal contexto se plantea una ecología política antiesencialista: regímenes de naturaleza de seres humanos que desarrollan con ella una verdadera simbiosis y mantienen paisajes que responden integralmente a sus formas de ver y sentir un mundo en el que los intereses entre especies no riñen.

En no pocas partes, vivir la vida es producir naturaleza y, en esto, minorías como los pueblos nativos o los afrodescendientes de ciertos grupos son las comunidades más importantes. Crean allí espacio y tiempos diferentes, que no pueden ser vistos ni evaluados bajo criterios de modernidad o “civilizatorios” que consideran que pueden designar que es bueno o malo, en una visión maniquea, que contempla solamente los grados de complejidad de las acciones humanas y no los de armonía entre naturaleza y cultura.

Arturo Escobar, en su planteamiento de un modelo antiesencialista de la naturaleza, reconoce que cada actor tiene regímenes de articulación de lo histórico y lo biológico diferentes; “la identidad de cada régimen es el resultado de articulaciones discursivas con acoplamientos biológicos, sociales y culturales, llevadas a cabo en un amplio campo de discursividad que desborda cada régimen particular” (Escobar, 1999, citando a Laclau y Mouffe, 1985), así, pueden ser reconocidos, por ejemplo, diferentes actores sociales que marcan sus propios paisajes, contrapuestos y en constante tensión: el paisaje orgánico de las comunidades, el paisaje capitalista de las plantaciones y el tecnopaisaje de los investigadores y empresarios de la biodiversidad y la tecnología, donde la medición de las prioridades y los efectos sobre la conservación son los que guían las decisiones de que es lo que está primero.

La naturaleza es percibida de distintas maneras de acuerdo con la posición social ocupada y también de acuerdo a la relación del grupo con la etapa histórica vivida. Los dueños tradicionales de territorio, tienden a verlo reducido a activo. Así mismo, en la concepción de la naturaleza pueden coexistir, traslaparse, contraponerse o coproducirse diferentes clases de visión del mundo. Entender cada régimen depende del conocimiento que tengamos, y este es desigual y diferenciado para cada observador de acuerdo con su perspectiva y su ideología. Esta complejidad del mundo real es la que enfrenta un proyecto

como el de ordenar el territorio alrededor del agua, y que por ello amerita una amplia discusión y niveles de consenso de diferentes escalas.

La *naturaleza capitalista*, o del capital, queda inserta en la lógica del poder y de la mercancía, y corresponde a una visión propia del pensar desde los macroespacios, pues su marco es el sistema-mundo. La *naturaleza de lo local*, *la del lugar*, apunta a entender que las construcciones sobre la naturaleza en los espacios básicos de lo comunitario son múltiples, conjuntos de usos y significados en contextos que traspasan lo más grueso de las relaciones sociales y de producción, pues incorporan el conocimiento local, la cultura y la vida orgánica que mantienen las comunidades.

La *tecnonaturaleza* construye configuraciones bioculturales de acuerdo con determinadas constelaciones de actores, tecnologías y prácticas, donde el marco cognitivo tiene un carácter universalista derivado del prestigio de la cientificidad, mientras que en las construcciones culturales locales, los usos y saber de las comunidades constituyen una potencialidad propia de su conocimiento ancestral como base fundamental para su adaptación o hibridación con el mundo, a partir de identidades surgidas de las especificidades históricas que les posibilitan su mantenimiento y reproducción. Esto no implica un aislamiento de lo local respecto de la esfera de la visión moderna de la tecnonaturaleza, sino la capacidad de lo local, no simplemente para adaptarse, sino para adaptar transformando lo que pretende ser lo único y válido para todos.

Desde una perspectiva que introduce las diferencias sociales, culturales y de poder, también podemos clasificar los espacios en centrales y periféricos, siendo los primeros los que acumulan una mayor cantidad de riqueza y de capacidad decisoria, mientras los segundos son marginales en términos de la apropiación del producto social y de la capacidad de decidir. Esta división tiene en el escenario internacional a los países del centro capitalista como herederos de los principios y lógicas coloniales, y a los países subordinados como continuadores de la función de proveedores de recursos naturales. Al interior de las Naciones-estado tenemos una división análoga, con espacios centrales productores de mayor complejidad y marginales que proveen materias primas, fuerza de trabajo no calificada o bienes de tecnología simple.

Repitamos, entonces: es la división del trabajo en sus distintas categorías al interior del Estado-nación, y en términos macro-espaciales la división internacional del trabajo que ha sido impuesta, lo que define la estructura territorial en su aspecto más general en las sociedades de la modernidad. La relación del centro con la periferia, que inicialmente es de sujeción política directa en la fase del colonialismo clásico, e indirecta en la etapa neocolonial, ha asumido, en lo económico, primero la forma del extractivismo¹⁴, y luego del neo-extractivismo, así como a nivel interno la función de las periferias es la de “depósito” de la marginalidad en todos sus sentidos.

Esto debe interrogarnos sobre el hecho de que la visión sobre la base natural debe estar lo suficientemente clara si lo buscado es cambiar la relación que tenemos con ella, por eso cuando hablamos de ordenar el territorio alrededor del agua, debemos partir de entender que esta no significa lo mismo en todos los espacios, ni siquiera en cuanto a su disposición. Es claro que las urbes, por ejemplo, como fue dicho, son importadoras de agua y excretan residuos en gran escala, siendo los territorios de la ruralidad los que sirven, normalmente, de depósitos de los desechos y proveedores de los bienes básicos. En términos de las interrelaciones, esto puede ser la base de conflictos si no existe la suficiente claridad sobre el significado de las funciones ecosistémicas y de las relaciones de funcionalidad entre entidades territoriales.

La dimensión administrativa del ordenamiento territorial

La construcción de entidades administrativas no siempre consulta la conformación de comunidades formadas por identidades históricas o naturales, de lo cual es ejemplo una gran cantidad de Estados-nación cuya “artificialidad”

14 “Asociada a la conquista y el genocidio, el extractivismo en América Latina es así de larga data. Desde tiempos de la conquista, los territorios latinoamericanos han sido coto de destrucción y de saqueo. Rica en recursos naturales, la región se fue reconfigurando una y otra vez al calor de los sucesivos ciclos económicos, impuestos por la lógica del capital, a través de la expansión de las fronteras de las mercancías: una reconfiguración que a nivel local conllevó grandes contrastes entre rentabilidad extraordinaria y extrema pobreza, así como una gran pérdida de vidas humanas y de degradación de territorios, convertidos en áreas de sacrificio. Potosí, en Bolivia, marcó el nacimiento de un modo de apropiación de la naturaleza a gran escala y de un modo de acumulación” (Svampa, 2019, p. 16).

fue decidida por intereses de las potencias coloniales y en los que sigue siendo ese el origen de una cantidad importante de conflictos. Al interior de los Estados-nación, la regionalización administrativa tampoco está siempre de acuerdo con englobar espacios con rasgos comunes. A continuación vamos a dar una mirada a algunos aspectos del ordenamiento administrativo regional colombiano, con el fin de dimensionar si la propuesta de ordenar el territorio alrededor del agua es viable sin remover la actual estructura administrativa, teniendo en cuenta que la departamentalización en la que está dividido el país es una división territorial con una dosis elevada de artificialidad y diseñada con la clara intención de alejar a la gente de la toma de decisiones.

La primera estructura formalizada del ordenamiento territorial en Colombia gira alrededor de las provincias, que venían decantándose desde la época colonial. Miguel Borja, en su obra *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia* llama a la organización político-administrativa del país en el período 1832–1853, el Estado-Provincia¹⁵. Esta estructura fue adquiriendo complejidad a través de tres procesos constituyentes que tuvieron lugar en 1832, 1843 y 1853, con la promulgación de sendas constituciones en esos años, conformándose al final del período 36 organizaciones provinciales. El período que sigue es denominado por Borja Estado-región y tiene su inicio con la creación del estado de Panamá en 1855. La agregación de las provincias en una unidad político-administrativa de mayor nivel, conformando los Estados regionales que constituirán, más adelante, las unidades del federalismo, dieron lugar finalmente a la estructura que aún hoy perdura, con tan sólo cambios cosméticos a lo largo de la vida republicana.

A partir de mediados del siglo XIX comienza un alejamiento entre representantes y representados, pues la toma de decisiones de alguna complejidad

15 Este breve recorrido por las primeras constituciones del país sugiere que el orden estatal giró en torno a las provincias históricas y a las que se formaron en la primera mitad del siglo XIX, muchas de ellas con raíces indígenas y tradición colonial. Como habrá podido apreciarse, lo significativo de ese ordenamiento territorial fue su amplia autonomía, la cual consolidó históricamente una multiplicidad de formaciones socioeconómicas provinciales.” (Borja, 1999, pp. 35-36)

y trascendencia escapan de la escala municipal ya que las autoridades de los Estados, que luego serán departamentos, quedan muy alejados administrativamente, y en no pocas ocasiones, también espacialmente para las mayorías¹⁶. El poder del gamonalismo regional es afirmado por la constitución de 1857 y será refrendado por la de 1863 que es abiertamente federalista, dando la impresión de un proceso descentralizador de las decisiones, que en realidad no es más que la cesión del poder regional a los poderosos señores que encarnan, bajo una tónica distinta, la figura del encomendero. Los clanes regionales, que hoy subsisten, enfrentaron sus contradicciones a través de la violencia en las guerras civiles del siglo XIX, en las que usaron a sus trabajadores y aparceros como soldados, y donde la toma del poder central lo que buscó siempre fue garantizar la estabilidad de esos poderes regionales y estatuir los principios de arbitraje de sus conflictos así como los de los poderes dominantes con sus subordinados. El Estado central sustituyó el papel de la Corona que regulaba los poderes entre encomenderos y mantenía y dictaba las reglas generales de relación con la fuerza de trabajo, las prioridades de la comunicación (construcción de caminos) y un manual común de penalizaciones para las contravenciones a los reglamentos del orden social establecido. La integración y conformación de una verdadera unidad nacional nunca ha sido meta de los gobiernos centrales en Colombia.

La constitución de 1886, que supuso el fin de la organización administrativa territorial con base en los Estados federales es considerada la materialización de un cambio radical, que si bien pudo tener como efecto la afirmación de algunos aspectos regresivos en términos ideológicos y simbólicos basados en principios cuasi-teocráticos, en cuanto a la estructura económica y de soporte del poder real parece no representar ninguna ruptura significativa, más allá de la centralización del poder de las armas y de declarar el catolicismo, de forma oficial, como el marco ideológico de la nación colombiana, asunto que desde la colonia era un hecho indiscutible, y que el liberalismo federalista sólo pudo afectar tangencialmente con la intención de imponer la laicidad en los asuntos colectivos del Estado. Los Estados federados

16 Con una clara intención federalista la reforma constitucional de 1857 reconoció esta división territorial del país en ocho estados y los dotó de amplias facultades legislativas, mediante las cuales sus gobernadores fueron elegidos por votación popular, lo cual condujo a una afirmación del poder regional.” (Borja, 1999, p. 38)

fueron convertidos en departamentos y salvo la eliminación de poder tener ejércitos propios, las regiones departamentalizadas conservaron los mismos factores y agentes del poder.

En el lapso que va de 1832 a 1886 se promulgaron seis constituciones, con lo que tendríamos un período promedio de nueve años de vigencia para cada una, ¿es creíble que en realidad la sociedad haya sufrido en intervalos de tiempo tan reducidos cambios estructurales realmente importantes en su organización político-administrativa? ¿Se pudo oscilar, realmente, de la centralización a la descentralización y viceversa, de forma tan rápida? ¿No será que esos cambios de traje constitucional ocultan más de lo que muestran? La respuesta parece ir en contravía de lo aceptado por la historiografía convencional y es que en ese intervalo lo logrado fue el desmonte de la estructuración territorial alrededor de las provincias y el mantenimiento de regiones relativamente amplias en las que el poder político ha sido heredado por reducidos grupos familiares.

La férrea oposición a aceptar cambios en la estructura político-administrativa del país, por parte de los poderes dominantes, es un indicativo de que juega un papel crucial en el mantenimiento del *statu quo*. Después de la constitución de 1886, el primer intento de implementar algunas reformas a esa estructura tuvo lugar en el gobierno de Rafael Reyes (1904-1909), que primero subdividió algunos departamentos, creando inicialmente el actual departamento de Nariño, que fue conformado con áreas del departamento del Cauca, uno de los grandes concentradores de poder y que bajo el mando de Tomás Cipriano de Mosquera había intentado separar la región del resto de la república. En 1905, Reyes, con el apoyo de la asamblea que él mismo había constituido, crea los departamentos de Caldas, Huila, Atlántico, Quesada, Tundama y Galán, en un intento que durará poco tiempo¹⁷.

17 Sin embargo, para Reyes había otros factores que trascendían los criterios técnicos y que impedían considerar la división territorial como una medida netamente administrativa, pues durante el Quinquenio la división territorial llegaría efectivamente a constituir un medio y una expresión del afianzamiento del poder y la autoridad del gobierno central.” (Quinche, 2011. p.57).

Fue siempre claro para los reformistas, tanto de origen conservador como Reyes, o de talante liberal como Uribe Uribe, que sin romper el predominio de los gamonales regionales era imposible concretar reformas modernizantes, por lo que bajo condiciones diferentes, ambos propusieron al congreso una reforma territorial, pues consideraban que sin el reordenamiento de la espacialidad era imposible derrotar ese predominio.

La cifra alcanzada por Reyes de treinta departamentos más el Distrito Capital, como subdivisiones administrativas en su intento de reforma de 1908, colmaron la paciencia de los caciques regionales y obligaron a Reyes a retroceder, reduciendo las subdivisiones que había intentado formalizar. Pese a eso, la resistencia al cambio de los poderes tradicionales fuerzan la renuncia de reyes en 1909 y, a partir de ahí, no han vuelto a presentarse proyectos que busquen un cambio sustantivo en la estructura territorial del país. Las posibilidades abiertas por la constitución del 91, ochenta y tres años después, también acabaron en un parto de los montes que no alcanzó a rozar la superficie de la departamentalización, hija de los estados federales y del logro de los señores feudales que dominan las regiones estatuidas para el predominio de los herederos de los poderes coloniales, que luego de la mitad del siglo XIX, conformaron una casta inamovible, que sigue manteniendo sus privilegios hasta lo que va corrido del siglo XXI.

El desencuentro entre el agua y nuestra forma de ordenarnos en el territorio

El año 2025 fue el de la conmemoración de la vida y obra de Orlando Fals Borda, sin embargo, fue muy poco lo reseñado y resaltado de su preocupación por la estructura administrativa del territorio que, según el reconocido sociólogo, debía regresar a tener como eje las provincias.

“Los pivotes principales del autonomismo unitario que consagra la Constitución son las Provincias (constituidas por Municipios afines) y las Regiones, no los Departamentos. El establecimiento de Provincias y Regiones como unidades territoriales será una contribución a la paz y al progreso porque articulan una visión macro ayudando a resolver problemas mayores que

inciden en los conflictos, y que los Municipios y Departamentos solos son incapaces de resolver.” (Fals Borda, 1999, p. 87),

sostuvo el maestro Fals Borda en el trabajo *Guía práctica del Ordenamiento Territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos*, que desarrolló con la colaboración de Miguel Borja. Fals Borda, también reconocía la dificultad de la aceptación de alteraciones al ordenamiento territorial por parte de los poderes establecidos: “Casi no habrá ningún gran propietario o político profesional que acepte de buenas ganas algún ajuste de límites que lleve a la disminución de su poder personal territorial, lo cual explica en buena parte las resistencias del Congreso Nacional para expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.” (Fals Borda, 1999, p. 84). El maestro muere en 2008 y si hubiera sido testigo de la aprobación definitiva de la ley de ordenamiento territorial (LOT), habría concluido que esas resistencias nuevamente habían triunfado, pues la ley 1454 de 2011 no sólo mantuvo la departamentalización, sino que, de hecho, significó nuevamente, la negativa de considerar un orden basado en las provincias como unidades político-administrativas plenas, que sirvieran de puente real entre las unidades más pequeñas, los municipios, y las entidades territoriales mayores. Esto corrobora la importancia que las élites han dado a la estructura territorial vigente como instrumento de dominación. La distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, la consideración de las regiones y provincias como entes territoriales de derecho, fueron dejadas de lado nuevamente, conservándose el *statu quo* de la estructura y la división de funciones, que con cambios solamente de forma, nos han regido por alrededor de 180 años. Detrás del esquema municipio-departamento-Estado central está el sistema electoral que prolonga la conformación del Congreso con los mismos nombres y apellidos de familias cuyos miembros pueden haber sido reos de la justicia, sin que eso impida la prolongación familiar de un poder que no es ajeno al uso de la violencia local.

Fals consideraba que la organización con base en las provincias debía complementarse con la configuración de unidades territoriales mayores que las agruparan bajo principios diferentes a los que dieron lugar a la conformación de los departamentos, y plantea las Regiones Territoriales Plenas, como unidades que pudieran responder a los desafíos presentados por los niveles

de integración alcanzados por la economía mundial: “Además, las actuales tendencias hacia la globalización mundial nos obligan a pensar en unidades territoriales grandes que le hagan bien el juego a dichos macroprocesos sin perdernos, como sería precisamente con Regiones Territoriales plenas (RET). [...]. Pero postular RETs funcionales y viables exige revisión de límites y ajustes en el poder local, y admitir accesiones y secesiones de territorios departamentales y municipales con el fin de dar bases firmes a la gobernabilidad y estabilidad necesarias, todo aquello que necesitamos para sobrevivir como nación moderna en el siglo que nace.” (Fals Borda, 1999, p. 85).

Lo expuesto anteriormente, quizá haya mostrado en alguna medida, que la propuesta de “ordenar el territorio alrededor del agua” amerita una mayor atención y un gran debate nacional en el que sean expuestas tanto las categorizaciones como las distintas posiciones sobre el significado de hacer girar la administración pública hacia principios ecológicos que, además, por tener antecedentes¹⁸, debería haber dado lugar a reflexiones estructuradas no solamente sobre el significado de la propuesta, sino sobre su trascendencia y los caminos a seguir para hacerla realidad. De haberse recabado que la disputa histórica sobre un ordenamiento territorial administrativo diferente ha sido considerado de importancia capital por quienes han buscado transformaciones de relieve, el impulso para alcanzar un logro como ese puede concitar mayores esfuerzos para sentar las bases de un derrotero que nos conduzca a un verdadero cambio. Y el agua, como una realidad dinámica tiene una estructura –devenida de procesos físicos de orden distinto– que debe ser tomada en cuenta si lo buscado es que nos ordenemos alrededor

18 Algunos países, como Francia, dividieron su territorio de manera arbitraria (‘como con una tijera’, según lo explicó Hipólito Taine). En otros, como Alemania, han persistido *ländern* históricos como secciones administrativas. Algo similar se observa en España, Italia, y Bélgica. Pero las complejidades de la modernidad fueron imponiendo una visión del territorio inspirada en el nuevo concepto de ‘región natural’. Este concepto, introducido por geógrafos y viajeros del siglo XIX, ligó la idea de territorio a la de medio ambiente y el paisaje, y a factores ecológicos. Importado a Colombia durante los años cincuenta de este siglo, el concepto ecorregional permitió por primera vez sobreponer una entidad ambiental delimitada por una cuenca geográfica (la del valle del río Cauca) sobre otra administrativa departamental, lo que llevó a la modificación del artículo 7 constitucional anterior. Aunque falló en su ejecución por intereses locales, aquella iniciativa flexibilizó la idea de fronteras o límites y abrió la puerta a un manejo diversificado de aplicaciones políticas nacionales.” (Fals Borda, 1996, p. 26).

de ella. Las áreas, las zonas y la subzonas hidrográficas debe ser un punto de partida de una búsqueda de esa índole.

De acuerdo con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam) “Una cuenca, en sentido amplio, es una unidad de territorio donde las aguas fluyen mediante un sistema natural interconectado; en la cual pueden interactuar uno o varios elementos bio-físico-socioeconómicos y culturales”. El Ideam divide el país en cinco áreas hidrográficas: del Caribe, del Pacífico, del Magdalena-Cauca, del Orinoco y del Amazonas. A su vez considera que “En este sistema se distinguen los conceptos de cuenca (área que no recibe drenaje de ninguna otra área), cuenca interna (área que no contribuye con flujo de agua a otra área de drenaje o cuerpo de agua) e intercuenca (área que recibe drenaje de otras cuencas aguas arriba) y se procede a codificar las unidades de manera alternada.” (Ideam, 2013, p. 15). ¿Si la meta era ordenar el territorio alrededor del agua, las zonas hidrográficas no deberían haber sido objeto de amplia reflexión? En el cuadro y el mapa del Ideam puede observarse una división del país que, de aceptarse el agua como eje ordenador del territorio, podría constituir la base de una estructura alternativa.

Como puede observarse, son 41 zonas en total que, repito, en caso que el interés sea ordenar el territorio alrededor del agua, deberían ser el punto de partida, que bien podría cruzarse con las provincias que han tenido una identidad histórica, para que de una combinación de esas dos grandes variables, unas físicas y otras socio-culturales, pudiera acordarse una nueva estructura político-administrativa para el país.

Zona hidrográfica

ZH	CARIBE (1)	MAGDALENA CAUCA (2)	ORINOCO (3)	AMAZONAS (4)	PACÍFICO (5)
1	Atrato-Darién	Alto Magdalena	Inírida	Guainía	Mira
2	Caribe-Litoral	Saldaña	Guaviare	Vaupés	Patía
3	Sinú	Medio Magdalena	Vichada	Apaporis	Tapaje - Amarales -Dagua - directos
4	Caribe-Urabá	Sogamoso	Tomo	Caquetá	San Juan
5	Caribe-La Guajira	Bajo Magdalena-Cauca-San Jorge	Meta	Yari	Baudó - directos Pacífico
6	Catatumbo	Cauca	Casanare	Caguán	Pacífico - directos
7	Caribe islas (San Andrés, Providencia, Santa Catalina)	Nechí	Arauca	Putumayo	Pacífico islas
8		Cesar	Orinoco directos	Amazonas - directos	
9		Bajo Magdalena	Apure	Napo	

Fuente: Ideam

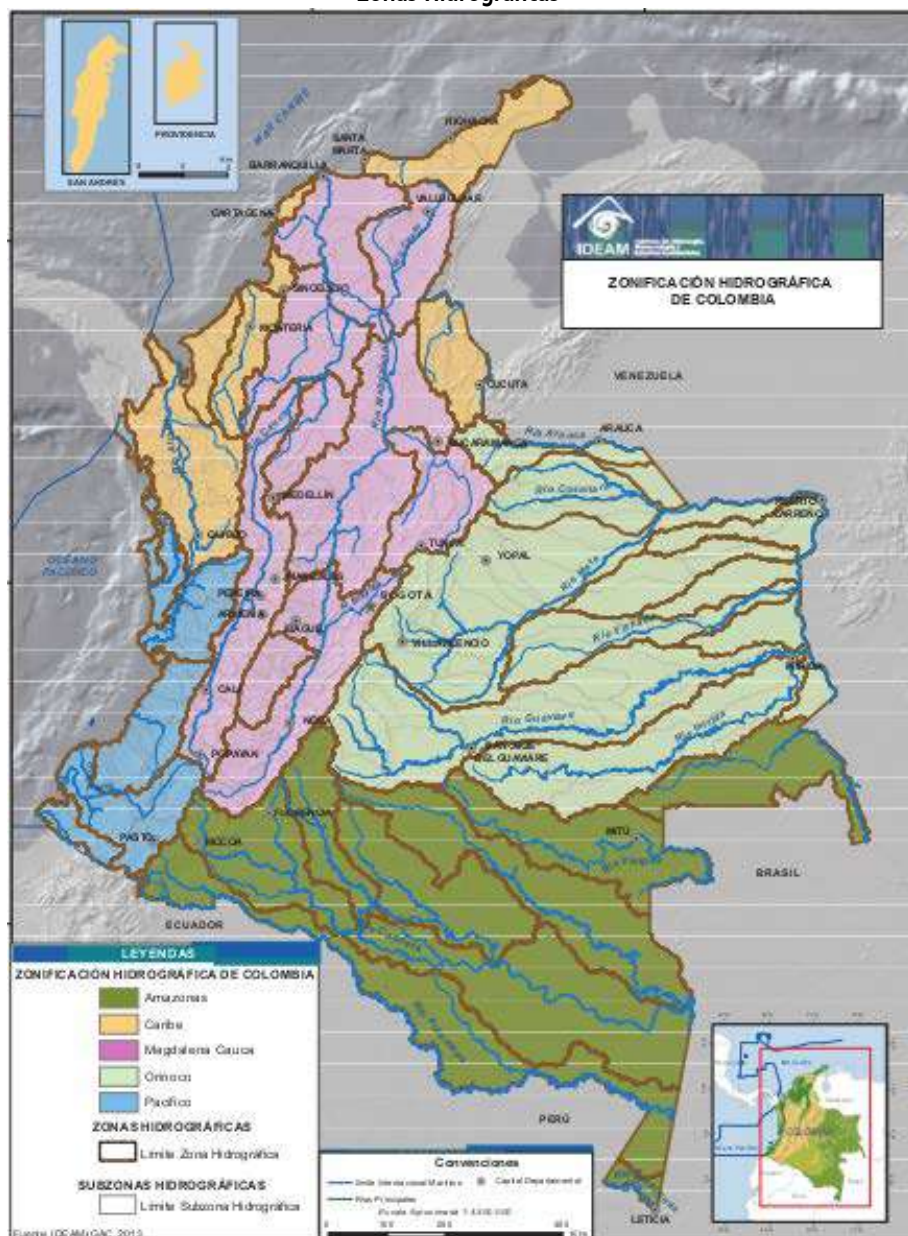
Llama la atención que en los lineamientos generales del Plan de Desarrollo que guió al denominado gobierno del Cambio, en el segundo punto sobre la transformación de las estructuras productivas, la propuesta quede reducida a que “[...] las economías limpias y biodiversas reemplacen la producción intensiva en el uso del carbono; [...]” y nada sea dicho sobre el uso intensivo del agua y los fertilizantes, pues quedan dudas sobre las concepciones que inspiran la propuesta de “adopción tecnológica” ya que no es clara la presentación de la queja acerca de que “[...] la productividad del sector agropecuario colombiano es baja, ubicándose en 15 % por debajo del promedio de América Latina. Entre los factores explicativos se encuentran **los bajos niveles de adopción tecnológica en las unidades productivas**, las limitaciones en los procesos de agregación de valor, el acceso y uso eficiente de factores de producción.” (Plan Nacional de Desarrollo, p. 146-las negrillas no son del original). Las tecnologías son múltiples, entonces, ¿a qué adopción tecnológica debemos remitirnos? ¿Qué clase de factores de la producción? No olvidemos que el uso creciente de plaguicidas y en general de agroquímicos, entre los que los fertilizantes nitrogenados no son la excepción, están entre los principales vectores contaminantes del

agua, generando lo que es conocido como “huella hídrica gris”, esto es el agua en la que quedan disueltos esos fertilizantes y los insumos químicos industriales. Debe suponerse que cuando el Plan habla que “la productividad es baja”, la solución planteada no puede ser la adopción de medidas de la agricultura convencional, pues eso sería totalmente contradictorio con una visión ecologista. Y, si bien el desenvolvimiento del Plan en estos aspectos no tuvo un alcance significativo, si la propuesta es rescatable deben integrarse en la discusión estos elementos.

Y es que la discusión sobre la tecnología no es menor, pues los agrosistemas basados en las grandes extensiones de monocultivos, maquinizados, con una alta dosis de agroquímicos y de organismos genéticamente modificados (OGM) constituyen una de las grandes amenazas sobre la biodiversidad y por su alta dosis de agua y carbono hacen parte de esas estructuras en las que la preeminencia del corto plazo, al buscar aumentos de la productividad por razones mercantiles, desarrollan ceguera sobre el futuro, constituyendo un verdadero peligro para los ecosistemas. Los “aumentos de productividad” debe ser aspectos bien aclarados, pues la tecnología no es neutra respecto de la salud del planeta y de las personas.

Como fue señalado, en promedio en el mundo, el 70 por ciento del consumo de agua dulce corresponde al sector agropecuario, el 20 por ciento al sector secundario y terciario y, tan sólo el 10 por ciento es para los hogares. Esto es una señal clara que hemos desarrollado un sector primario no sólo con altos consumos de carbono sino también intensivo en el uso del agua. En Colombia, las cifras no son tan dramáticas, pues de acuerdo con las cifras consolidadas de demanda el 51 por ciento corresponde al sector agropecuario (el 63 por ciento si es incluida la piscicultura, que es un sector que busca también estimularse en el Plan Nacional de Desarrollo), mientras el consumo doméstico es poco más del ocho por ciento, lo que no implica que no deba primar la precaución cuando hablamos de desarrollo de la productividad y adopción de tecnologías en el caso de la producción del sector primario pues, como fue señalado, la agricultura intensiva y la ganadería están entre los procesos de mayor efecto sobre la problemática ambiental.

Zonas Hidrográficas



Fuente: Ideam

En el estímulo a producciones para la exportación debe tenerse en cuenta que en no pocos casos la venta de productos al exterior no es otra cosa que trasvase de agua. La huella hídrica, que es un concepto desarrollado a la manera del concepto huella ecológica, mide la cantidad total de agua usada por una persona o una comunidad si es tenida en cuenta la requerida en la producción de todos los productos consumidos por ese individuo o esa comunidad, además de la usada de forma directa. El agua virtual, que así es como denominan a la requerida en la producción, debe ser tenida en cuenta en la realización de los balances físicos de las exportaciones. En Colombia, los mayores volúmenes de agua virtual exportada están asociados a aguacate, banano, cacao, café, caña de azúcar, flores, follajes, palma de aceite y plátano, siendo de lejos el café con el 49 por ciento el que tiene mayor huella hídrica, seguido del plátano con 29 por ciento y la palma 17 por ciento; siendo los Estados Unidos el principal destinatario (31% del agua virtual exportada).

Lo anterior es un breve esbozo que nos invita a mirar con mayor atención que el tratamiento de un bien como el agua es un asunto complejo, pues además de ser transversal a todas las actividades, el mal uso que hacemos del bien, lo está convirtiendo en no renovable por la intensidad de la contaminación. La condición de ser materia insustituible para la vida, obliga a reflexiones cuidadosas cuando tratamos de cómo administrarla, y si además buscamos que sea el eje alrededor del que queremos estructurar nuestra disposición en el espacio, el tratamiento que debemos darle eleva las exigencias y los cuidados si lo que buscamos es definir conscientemente las condiciones de su uso.

Considerar la naturaleza como un todo que involucra territorio, materias básicas fundamentales, alimentos e imaginarios autónomos riñe con los preceptos del desarrollo del capital, dentro de los cuales se incluyen la apropiación privada de los “recursos”, el lucro y la búsqueda permanente del crecimiento material. A las prácticas del llamado “biocolonialismo” se opone la noción de biodemocracia, basada en la eliminación de proyectos de gran escala, reconocimiento de derechos de las comunidades, redefinición de productividad y eficiencia, cultura biodiversa y control de recursos locales por los colectivos. ¿No deben ser elementos como estos los que deben

hacer parte integral de una propuesta política para propiciar un verdadero cambio en Colombia?

Variables que son rechazadas o no son consideradas importantes por el capital, tales como el trabajo comunitario, los sistemas de creencias de las minorías étnicas y el reconocimiento de la unidad humanos-naturaleza, hace que estas culturas hayan tomado un papel determinante en la superación de las concepciones y las prácticas de un mundo homogeneizado que amenaza la vida tal y como la conocemos. Por tanto, el respeto a la diversidad cultural, atacado de forma pertinaz bajo el ideologema del relativismo cultural, que en su visión extrema no es más que otra forma de manifestación del supremacismo occidental.

El sólo hecho de traer de nuevo la discusión sobre un nuevo ordenamiento del territorio, así no haya sido a través de una exposición explícita de esa necesidad, marca una ruptura que debe reconocerse al Plan Nacional de Desarrollo del cuatrenio 2022-2026, sin embargo, lo claro en este caso, es preguntarnos si no debemos convertir la búsqueda de un nuevo ordenamiento del territorio en una meta de los movimientos que consideran que otro mundo es posible. Cabe preguntar por eso, ¿no debería ser ese un punto central en la búsqueda de dar inicio a la cimentación de una verdadera transformación?, ¿no es hora de plantear políticas concretas que sirvan de marco para el desarrollo de un programa que sea bandera de cambios radicales? Parece urgente y necesario, de un lado, definir que es cambiar luego de la experiencia del proceso 2022-2026 y, del otro, cuáles son los aspectos a considerar para que lo alcanzado para y por los grupos subordinados no sea fácilmente reversible por sus antagonistas de clase.

Referencias

- Borja Miguel, 1999, *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales de la Universidad Nacional, Cerec, Bogotá, Colombia.
- Boulding Kennet Ewart, 2021, *La economía de la futura nave espacial tierra*, Revista de Economía crítica, No 14, segundo semestre, Universidad Pablo Olavide, Sevilla, España, pags. 320-326,
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2023, *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia, potencia de la vida*, Bogotá, Colombia.
- Dolor Comas d' Argemir, 1998, *Antropología Económica*, Ariel, Barcelona España
- Escobar, Arturo, 1999, *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea.*: CEREC, Bogotá, Colombia
- _____, 1995, *El desarrollo sostenible: Diálogo de discursos*, Ecología política No 9, Barcelona, España.
- Fals, Borda, Orlando, (Con la contribución de Miguel Borja) 1999, *Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia*, Revista Análisis Político No 36, Bogotá, Colombia. pp. 82-101
- _____, 1996, *Región e historia*, T-M editores, Iepri UN, Bogotá, Colombia
- Fao y Earthscan, 2011, The State Of The World's Land And Water Resources For Food And Agriculture, <https://www.fao.org/4/i1688e/i1688e.pdf>
- Hamilton, Clive, 2006, *El fetichismo del crecimiento*, Laetoli, Pamplona, España.
- Kohei, Saito, 2024, *La naturaleza contra el capital: el ecosocialismo de Karl Marx*, Bellaterra ediciones, Barcelona, España.
- Lefebvre, Henry, 2013, *La producción de Espacio*, Capitán Swing, Madrid, España
- Mill, John Stuart, 1978, *Principios de economía política*, F.C.E., Mexico D.F
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e Ideam, 2023, *Estudio nacional del agua 2022*, Bogotá, Colombia
- _____, 2013, *Zonificación y codificación de cuencas hidrográficas*, Bogotá, Colombia
- Quinche Castaño, Carlos Andrés, 2011, Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, Volumen 38, No 1, Bogotá, Colombia, pp. 51-78

- Sanabria Duque Alvaro, 2007, *Espacio, ambiente y renta del suelo*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C. Colombia
- Santos, Milton, 1996, *La metamorfosis del espacio habitado*, Oikos-Tau, Barcelona, España.
- Svampa, Maristella, 2019, *Las fronteras del Neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*, CALAS, Universidad de Guadalajara, México
- Unesco, 2025, Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2024: Agua para la prosperidad y la paz, París, Francia.
- World Bank Group, 2025, *Continental Drying A Threat to Our Common Future*, <https://hdl.handle.net/10986/43724>, 2025

La economía política del gobierno de Gustavo Petro: balance y perspectivas

John Freddy Gómez*

Resumen

El gobierno del Pacto Histórico (2022–2026) no logró trascender el modelo neoliberal, pese a su discurso de cambio. Según el autor, la apuesta por un “Acuerdo Nacional”, la coexistencia de visiones progresistas y tecnocráticas dentro del gabinete, y las restricciones impuestas por la institucionalidad —como la autonomía del Banco de la República y otros contrapesos del Estado— limitaron la posibilidad de impulsar transformaciones estructurales, llevando al gobierno a administrar las tensiones del modelo vigente más que a superarlo. No obstante, el balance reconoce avances relevantes, especialmente en el fortalecimiento del sector agropecuario y en materia laboral, con el incremento histórico del salario mínimo y mejoras en los derechos de los trabajadores. Sin embargo, concluye que la persistencia de la informalidad, el peso del capital financiero y la ausencia de una estrategia política capaz de disputar la hegemonía económica impidieron consolidar un verdadero cambio de modelo, dejando importantes lecciones para las agendas del movimiento social y popular.

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo realizar un análisis crítico y reflexivo sobre los procesos de economía política del gobierno del Pacto Histórico encabezado por Gustavo Petro y Francia Márquez. En estas páginas se abordará, en un primer momento, la diferencia entre la economía política y la política económica con el propósito de señalar el enfoque del análisis; a continuación nos adentraremos en las bases programáticas y su concreción en el Plan Nacional de Desarrollo diseñado para el periodo 2022–2026; en tercer lugar, el enfoque estará centrado en la gestión gubernamental en materia de economía política; pasaremos, como cuarto ítem, al análisis de los indicadores más sensibles

* Universidad Nacional de Colombia, Orcid <https://orcid.org/0000-0002-0654-1997>, jofgo-mezece@unal.edu.co

y su influencia en el proyecto económico del Pacto Histórico; y, por último, se realizará un análisis sobre el sistema fiscal, monetario y de hacienda en el periodo 2022-2026. Este capítulo reflexionará sobre las propuestas y su materialización en la gestión gubernamental, y como conclusión se indagará si el primer gobierno progresista en Colombia, en materia de economía política, aunó esfuerzos para desatar el régimen neoliberal en nuestro país.

Analizar la economía política y no la política económica

Expresar las perspectivas teóricas del análisis propuesto sobre “La economía política del gobierno de Gustavo Petro: balance y perspectivas”, se presenta como una necesidad con el fin de comprender el orden de la reflexión y la crítica propuesta. Así mismo, genera un valor agregado al permitir al lector acercarse o alejarse de las reflexiones plasmadas en el documento y contrastar sus propios análisis.

La diferencia entre la economía política y la política económica, que a primera vista parte del orden entre las dos palabras que compone el concepto, no solo se reduce al orden de los factores, algo que en este caso si afecta el resultado. La economía política es la ciencia que estudia los procesos de producción y reproducción que posibilitan la vida en sociedad, lo cual no puede ser reducido al mero reflejo de la disciplina de la política económica, la misma que inicia, para el caso que nos ocupa, de un análisis paradigmático determinado por la correlación de fuerzas, la cual se materializa e impone en un contexto y espacio determinado como mero reflejo del poder hegemónico (Orduna, 1992).

La economía política tiene como horizonte la comprensión de la realidad socioeconómica a partir de la relación que nos diferencia de otras especies: la realización de preguntas, la búsqueda de respuestas, y la argumentación del proceso y su alcance para solucionar los conflictos inherentes a la sociedad (Bunge, 1999). En su despliegue, la economía política tiene como fundamento el análisis riguroso de la realidad y, además, la construcción de propuestas socioeconómicas desde las particularidades materiales de las sociedades con el fin de resolver las contradicciones que cargan bajo las propuestas de procesos y normas que satisfagan la realidad y el corpus teórico.

El paso de la economía política a la política económica surge cuando una específica interpretación de la realidad se configura como un metarrelato totalizante, el cual se posiciona como una verdad absoluta e indiscutible, la cual se enmarca en un paradigma socialmente aceptado y divulgado por el poder, generando así la imposibilidad de reflexión y contradicción (Kuhn, 2004). Esta reducción cognitiva de análisis y proyección, a la mera adopción y reproducción, materializa el paso del estudio de la economía política en búsqueda de la realidad, a la política económica que se enfoca en la implementación de paradigmas autorreferenciales.

La construcción de la ciencia a partir de la crítica reflexiva como productora del pensamiento y la reflexión de la realidad socioeconómica, cuenta con una trayectoria histórica posible de rastrear desde el inicio de nuestra especie y se enmarca en nuestra civilización occidental, particularmente desde el método socrático hasta el pensamiento marxista contemporáneo. La crítica a la economía política realizada en el siglo XIX por Karl Marx tenía como objetivo discutir y replantear el pensamiento científico alrededor de las relaciones de producción y reproducción de la vida material y, por ende, su validez con relación a la escuela de la económica clásica, la cual se había configurado en un paradigma que imposibilita el análisis y reflexión desde la emergencia de la modernidad (Bensaïd, 2013).

La crítica, como dinamizadora de la ciencia, enmarca el avance o no de la humanidad y, por ende, la posibilidad de superar los paradigmas que se presentan como infranqueable por su poder y por sus múltiples materializaciones en las violencias físicas, estructurales y simbólicas. La necesidad de la crítica como fundamento esencial, y el reconocimiento epistemológico del ser humano como un animal social, el cual está destinado por su naturaleza a la vida en comunidad para garantizar su supervivencia por medio del trabajo; permite el desarrollo de la humanidad y su relación intrínseca con la materialidad social (Lukács, 2013).

Esta reflexión sobre la economía política y la política económica tiene como objetivo evidenciar la necesidad de la crítica en la construcción y valoración de todas las relaciones sociales. Particularmente, para este capítulo, el análisis desde la economía política y, por ende, desde la crítica

de la economía política en la materialización del proyecto económico del gobierno del Pacto Histórico en el periodo 2022-2026, permite discernir los avances, continuidades y retrocesos desde una perspectiva teórica. El presente análisis, además, no solo responderá a una valoración cuantitativa de los indicadores más sensibles de la economía en Colombia, sino a su posible transformación ante el sistema socioeconómico y régimen económico imperante.

Las bases programáticas y el Plan Nacional de Desarrollo en el gobierno del Pacto Histórico 2022-2026

Es pertinente señalar que algunos de los procesos económicos adelantados por el gobierno de Gustavo Petro se deben en cierta medida a la correlación de fuerza de un primer gobierno progresistas en Colombia, el cual debió generar diversas alianzas y compromisos con sectores y clases contrapuestas. Sin embargo, es necesario constatar las dificultades y límites tanto estructurales como propios del gobierno del Pacto Histórico entre 2022 y 2026, el que debe avanzar en una construcción hegemónica hacia reformas estructurales.

El programa de gobierno del Pacto Histórico bajo la fórmula presidencial de Gustavo Petro y Francia Márquez para el periodo 2022-2026, enmarca el horizonte de las propuestas de políticas públicas y gestión gubernamental. El mismo está caracterizado por una presentación general y difusa del proyecto de gobierno en materia económica. En su diseño, el plan de gobierno se divide en cinco grandes apartados y una introducción en la cual se presenta el horizonte político bajo la inclusión de la mujer como eje fundamental del proyecto.

Los cinco puntos que enmarcan el plan en cuestión son: 1) Colombia, economía para la vida. 2) De una economía extractivista hacia una economía productiva. 3) De la desigualdad hacia una sociedad garante de derechos. 4) Democratización del Estado, libertades fundamentales y agenda internacional para la vida; y, 5) Dejaremos atrás la guerra y entraremos por fin en una era de paz (Pacto Histórico, 2022).

Los cinco puntos del plan de gobierno y su introducción enmarcan una presentación descriptiva y superficial de las problemáticas de la economía política en Colombia, recae en discusiones generales y poco profundas sobre el modelo económico, sus causas, consecuencias y alternativas. Los apartados con mayor hincapié en las relaciones socioeconómicas, como son: “Colombia, economía para la vida”, “De una economía extractivista hacia una economía productiva” y “De la desigualdad hacia una sociedad garante de derechos”, evidencian la necesidad de la transformación del modelo económico reprimarizado y dependiente de los recursos naturales. Pese a la magnitud del reto, no se encuentra una discusión de fondo del actual régimen y sistema socioeconómico.

En su despliegue, este documento programático no evidencia la comprensión a profundidad de las características del régimen de acumulación financiarizado, reprimarizado y dependiente implementado desde mediados del siglo XX, el cual materializa las formas de acumulación y extracción de valor al interior de la sociedad en el marco del relacionamiento de los Estados periféricos y metropolitanos (Gómez, 2020). La vaguedad en el tratamiento de los temas abordados y las posturas, aunque interesantes para un país gobernado históricamente por gobiernos neoliberales, deja de lado la comprensión, reflexión y construcción de alternativas no solo ante las consecuencias del sistema y régimen socioeconómico sino también ante sus causas estructurales.

En las últimas décadas han surgido diferentes interpretaciones sobre el sistema socioeconómico y su respectivo régimen de acumulación, en los que se realiza una diferenciación entre el sistema capitalista, del régimen socioeconómico, a partir de comprender las escalas jerárquicas. En una de estas interpretaciones, el régimen de acumulación es la materialización histórica de una forma de extracción de valor dentro del sistema socioeconómico capitalista, permitiendo diferenciar contextos, procesos, correlaciones de fuerza y relaciones al interior de la sociedad (Chesnais, 2003). Dentro de este análisis profundo y riguroso se presentan en Colombia, por lo menos, dos grandes vertientes que analizan las características del sistema socioeconómico y su respectivo régimen de acumulación.

Una de estas interpretaciones, que en Colombia es liderada por gran parte de los asesores económicos del presidente Gustavo Petro, reconoce el régimen de acumulación financiero como productor de las consecuencias y deterioro de las condiciones sociales a partir de su corpus de acumulación parasitario, en contraposición del sistema de producción industrial. Sin embargo, el análisis, aunque cierto para el sistema financiero, deja de lado la comprensión de conjunto del sistema de acumulación en el que solo se comprende como causante de los problemas socioeconómicos al régimen de acumulación financiero y/o neoliberal, dejando de lado las relaciones de explotación y el análisis histórico de la implementación de la financiarización (Husson & Louca, 2013).

Este análisis, si bien caracteriza de manera concreta y rigurosa las transformaciones vividas bajo el régimen de acumulación financiarizado, deja de lado el análisis histórico y los ciclos económicos, proceso en el que la adopción del sistema financiero no es un capricho sino una necesidad del sistema socioeconómico capitalista. Aún más, sucumbe ante la tesis de implementación de un capitalismo productivo y no financiero, tanto en el orden relacional interno como en el internacionales, lo que hacen imposible este proyecto económico (Wallerstein, 2006).

Esta incongruencia en el análisis científico de las relaciones de producción y reproducción de la sociedad, y por ende de la economía política por parte del gobierno de Gustavo Petro, le llevará a plantear la posibilidad de un acuerdo nacional entre clases irreconciliables, así como a la propuesta de modernización del país a partir de la implementación de un verdadero capitalismo. Esta falta de rigurosidad en el análisis del régimen de acumulación financiarizado, y la débil comprensión del sistema capitalista como un hecho histórico, se verá reflejada en el *Plan Nacional de Desarrollo: Colombia potencia mundial de la vida 2022-2026*.

La construcción de las bases del Plan Nacional de Desarrollo fue liderada por Jorge Iván González, director de turno del Departamento Nacional de Planeación, quien a la postre se convertirá en uno de los más acérrimos contradictores del Gobierno en asociación con un grupo de exministros y directivos designados por el ejecutivo. Este funcionario, encargado directamente por el presidente Gustavo Petro y en concordancia con la Constitución

Política de Colombia para formular el Plan Nacional de Desarrollo, se presenta como un experto en economía y filosofía. Sin embargo, divaga entre los siguientes teóricos como son: John Maynard Keynes, Friedrich Hayek y Ludwig Von Mises, presentando así un problema serio de identidad o bipolaridad posiblemente concordante con su cercanía política al Partido Verde.

Este Plan comparte en gran medida las debilidades del Programa de Gobierno, plantea ocho macroprocesos, cada uno desglosados de manera general, argumentando las transformaciones desde lugares comunes de exigencias y demandas sociales sin la debida reflexión procesual¹. Como hoja de ruta de las políticas públicas en el país, tal documento necesariamente debe contar con un apartado en el que se concretice la relación del Estado en acción y la política fiscal.

Para el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se encuentra un apartado de estabilidad macroeconómica en el apartado número cuatro, que materializa y deja en claro la visión de Jorge Iván González: “cambiarlo todo para no cambiar nada”. La sentencia de inicio de este apartado enmarca el respeto y alineamiento al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a la regla fiscal, perpetuando las lógicas de hibridación entre Asociaciones Público Privadas que expanden las necesidades de los grandes monopolios y oligopolios en contraposición al conjunto de la sociedad.

Este plan de gobierno se desarrolló bajo la ingenuidad gubernamental de un acuerdo nacional, el cual para algunos ministros y directores -como Jorge Iván González- se materializaría a partir de la subordinación del proyecto político a la estabilidad macroeconómica y estabilidad fiscal de corte neoliberal, que impide la ampliación progresiva de los derechos sociales y económicos. Particularmente, porque la política fiscal en Colombia, desde la década de los años 70 del siglo XX, se concentró en los paradigmas neoclásicos de transferencia de las cargas tributarias al conjunto de la sociedad por medio de impuestos regresivos e indirectos y su reducción al gran capital, incidiendo así, directamente, en una permanente crisis fiscal del Estado (Gómez, 2021).

1 Para más información remítase a (DNP, 2023)

La incongruencia entre la ampliación de los derechos esgrimidos en los apartados argumentativos del Plan Nacional de Desarrollo y el apartado de estabilidad macroeconómico, imposibilitó la materialización de las bases programáticas del mismo, lo cual condujo a que el Gobierno no contara con una hoja de ruta de políticas públicas. Estas grandes incongruencias, materializadas en el gabinete gubernamental entre ministros y directores progresistas y continuistas del régimen neoliberal, llevó a que rápidamente la coalición de gobierno se fuera desestructurando antes de superar el primer año.

Con la salida en el año 2024 de Jorge Iván González, quedaron expuestas las dificultades de un gobierno improvisado, con alta incertidumbre y de característica pendular en sus políticas. La designación de ministros y directores como Jorge Iván González, con grandes problemas teórico conceptuales, concatenado con su posición política, constata la falta de planificación, construcción de proyecto político y de un órgano institucional de partido que supere los impulsos individuales.

Análisis de la gestión gubernamental, conducción política del gabinete y los encargados de las carteras más sensibles ante el proyecto socioeconómico

La gestión gubernamental ha puesto de manifiesto la carencia de un conocimiento especializado tanto teórico como práctico, así mismo la insuficiencia en la comprensión de las normas, órganos, instituciones y procesos al interior del Estado, lo que imposibilita una gestión eficiente y eficaz en las transformaciones necesarias en el país. De igual manera, la falta de comprensión de las escalas de poder al interior del entramado de las instituciones políticas en la modernidad, como son de mayor a menor: el sistema, régimen, Estado, administración pública y gobierno, impide evidenciar los alcances, plantear estrategias de choque y proponer revulsivos ante bloqueos institucionales (Díaz, 2008).

La conducción política del gabinete se caracterizó por su improvisación; y, en palabras del propio Presidente, su gestión se distingue por la ingenuidad en la designación de cargos y brindar confianza a personas que no la

merecen (Bernal, 2025). Este concepto de ingenuidad, presentado por el propio gobernante al aludir a su gestión, no exculpa su conducción política del gabinete ministerial, por el contrario, genera una responsabilidad directa puesto que en política la ingenuidad no puede entenderse como una virtud sino como un defecto.

Siempre será pertinente releer a los clásicos de las ciencias políticas, en ellos encontraremos el arte de gobernar y gobernarse así mismo, lo que aparentemente no ha sido una constante en la administración del Pacto Histórico. Su gestión gubernamental no solo cometió el grave error de la ingenuidad en materia de designación de diferentes ministros, ministras y directores de diferentes instancias, sino que sometió sus políticas y proyectos de gobierno a un acuerdo nacional con fuerzas irreconciliables, debido a los intereses contrapuestos que les animan dentro del actual sistema socioeconómico y político.

Como parte de ello podemos ver su primer gabinete, caracterizado por su alta contradicción entre los diferentes ministros y ministras que lo integraron, entre quienes encontramos desde destacadas sindicalistas, como Gloria Inés Ramírez, hasta representantes del sistema y régimen neoliberal como Alejandro Gaviria, José Antonio Ocampo y Cecilia López Montañó. La alta dispersión del gabinete y la falta de gestión y conducción política del Presidente, incidió directamente en soterrar algunos de los esfuerzos por generar transformaciones de fondo en materia de progresividad de los derechos sociales, económicos, políticos y ambientales.

Particularmente, la gestión en la cartera de Hacienda por parte de José Antonio Ocampo se caracterizó por impedir las transformaciones de fondo en materia económica, así como en la imposibilidad de transformar las correlaciones de fuerzas en instituciones, como el Banco de la República. José Antonio Ocampo, uno de los economistas tecnocráticos más reconocidos a nivel nacional y con alcance regional por su participación en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL, funge como un economista heterodoxo; sin embargo, evidencia la línea más desgastada del pensamiento cepalino.

La adopción de las doctrinas y paradigmas neoclásicos en la economía colombiana en la que la única y principal función del Banco de la República

es el control de la inflación a partir de la materialización de la autonomía con relación al gobierno, implicó a la postre la imposibilidad material de las transformaciones a partir de la imposición de una política fiscal austeritaria. A partir de uno de los cargos más importantes en materia socioeconómica en el gobierno, Ocampo incidió directamente en la reducción del alcance de la reforma pensional en Colombia, al dar mayor alcance a las palabras y beneficios económicos de los gremios de los fondos de pensiones, que a los derechos de la gran mayoría de la población colombiana.

Así mismo, influyó significativamente y de manera personal en la designación de la junta directiva de la empresa pública más importante en Colombia, y una de las más importantes en la región, Ecopetrol, pasando por encima de su jefe directo, el presidente Gustavo Petro. Buscó esta intervención impedir las políticas de transición, control y veeduría de la empresa pública y perpetuar su control por parte de élites que han imposibilitado una gestión desde las bases sindicalizadas que permita desarrollar y proyectar un mejor futuro para el activo más importante en el país.

De igual manera, en su corta gestión entre agosto de 2022 y abril de 2024, incidió directamente en la designación del Olga Lucia Acosta en el Banco de la República, con lo cual impidió el cambio de correlación de fuerzas en la entidad encargada de la política monetaria en el país. Más aun, esta institución autónoma se configuró como una de las opositoras más férreas del gobierno a partir de la negativa de reducir la tasa de interés, impidiendo la dinamización de los procesos económicos en el país y lesionando así a las familias colombianas con el propósito de desestabilizar al gobierno.

Si bien la gestión de José Antonio Ocampo se ufana de su manejo tecnocrático, en la realidad oculta un manejo político de perpetuación de las elites en el poder económico; y, particularmente, la manutención de los altos beneficios del sector financiero en el país a partir de las altas ganancias derivadas del diferencial entre una inflación en caída y unas tasas de interés altas. La autonomía del Banco de la República, cristalizada en la Constitución Política de 1991, es una de las barreras de transformación de un régimen neoliberal financiarizado hacia un régimen de progresividad de los derechos de la población nacional.

Por otro lado, el papel de Cecilia López Montaña, primera designada al frente del Min. Agricultura –agosto de 2022/mayo de 2023–, se caracterizó por impedir la materialización de la democratización de la tierra y el territorio en Colombia, a partir de su negativa a la expropiación por vía administrativa (García, 2024). En uno de los países más desiguales en el acceso a la tierra, realidad derivada de la historia de conflicto civil y de las relaciones entre grandes monopolios y oligopolios agroindustriales con ejércitos paramilitares a su servicio, es totalmente urgente una expropiación administrativa para redirigir las tierras y territorios improductivos para el servicio de la sociedad.

Las barreras interpuestas desde dentro del gobierno a la pedagogización de la expropiación por vía administrativa, por parte de Cecilia López, fue determinante para ocultar o desvirtuar la necesidad de comprender que la planificación del Estado a favor del avance de los derechos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales preceden a los intereses individuales. Por el contrario, la exministra Cecilia López se convirtió en una vocera de los grandes gremios, que ante el nuevo gobierno y sus posibles avances en materia de justicia en el país optaron por las ventas de tierras con altos costos materiales y temporales, generando un detrimento en el avance de una reforma rural.

La tendencia de la exministra de agricultura no es nueva, Cecilia López, al igual que José Antonio Ocampo y Jorge Iván González, son representantes del sistema y el régimen en Colombia, pretendiendo reformas cosméticas sin transgredir las bases estructurales del proyecto neoliberal. Aunque la responsabilidad de Cecilia López es directa, la del ejecutivo también, puesto que su dirección debiera garantizar la rigurosidad y compromiso social en cada una de las representaciones del poder gubernamental, así como su total articulación con el programa y proyecto de gobierno.

Los anteriores, son algunos de los casos más sensibles en materia económica de la baja y mala gestión del gabinete, a las que podríamos agregar la del exministro de educación Alejandro Gaviria, dilapidador de la transición a una educación como derecho y no como mercancía; junto con el papel de exministros y directores que priorizaron sus intereses individuales, gremia-

les o de clase, como son los casos de Álvaro Leyva, Laura Sarabia, Carlos Reyes y Aurora Vergara, entre otros.

Como conclusión de este apartado, se resalta la falta de organicidad que históricamente ha caracterizado los proyectos políticos progresistas, lo cual pesa directamente en la imposibilidad de materializar un gabinete que responda a las necesidades de las exigencias de la población colombiana. La incertidumbre y falta de carácter en el liderazgo en el poder ejecutivo se extendió a todas las instancias, dándole espacio a un caos normativo y procesual que benefició a las instituciones estatales capturadas históricamente para impedir legal e ilegalmente las transformaciones requeridas por las mayorías nacionales.

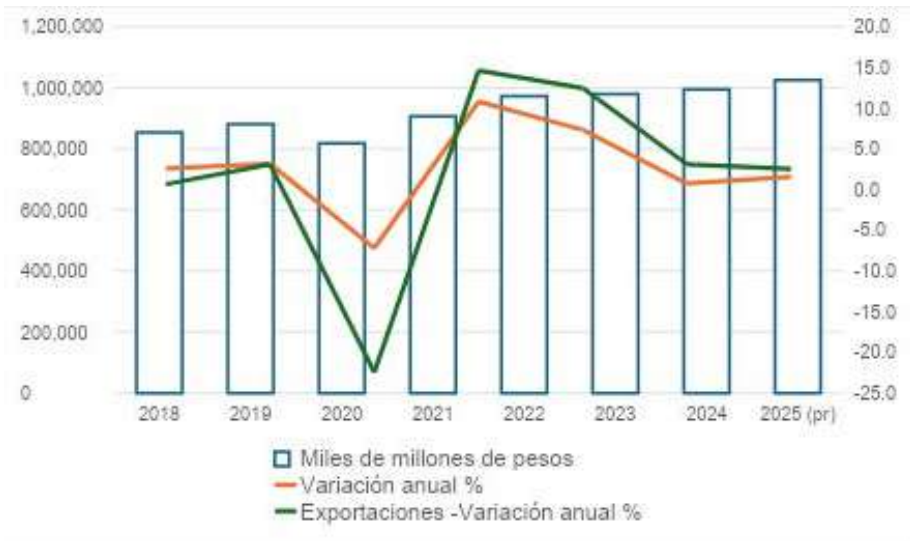
Análisis desde la economía política de los indicadores económicos y la influencia del proyecto económica 2022-2026

El análisis de lo indicado en este intertítulo no se centra tan solo, en una reflexión descriptiva del devenir de los indicadores económicos y financieros del Gobierno; sino que avanzará en la metodología de la investigación hacia el estudio complejo y comparado abocado a la transformación de un modelo económico financiero y dependiente hacia un desarrollo nacional soberano y progresista.

Producto Interno Bruto 2022-2025: resultado y perspectivas

En primer lugar, se realizará un análisis del desarrollo del Producto Interno Bruto en el país y su incidencia en el crecimiento de sectores estratégicos, para contrastar con la materialización de las políticas.

Gráfica N°1: Producto Interno Bruto en miles de millones de pesos y en variación anual en porcentaje, y exportaciones en variación anual en porcentaje entre 2018 y 2025*



Nota: Realizado a partir de (Banco de la República, 2026)

*Los datos para el año 2025 se realiza bajo una proyección de los indicadores.

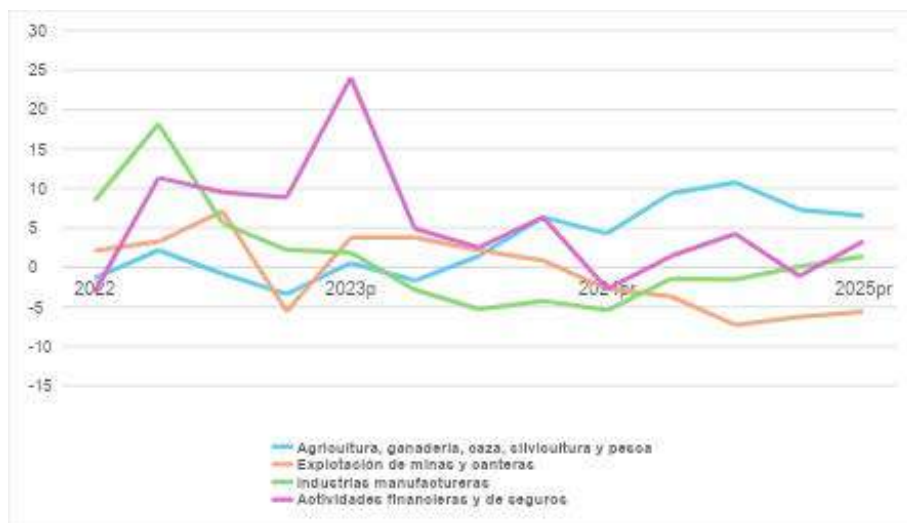
El Producto Interno Bruto en Colombia entre 2018 y 2025 evidenció una tendencia de crecimiento sostenido, claro está excluyendo el impacto derivado de la pandemia, en el que podemos observar una cierta constante de crecimiento que no demuestra directamente el enriquecimiento de la sociedad. El Producto Interno Bruto es uno de los indicadores más importantes en la valoración de una economía; sin embargo, es importante resaltar que a partir de la apertura económica desde la década de los años 70 y profundizado en los años 90 del siglo XX, este indicador pierde credibilidad por los bajos controles de capital y fluctuabilidad.

Particularmente, en el gobierno de Gustavo Petro, entre 2022 y 2025, se evidenció para el año 2022 una variación porcentual de 7,3%, un crecimiento jalonado por el repunte pospandémico; para el año 2023, un crecimiento de 0,7% materializando la estabilización de la economía a nivel mundial; para el año 2024, se constató un crecimiento de 1,6% que se concatenó con el crecimiento promedio de la región; y, para el año 2025, en promedio y

proyectado se prevé un crecimiento entre 2,8 y 3,2% debido a la iniciativa de producción agropecuaria liderada por las ministras de agricultura Jennifer Mojica y Martha Carvajalino.

En realidad, uno de los avance más importantes en materia de transformación del modelo productivo se ha dado producto de la gestión de la Ministra de Agricultura, Martha Carvajalino, quien a pesar de las limitaciones generadas por su antecesora, la exministra Cecilia López, ha creado condiciones para adentrarse en un modelo agroindustrial, como puede verse en la gráfica número dos. Este proceso de giro desde una actividad extractiva, basada en la exportación de recursos minero energéticos, hacia un sistema agroindustrial, incentiva el empleo, el crecimiento económico y la prolongación de una inflación controlada por medio del aumento de la masa de producción, entre otros procesos.

Gráfica N°2: Crecimiento porcentual del PIB en algunos sectores para el periodo 2022-2025



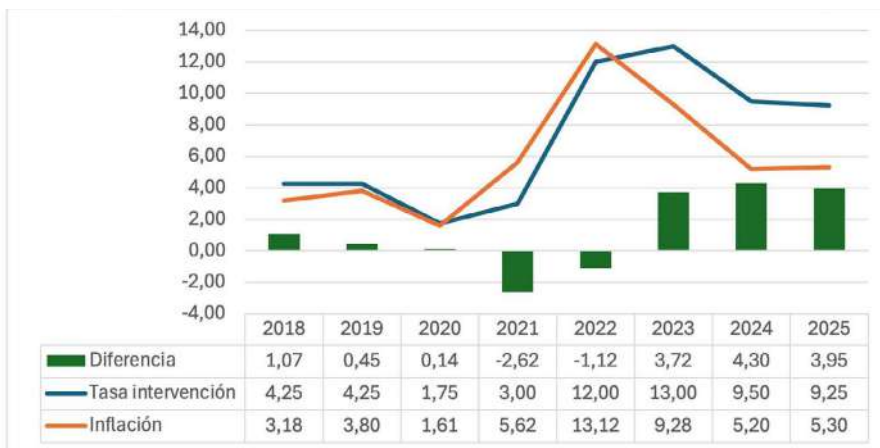
Nota: realizado a partir de (DANE, 2025)

El crecimiento del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto por sectores permite ver un incremento sostenido desde el año 2023, paradójica-

mente tras la salida de la exministra Cecilia López, pasando de máximos de 3% entre 2022 y principios de 2023 a rondar entre el 6 al 10% desde 2023 e inicios del 2025. El declive que se observa desde 2025 en el crecimiento del PIB del sector agrícola, ganadería, caza, silvicultura y pesca, se debe al desorden global originado por el arribo de Donald Trump a la administración gubernamental de Estados Unidos.

Así mismo, la gráfica numero dos atestigua como el sector financiero, ante la prolongación de la captura del Banco de la República con la designación de Olga Lucía Acosta en el Banco central colombiano, incrementó su participación en el mercado nacional debido a la promesa de manutención de tasas de interés exorbitantes con relación a la inflación que comporta el país. Como queda claro en el siguiente extracto y gráfica, bajo los datos de crecimiento, el sector financiero encontró en la designación de Olga Acosta las garantías y altas ganancias soñadas: “Según un reporte de la Superintendencia Financiera, en conjunto, el sistema financiero generó ganancias por \$45,4 billones, lo que representa una variación anual de 1.202% si se comparan con los \$3,49 billones del mismo periodo de 2022” (Valora Analitik, 2023).

Gráfica N°3: Tasa de interés, inflación y Diferencial en Colombia entre 2018 y 2025



Nota: Realizado a partir de (Banco de la República, 2025).

En estas circunstancias, la perspectiva del desarrollo del Producto Interno Bruto evidencia: a) como el sector de agricultura ha sido uno de los dina-

mizadores de la economía colombiana, b) una reducción en la presencia del sector extractivo; y, c) la manutención especulativa de un sector financiero que logró sus mayores tasas de ganancia debido a los vaivenes del gabinete y su gestión.

Por otro lado, el análisis complejo y de conjunto del PIB en Colombia, dejando de lado el sector agrícola, permite apreciar una debilidad, al traslucir que la manutención de tasas de crecimiento corresponde a procesos especulativos, temporales, que pueden ser desmontados sin ningún esfuerzo por una administración contraria o una presión externa al país. Es prioritario desanudar los nudos neoliberales y avanzar a un proyecto que materialice el Estado Social democrático de derecho en Colombia.

Ingresos, gastos y deuda pública

La elevada herencia transmitida a la administración del gobierno de Gustavo Petro por parte de Iván Duque, Juan Manuel Santos y Álvaro Uribe, en términos de carga de endeudamiento, es la más elevada que ha tenido que afrontar un gobierno en el siglo XXI (Manrique, 2025). El arribo del gobierno del Pacto Histórico se enmarca en un contexto posterior a la pandemia, durante la cual el gobierno de Iván Duque, con apoyo de las instituciones del Estado, en particular el Banco de la República, amplió exponencialmente el endeudamiento, la emisión de dinero y demás recursos fiscales, monetarios y de hacienda a partir de la promulgación de un centenar de decretos con fuerza de ley, muchos de los cuales iban en contravía de la Constitución Política de 1991.

**Gráfica N°4: Deuda Pública Bruta del SPNF en millones de pesos y
Deuda con relación al PIB, 2018-2025**

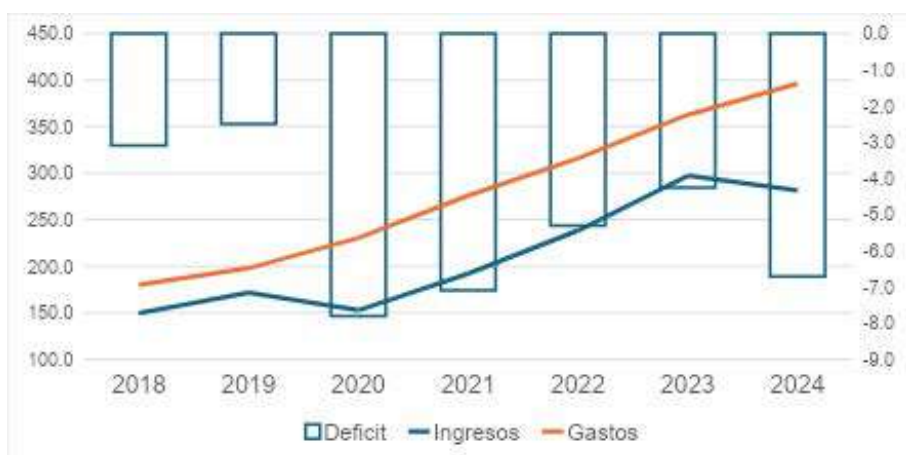


Nota: realizada a partir de (Banco de la República, 2026)

Como se constata en la gráfica número cuatro, la deuda pública bruta del sector público no financiero en Colombia se elevó desde alrededor de 600 billones de pesos hasta superar los 1.000 billones en tan solo cuatro años. Esta herencia económica y de gestión fue entregada al gobierno de Gustavo Petro, quien tenía como objetivo la ampliación progresiva de los derechos, lo cual implicaba un incremento en el gasto del Estado y, por ende, una necesidad de generar nuevos ingresos para mantener sus políticas.

Es así como la política fiscal con la que se encontró el actual gobierno, corresponde a una de las más deterioradas de los últimos 20 años, tanto por la demanda de recursos para el cumplimiento del servicio de la deuda, como por el entorno macroeconómico. Aunado a esto, se sumaría la gestión de su gabinete, particularmente desde el Ministerio de Hacienda, Banco de la República y Departamento Nacional de Planeación, fieles y profundos creyentes en la estabilidad fiscal y la austeridad del régimen neoliberal, como vehículo para gestionar la crisis, sin salir de ella.

Gráfica N°5: Ingresos y Gastos en billones de pesos y déficit fiscal en porcentaje 2018-2024



Nota: realizada a partir de (Banco de la República, 2026).

La pandemia generó un deterioro en los ingresos, aumento de los gastos y demanda de deuda del Estado, como se puede observar en la gráfica número cinco, debido al salvataje realizado por Iván Duque a los grandes monopolios y oligopolios en el país, a partir de la reducción de impuestos, entrega de subsidios directos e indirectos, y transferencias monetarias. El déficit fiscal de -6,7 puntos en el año 2022 impuso la necesidad de tramitar una reforma tributaria con el fin de generar una progresividad en la tributación a partir de impuestos directos y progresivos apoyándose para ello en la Ley 2277 de 2022 o reforma tributaria

Esta Ley incorporó una actualización tributaria, en la que el sector minero-energético, en particular el petrolero, recibió un aumento de las cargas tributarias a partir de la no deducibilidad de las regalías y el aumento del impuesto a la renta a partir de los precios internacionales de los hidrocarburos. Estos dos acápites de esta reforma tributaria fue analizada por la Corte Constitucional declarándola inexecutable, con lo cual el Estado dejó de recibir aproximadamente 11,6 billones de pesos para el año 2023. La decisión de la Corte Constitucional representó más de la mitad de los ingresos presupuestados con la reforma tributaria, de unos 80 billones entre 2023-2026 (Becerra, 2022).

No hay que perder de vista que las altas cortes, en particular la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, además del Congreso de la República y gran parte de la administración pública, ha interpuesto una serie de trabas e impedimentos normativos, procesuales y técnicos ante las pretendidas transformaciones del Estado colombiano. La imposibilidad de tramitar una reforma tributaria a partir del cerrojo de la Corte Constitucional a favor de los grandes capitales, la falta de comprensión de las jerarquías dentro del Estado, y la ausencia de un cuerpo organizado de especialistas en normas, procesos y convenciones dentro del Estado, han impedido materializar con suficiencia los proyectos de progresividad de los derechos de la población colombiana.

Esta realidad, además del conjunto de elementos hasta acá considerados, muestran como el gobierno, sus ministros y las y los congresistas del Pacto Histórico sucumbieron ante el relato de estabilidad y dejaron de lado la disputa por la legitimidad, legalidad, odiosidad e inestabilidad, en general del modelo económico, y en particular de un endeudamiento que se destinó para financiar a los grandes capitales, reprimir a la población y agrandar los recursos de la política tradicional. El relato sedujo a un grupo de políticos que, obnubilados por el poder, dejaron de realizar sus respectivas funciones; dentro de ellos algunos congresistas terminaron inmiscuyéndose en el gobierno sin concentrarse en su necesario papel en el Senado y en la Cámara para avanzar en una transformación, que no se reduce a una administración, sino que se tomará varios periodos de gobierno, una disputa que no solo implica aplicar las normas y leyes hoy vigentes, sino que va mucho más allá, buscando en todo momento cambiarlas, para lo cual es fundamental activar el poder constituyente.

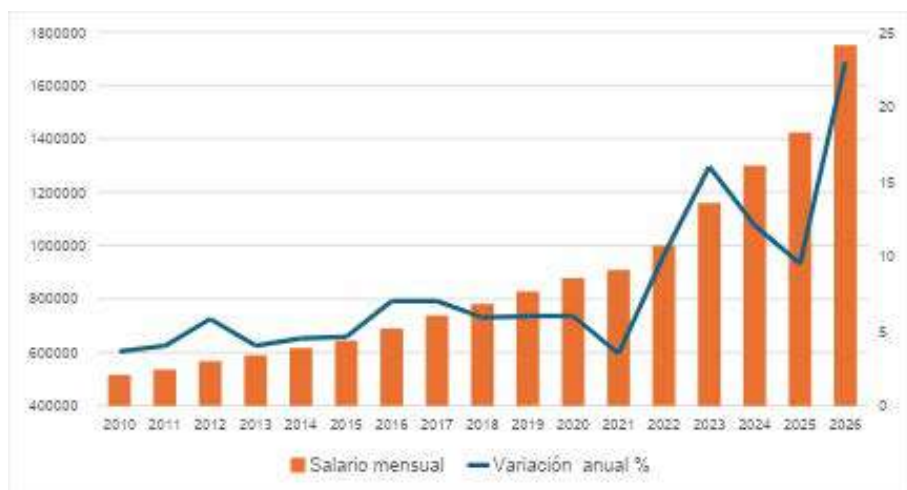
Mundo del trabajo, salario y desempleo

El gobierno del Pacto Histórico contó entre 2022 y 2025 con una Ministra de Trabajo como Gloria Inés Ramírez, destacada líder sindical en el mundo del magisterio, generando una garantía en el avance de los derechos económicos de las y los trabajadores. Así mismo, su relevo, Antonio Sanguino -excongresista-, ha mantenido y avanzado en materia de reivindicaciones económicas, parte de lo cual se refleja en la implementación del salario vital

para el año 2026, que se encuentra contemplado en la Constitución Política de 1991 y en el bloque de constitucionalidad, lo cual implicó un incremento de alrededor del 23%.

El incremento salarial para las y los trabajadores formales en Colombia ha tenido un considerable avance y crecimiento con relación a las administraciones anteriores, como las de Iván Duque, Juan Manuel Santos y Álvaro Uribe, que materializaron la sobreexplotación de la mano de obra en el país en el siglo XXI. El incremento promedio anual del salario mínimo durante el gobierno de Gustavo Petro es del 15% anual, lo cual le configuró como el gobierno que más ha aumentado el salario mínimo durante lo corrido de este siglo, concretando una recuperación del poder adquisitivo perdido en las anteriores administraciones, como puede observarse en la gráfica número seis.

**Gráfica N°6: Salario mensual en Colombia en pesos y
variación porcentual anual entre 2010 y 2026**



Nota: realizada a partir de (Guerrero, 2025).

Este avance en el reconocimiento de la sobreexplotación laboral, la cual fue aplicada en Colombia a partir de los paradigmas neoclásicos impulsados por el Consenso de Washington y por las instituciones financieras

internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio, se vio resistido por las políticas gubernamentales entre 2022 y 2026. Esta defensa del mundo laboral se concatenó con la promulgación de la Ley 2466 de 2025, la cual entre otros logros, recupera el derecho de la jornada diurna hasta las 7:00 pm y sus incrementos respectivos en la jornada nocturna; el pago del recargo del 100% de los dominicales y festivos; contratos de aprendizaje dignos, con un salario correspondiente, por lo menos, al 75% del salario mínimo; y la dignificación de las actividades del cuidado a partir de diversas protecciones y reconocimientos económicos (Ministerio del Trabajo, 2025).

Si bien estos son avances considerables en materia de dignificación del empleo, quedan aún tareas inconclusas debido a las barreras vigentes en diferentes instituciones y que obstruyen el reconocimiento de los derechos del mundo del trabajo, pero también los propios bloqueos que surgen del Gobierno ante su indecisión para aplicar mecanismos participativos consagrados en la Constitución, como el referendo, plebiscito y un proceso constituyente, que no se limite a un argumento retorico sino que implique una apuesta real.

En el campo laboral, así mismo, un reto es el alto nivel de informalidad que persiste en el país con una cifra de 55,4 para el mes de septiembre de 2025, que aunque menor frente al 57,9 recibido en agosto de 2022, aún significa y refleja una deuda con el pueblo colombiano (DANE, 2026).

Los sectores que más han aportado para la reducción de la desocupación en el país han sido el sector agropecuario, alojamiento y servicios de comida, transporte y almacenamiento, administración pública, defensa y educación, e industria y manufactura, los cuales han generado un descenso de la desocupación hasta llegar a cifras de 7% para el mes de noviembre de 2025, inferior respecto al 10,6% reportado en el mes de agosto de 2022. Si bien esta reducción enmarca una recuperación del sector real de la economía, es importante destacar que la metodología utilizada históricamente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística cuenta con un manejo engañoso del término ocupación, según el cual una persona es clasificada como ocupada sin recibir retribución material, desdibujando e invisibilizando la realidad del mundo del trabajo en Colombia.

Es así como, entre enero y octubre del año 2025 el país registró 23,7 millones de personas ocupadas, de las cuales 11,3 millones ganan menos de un salario mínimo, 2,4 millones reciben un salario mínimo y 9,9 millones devengan más de un salario mínimo. Son datos, sin duda, que reflejan la deuda histórica del país con el sector laboral. Estas cifras demuestran, así mismo, que si bien han existido avances en la recomposición del mundo del trabajo en el país bajo el gobierno del Pacto Histórico aún se requiere un apalancamiento mayor desde el Estado para darle cuerpo a un modelo de desarrollo que jalone e intervenga la economía con el fin de generar empleo digno, sin transferir la responsabilidad al sector privado.

Al llegar a este punto de la valoración presentada, es pertinente reconocer que sin un análisis riguroso sobre el modelo de desarrollo, más allá de la reflexión sobre el extractivismo, no podrán resolverse las grandes problemáticas económicas y laborales que carga nuestra sociedad, entre ellas la prevalencia y dominio del régimen neoliberal de corte financiero, el cual implica la agudización de la sobreexplotación e informalidad en el mundo del trabajo. Como parte de ello, destruir los paradigmas clásicos y neoclásicos que rigen la economía, con su ficción económica, incluido el relato del mercado como la institución más optima en la sociedad. Una superación que no puede lograrse sin buscar y poner en marcha nuevos rumbos que propendan por la satisfacción de las mayorías que integran la sociedad colombiana y regional, por encima de las necesidades del mercado global.

Conclusión

Lo hasta acá relacionado nos permite constatar que el gobierno del Pacto Histórico careció de un proyecto y modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo y a la financiarización de la economía. De ahí que, por mucho que se denuncie y prometa en los discursos, poco podrá transformarse, menos en términos estructurales, y poco podrá realizarse en términos de los derechos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales en el país. También nos permite ver la ambigua y débil gestión del gabinete ministerial; un actuar con graves consecuencias en los ministerios más sensibles para la economía política, favoreciendo, por ejemplo, la continuidad de la captura del Estado, en particular sus instituciones, algo que pesa en el

bloqueo persistente a la hora de pretender llevar a cabo transformaciones sociales de fondo..

Por su parte el análisis de la economía política del gobierno permite constatar que sin un proyecto sólido, científico y analítico, las reformas no pueden materializarse, lo que prolonga el dominio de las barreras impuestas por más de 30 años de constitucionalización del régimen neoliberal en el país. De igual manera, la inclinación por un acuerdo nacional, sin la comprensión de las disputas entre las diversas clases económicas, llevó a la pérdida de campos de disputa institucional, así como de meses en gestión normativa y procesual que incentivara la transformación del Estado colombiano, altamente cooptado por las elites económicas de carácter rentista y violentas.

Los indicadores acá procesados son sintomáticos de una relación compleja que debe ser comprendida, sin perder de vista la mirada integral de la economía como relación de producción-reproducción de la vida material, ello difuminado por la prevalencia de un análisis de política económica, que termina de manera prioritaria gestionando las crisis y no incidiendo en cambiar la situación de raíz. Por ello, es importante valorar los avances, reconocer los errores, y comprender los límites de un gobierno que pensó transitar hacia un verdadero capitalismo, sin comprender la historia y desarrollo del mismo, y sin avanzar en su comprensión sistémica y de régimen, tanto a nivel local como internacional.

Referencias

- Banco de la República. (2025). *Boletín de Indicadores Económicos*.
- Banco de la República. (2026). *Boletín de Indicadores Económicos*.
- Becerra, B. (2022, December 14). Gustavo Petro sancionó la Reforma Tributaria que recaudará \$80 billones hasta 2024. *La República*.
- Bensaïd, D. (2013). *Marx intempestivo: Grandezas y miserias de una aventura crítica*. Herramienta.
- Bernal, J. (2025). Gustavo Petro reveló cuál ha sido su peor error durante su Gobierno: hasta le ‘echó la culpa’ a su primer ministro de Hacienda. *Infobae*.
- Bunge, M. (1999). *Las ciencias sociales en discusión: una perspectiva filosófica*. Editorial Sudamericana S.A. .
- Chesnais, F. (2003). La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes. *Revista de Economía Crítica*, 37–72.
- DANE. (2025). Producto Interno Bruto (PIB) nacional trimestral. *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* .
- DANE. (2026, January 10). Empleo informal y seguridad social. *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*.
- Díaz, J. (2008). *Regímenes y Sistemas Políticos*. Escuela Superior de Administración Pública.
- DNP. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo: Colombia, potencia mundial de la vida*.
- García, Sebastián. (2024). Para Cecilia López, Gobierno Petro “vapuleó la tecnocracia”: “Es una vergüenza.” *El Tiempo*.
- Gómez, J. (2020). La nueva década perdida en américa latina el nuevo régimen de acumulación y su implicación en la crisis civilizatoria. *Kavilando*, 404–4462.
- Gómez, J. (2021). Reformas tributarias en Colombia 1990-2020 y su papel en la configuración de la crisis fiscal del Estado. *Revista Kavilando*, 13(2), 227–244.
- Guerrero, H. (2025, December 29). Histórico del salario mínimo Colombia - Actualizado 2026. *Bitakora*.
- Husson, M., & Louca, F. (2013). Capitalismo tardío y neoliberalismo. *Revista Herramienta*. <http://hussonet.free.fr/louespa.pdf>
- Kuhn, T. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.

- Lukács, G. (2013). *Ontología del ser social*. Herramienta.
- Manrique, P. (2025, January 13). LAS MAROMAS DE PETRO PARA LLENAR EL BARRIL SIN FONDO DE LA DEUDA DE DUQUE. *La Silla Vacía*.
- Ministerio del Trabajo. (2025, December 1). La Reforma Laboral ya es la Ley 2466 del 25 de junio. *Ministerio Del Trabajo*.
- Orduna, P. (1992). Economía Política y Política Económica: una simbiosis metodológica. *Cuadernos de Estudios Empresariales*, 2, 131–146.
- Pacto Histórico. (2022). *Colombia potencia mundial de la vida: Programa de gobierno 2022-2026*.
- Valora Analitik. (2023). Sistema financiero de Colombia a marzo: fondos de pensiones generaron billones para afiliados. *Valora Analitik*.
- Wallerstein, I. (2006). *Análisis del sistema mundo*. Siglo XXI editores, s.a. de c.v.

Balance agricultura gobierno Petro: cambio y status quo

Erika Imbett*

Héctor Alejandro Zuluaga Cometa**

Resumen

El gobierno Petro ha reorientado la política agraria articulando el Acuerdo Final de Paz con el Plan Nacional de Desarrollo *Colombia, Potencia Mundial de la Vida*. A mediados de 2026, el sector agropecuario registra resultados históricos, con un crecimiento del 8 % en 2024 y una reducción de la pobreza rural y el desempleo. La estrategia se sustenta en el fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y la creación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), orientadas a garantizar la soberanía alimentaria, proteger tierras fértiles y democratizar el acceso a la tierra. Sin embargo, estas medidas enfrentan la oposición de sectores empresariales y gremiales, que cuestionan sus implicaciones sobre la seguridad jurídica y la autonomía territorial. El alcance de la reforma dependerá de la capacidad del Estado para consolidar su institucionalidad, superar las resistencias políticas y fortalecer la economía campesina, familiar, étnica y comunitaria, asegurando la continuidad de las transformaciones más allá del actual gobierno.

Introducción

El presente artículo se estructura en cinco apartados. El primero ofrece una introducción que contextualiza, a partir del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en adelante, Acuerdo final, las principales problemáticas agrarias del país, así

* Ingeniera en Diseño Industrial , Magíster en Estudios de CTS y Doctora en pensamiento complejo. Jefa del Departamento de Diseño de la institución Universitaria (ITM) y Vicepresidenta de la Red Académica de Diseño (RAD). ORCID: 0000-0002-5240-1397 Contacto: erikaimbett@itm.edu.co

** Investigador Grupo Kavilando. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4472-8098> CO-RREO: alejandro.cometa@ipecal.edu.mx

como las soluciones formuladas por el Estado colombiano y la delegación de paz de las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo (Farc-ep). El segundo apartado presenta una síntesis del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, con especial énfasis en sus metas y lineamientos en materia agraria. El tercer apartado contrasta dichas metas con las cifras oficiales de cumplimiento reportadas en la de rendición de cuentas 2025, particularmente por el Madr.

El cuarto apartado examina, desde diversos enfoques teóricos y en perspectiva histórica, los obstáculos estructurales que han condicionado la implementación de la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral (RRI), así como las continuidades institucionales y políticas que persisten incluso después del gobierno del presidente Gustavo Petro. Finalmente, el texto cierra con un apartado de conclusiones que sintetiza los principales hallazgos del análisis.

Paz y Reforma agraria

El Acuerdo final de Paz 2016 generó un gran proceso de movilización y “actualización” de la agenda agraria en el país. De los 6 apartados que componen este acuerdo, el punto uno: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI), logró conclusiones frente a la deuda histórica con el campesinado, realidad que se venía insinuando desde la Constitución de 1991, avanzando en proponer rutas para su solución. Muchas de estas reivindicaciones fueron sostenidas desde 1965 por las Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia- ejército del pueblo (Farc-ep), recogidas en su Programa Agrario (CEDEMA, 2026)

El Punto 1 del Acuerdo final, estableció la RRI como pilar estructural para la superación de las causas históricas del conflicto armado asociadas a la desigualdad en la tenencia de la tierra, la exclusión social y el abandono estatal en las zonas rurales. Por ello, como objetivo general, la RRI busca transformar estructuralmente el campo colombiano, cerrando brechas urbano-rurales y garantizando condiciones de bienestar, productividad y equidad para la población campesina, indígena y afro. Además de promover 3 enfoques transversales, a saber: territorial, participación comunitaria,

diferencial y de género, prioriza las zonas más afectadas por el conflicto, la pobreza y la presencia de economías ilícitas. El enfoque territorial reconoce la heterogeneidad regional y orienta la adaptación de las intervenciones a las dinámicas sociales, económicas y culturales propias de cada territorio. Por su parte, el enfoque diferencial y de género garantiza el acceso equitativo a la tierra y a los beneficios de la reforma, con especial atención a las mujeres rurales y a los grupos étnicos. Finalmente, el enfoque de participación comunitaria establece que la planeación y la ejecución de las acciones deben fundamentarse en procesos participativos, asegurando la incidencia efectiva de las comunidades en la toma de decisiones (Alto Comisionado para la Paz, 2016, pp. 11-12).

El Acuerdo final estableció como componentes principales el acceso y uso de la tierra por medio de diversas acciones, como la creación de un Fondo de Tierras con 3 millones de hectáreas para adjudicación gratuita a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, la formalización masiva de la propiedad rural, estableciendo una meta de 7 millones de hectáreas (ha), la actualización del catastro multipropósito, la implementación de mecanismos de resolución de conflictos agrarios, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Pdet) (Alto Comisionado para la Paz, 2016, pp. 21-24), instrumentos de planificación participativa en 170 municipios priorizados, articulación entre comunidades, autoridades locales y gobierno nacional, inversiones integrales en infraestructura, salud, educación, vivienda rural y reactivación económica, (Alto Comisionado para la Paz, 2016, pp. 14-34).

Además de ello, promueve planes nacionales para la RRI que incluyen políticas sectoriales en infraestructura vial terciaria, riego y drenaje, electrificación rural, conectividad digital, salud y educación rural, economía solidaria, crédito agropecuario, y asistencia técnica e innovación (Alto Comisionado para la Paz, 2016, pp. 23-34)

La RRI constituye el eje fundacional del Acuerdo final, al abordar las raíces socioeconómicas del conflicto armado colombiano. Su alcance es estructural y de largo plazo, requiriendo coordinación interinstitucional, sostenibilidad fiscal y compromiso político continuo para su materialización efectiva.

Luego de un proceso político y electoral de desgaste del Acuerdo final, periodo durante el cual la oposición generó presiones para “hacerlo trizas” (Noticias Uno, 2017), el movimiento social recupero fuerza a partir del Estallido Social, pausado o potenciado por la pandemia (Zibechi, y otros, 2021), y articuló la coalición que llevó, por primera vez en la historia democrática y republicana del país, a una bancada fuerte al Congreso y un gobierno popular a la presidencia. Con ello la Reforma Agraria y otras reivindicaciones históricas populares tomaron relevancia e iniciaron el camino de la implementación y viabilidad.

Plan Nacional de Desarrollo Colombia, Potencia Mundial de la Vida: Reforma Agraria y RRI

El PND 2022-2026, Colombia, Potencia Mundial de la Vida, según la página web del Departamento Nacional de Planeación (DNP), fue resultado de un trabajo participativo que contó con más de 6.500 proposiciones, y las bases del mismo fueron construidas con las propuestas entregadas por más de 250.000 participantes en 51 Diálogos Regionales Vinculantes (2022).

Este PND estableció, como parte de sus objetivos, convertir el país en líder de la lucha mundial por la vida, la humanidad y la naturaleza, con base en 5 ejes de transformación:

- i. Derecho humano a la alimentación.
- ii. Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental.
- iii. Convergencia regional.
- iv. Transformación productiva, internacionalización y acción climática y
- v. Seguridad humana y justicia social. (Departamento Nacional de Planeación, 2022, pp. 1-3).

Cada uno de estos ejes relaciona diferentes estrategias, entre las que se resaltan, para el objetivo de este texto, el aumento en 10,38 % de la producción en cadenas agrícolas priorizadas para el derecho humano a la alimentación, pasando de 35,3 toneladas de alimentos a más de 38,9, denominada Producción para la vida (Departamento Nacional de Planeación, 2022, pp. 144-150).

En relación con el ordenamiento del territorio alrededor del agua, y justicia ambiental, se relacionan tres estrategias. La primera, de ellas la entrega de 2,9 millones de hectáreas (ha), para que Colombia avance en la restitución y titulación de la tierra como instrumento esencial para alcanzar la paz y potenciar la producción agrícola nacional (entrega masiva de tierras). La segunda, aceleración del catastro multipropósito, buscando que permita consolidar la Reforma Agraria y la RRI, pasando de un 9,4% a un 70% en su actualización. Finalmente, para la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, que busca superar los conflictos sociales, ambientales y económicos alrededor del uso y acceso a la tierra, se planteó la formalización de la tierra para 3.9 millones de ha (Departamento Nacional de Planeación, 2022, pp. 32-41)

Existen otras estrategias que, si bien no relacionan directamente metas agrarias, su desarrollo sí incluye el mundo rural, como lo es la reducción del porcentaje de colombianos en situación pobreza multidimensional, pasando de 11,5% a 9,5% (Seguridad Humana y Justicia Social) (Departamento Nacional de Planeación, 2022, pp. 505-567).

El PND integró herramientas estratégicas, como lo son las Áreas de protección para la producción de alimentos (Appa) Art. 144 (Departamento Nacional de Planeación, 2022, pp. 23-26) y una Política Nacional de Agroecología, orientadas a garantizar la soberanía alimentaria del país, posteriormente reglamentadas por el Madr en Resolución 331/2024 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2024) y la Comisión mixta nacional para asuntos campesinos y la política nacional de agroecología (Departamento Nacional de Planeación, 2022, p. 241).

Avances del sector agrario

El contexto sectorial del informe de rendición de cuentas 2025 del Madr detalla el comportamiento económico, comercial y social del sector agropecuario colombiano, resaltando un crecimiento histórico y mejoras en el bienestar rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025)

Frente al valor agregado del sector agropecuario para el año 2024, la agricultura, y en ella ganadería, caza, silvicultura y pesca, experimentó un

crecimiento del 8,0 %, la cifra más alta registrada en los últimos 46 años. Para el periodo acumulado de enero a septiembre de 2025, el sector mantuvo un crecimiento del 4,1 %, impulsado principalmente por la ganadería, que aportó 1,6 puntos porcentuales a dicha variación. Todas las divisiones del sector, incluyendo el café y la pesca, mostraron resultados positivos durante los tres primeros trimestres de 2025 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025, pp. 10-11)

En relación con el valor agregado de la agroindustria, tras el registro de caídas de 0,9 % en 2023 y 0,8 % en 2024 debido a contracciones en aceites, lácteos y derivados del cacao, la agroindustria mostró señales de reactivación en 2025, en cuyo primer semestre se observó un aumento acumulado del 4 % en la generación de valor agregado de productos alimenticios y bebidas.

Otro elemento de evaluación corresponde a la balanza comercial que, entre enero y julio de 2025, la balanza comercial agropecuaria y agroindustrial, registró un superávit de USD 3.412 millones Free On Board (FOB). Este valor representa un incremento del 113,2 % respecto al superávit observado en el mismo periodo del año 2024.

Las exportaciones del sector alcanzaron niveles históricos entre enero y julio de 2025, sumando USD 8.878 millones FOB. Esto significó un incremento del 36,0 % en valor y del 15,4 % en volumen (3.896.686 toneladas) en comparación con el año anterior, siendo los registros más altos desde 1995. Mientras que las importaciones (agropecuarias y agroindustriales) en el mismo periodo de enero a julio de 2025 sumaron USD 5.904 millones CIF. Este comportamiento representó un incremento del 11,2 % en valor y del 9,9 % en volumen frente al mismo periodo de 2024.

En otro aspecto del sector rural, el atinente al mejoramiento de los indicadores de bienestar social, se analiza en clave de la reducción de las brechas sociales entre el campo y la ciudad, bajo cuatro líneas. La primera, pobreza monetaria rural. Su incidencia disminuyó del 45,9 % en 2022 al 42,5 % en 2024, permitiendo que 339.000 personas salieran de esta condición. La segunda, pobreza multidimensional (IPM), registró una reducción del 25,1 % en 2023 al 24,3 % en 2024, lo que benefició a cerca de 77.000 habitantes rurales.

La tercera, empleo rural, según la tasa de desocupación en el sector rural, se ubicó en 7,3 % para el periodo enero-agosto de 2025, la más baja de los últimos seis años. El número de ocupados en el campo ascendió a 4,8 millones de personas.

Finalmente, la inflación de alimentos (IPC de alimentos), mostró una disminución de 19,4 puntos porcentuales en comparación con agosto de 2022, facilitando el acceso a la canasta básica (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025).

En clave de Reforma Agraria, el gobierno nacional gestionó 703.661,3 ha para proveer el Fondo Nacional de Tierras, de las cuales el 63,5 % se obtuvieron mediante compra directa por oferta voluntaria. En cuanto a la formalización de la propiedad rural, se reconocieron títulos por un total de 1.883.079,3 ha. De estas tierras formalizadas, 1,39 millones de ha se destinaron a comunidades étnicas y 490.681 ha a campesinos (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025).

La reactivación de la Reforma Agraria y la RRI ha estado también sustentada en el incremento sustancial del presupuesto a entidades descentralizadas y adscritas como, por ejemplo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) encargada de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), junto a la recuperación de iniciativa gubernamental en diferentes entidades.

En términos de gestión territorial han sido dos los instrumentos principales para la implementación de la Reforma Agraria y la RRI: las ZRC y las Áreas de protección para la producción de alimentos (Appa). En términos de los avances para las ZRC, desde el inicio del gobierno fueron creadas 14, cifra que duplica lo alcanzado desde la aprobación de la Ley 160/94. De ellas, las más recientes están ubicadas en los municipios de Pradera (Valle del Cauca), Santa Isabel y Anzoátegui (Tolima), y Apartadó y Tarazá (Antioquia) (Ver Tabla 1). Asimismo, se formalizaron 86 resguardos indígenas y ampliaron otros 59. Además del reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección, mediante el Acto Legislativo 001 de 2023 que modificó el artículo 64 de la Constitución de 1991.

	ZRC	Departamento(s)	Municipio(s)	Área (ha)	Año de constitución*
1	El Pato-Balsillas	Caquetá	San Vicente del Caguán	135.163	1997
2	Calamar	Guaviare	Calamar, El Retorno, San José del Guaviare	469.000	1997
3	Cabrera	Cundinamarca	Cabrera	44.000	1999
4	Valle del Río Cimitarra	Antioquia / Bolívar	Yondó, Remedios, Cantagallo, San Pablo	184.000	2002 (reactivada 2011)
5	Perla Amazónica	Putumayo	Puerto Asís	22.000	2000
6	Arenal-Morales	Bolívar	Arenal, Morales	29.110	2002
7	Togüí – Paraíso Escondido	Boyacá	Togüí	6.950	2011
8	La Tuna	Santa Rosa	Cauca	176.150	2022
9	Güejar-Cafre	Puerto Rico	Meta	33.694	2022
10	Sumapaz	Distrito Capital / Cundinamarca	Distrito Capital / Cundinamarca	22.765	2022
11	Losada-Guayabero	La Macarena y La Uribe	Meta	163.000	2023
12	Pradera	Valle del Cauca	Pradera	8.545	2024
13	Santa Isabel – Anzoátegui	Tolima	Santa Isabel, Anzoátegui	23.000	2024
14	San José de Apartadó	Antioquia	Apartadó	29.400	2024
15	Santuario de Rabanal	Ventaquemada y Samacá	Boyacá	7.877	2024
16	Tuluá	Tuluá	Valle del Cauca	32.298	2024
17	Alto Sinú (Tierralta)	Tierralta	Córdoba	80.376	2024
18	Tarazá	Antioquia	Tarazá	42.973	2024
19	Agro minero Ambiental	Antioquia	Anorí y Campamento	119.569	2025
20	Cuenca Río Las Piedras	Cauca	Popayán	818	2025 (Aprobado Plan de Desarrollo Sostenible)
21	Paz y Unión Campesina del Catatumbo	Hacarí, La Playa de Belén, Ábrego y Bucarasica	Norte de Santander	59.000	2025
22	Tierra, Vida y Paz	Chaparral, Rioblanco, Planadas y Ataco	Tolima	82.500	2026
			Total	1.772.188	

Tabla 1. ZRC en Colombia desde la Ley 160 de 1994 (Elaboración propia)

*Año de constitución según resolución administrativa de la entidad competente (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-Incora, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder o ANT).

El otro instrumento, las Appa, concretan una figura de política pública orientada a preservar suelos rurales de alta aptitud productiva, destinados prioritariamente a la producción alimentaria, especialmente campesina, familiar, étnica y comunitaria. Esta estrategia se apoya en instrumentos de ordenamiento territorial, determinantes del Ordenamiento Territorial - ni-

vel II, con el objetivo explícito de fortalecer la seguridad y soberanía alimentaria, así como proteger el derecho humano a la alimentación (UPRA, 2025)

Las Appa se distinguen de figuras anteriores de protección territorial porque integran criterios técnicos, ambientales, productivos y sociales en la delimitación de suelos, buscando articular el uso del suelo con la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria (Acfec) vinculada a mercados locales y la priorización de suelos con aptitud agropecuaria según criterios técnicos (clasificación de suelos, ubicación dentro de la frontera agrícola, y potencial productivo) (UPRA, 2025).

Durante el periodo 2022–2025, la implementación de la figura se realizó de manera gradual, alcanzando los siguientes hitos:

Primera declaración. En julio de 2024 se declaró la primera Appa en la región sur de La Guajira, con casi 80 mil ha destinadas exclusivamente a producción agrícola. Esta iniciativa fue un insumo simbólico y técnico para legitimar la figura ante comunidades locales e instituciones (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), 2024).

Expansión en 2025. Se declararon nuevas Appa en diversos departamentos como Antioquia, Cundinamarca y Tolima. Contribuyendo a un total nacional estimado bajo protección agrícola de 118.300 ha. A continuación, una relación de estas y de otras en proceso de declaratoria e identificación:

Balance agricultura gobierno Petro: cambio y status quo

	Departamento	Municipios	Área declarada (hectáreas)	Año de declaratoria	Estado
1	La Guajira (Sur)	San Juan del Cesar, El Molino, Villanueva, Urumita, La Jagua del Pilar, Distracción, Fonseca y Barrancas.	79.782	2024	Declarada
2	Antioquia (Suroeste antioqueño)	Concordia, Fredonia, Venecia, Jericó, Tarso, Salgar y Caramanta.	43.317	2025	
3	Cundinamarca (Sabana Centro)	Sopó y Nemocón	1.951,16	2025	
4	Tolima	Falan	11.703,07	2026	
5	Tolima	Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá.			En proceso
6	Cundinamarca	Villahermosa, Líbano, Murillo, Palocabildo, Casablanca, Herveo y Fresno			
7	Córdoba	Montería, Ayapel, Buenavista, Cereté, Chima, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Lorica, Momil, Montelibano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Purísima, Sahagún, San Andrés de Sotavento, San Antero, San Carlos, San Pelayo y Tuchín.			En identificación
8	Meta	Acacias, Barranca de upía, Cabuyaro, Castilla La Nueva, Cubarral, Cumaral, El Calvario, El Castillo, El Dorado, Fuente de Oro, Granada, Guamal, La Macarena, Uribe, Lejanías, Mapiripan, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Lleras, Puerto López, Puerto Rico, Restrepo, San Carlos de Guaroa, San Juan de Arama, San Juanita, San Martín, Villavicencio y Vista Hermosa			
9	Cauca	Popayán			
10	Putumayo	Mocoa			
11	Santander	El Carmen de Chucurí y San Vicente de Chucurí.			

Tabla 2. Áreas de Protección para la Producción Agropecuaria (Elaboración propia con base en (Presidencia de la República, 2025), (Prensa Latina, 2025) y (Parrado, Castellanos, Aguirre, & Pedraza, 2025))

El proceso de identificación en más de 100 municipios para declarar nuevas Appa hacia 2026, indica un crecimiento planificado de esta figura institucional (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, 2024). Estos

datos muestran un avance significativo en la ocupación formal de suelos con vocación alimentaria, aunque todavía representan una fracción reducida del total de tierras aptas del país.

La creación y expansión de las Appa se vinculan a dos objetivos estratégicos del gobierno del cambio como se señalaron más arriba, protección de suelos fértiles y soberanía alimentaria, como fundamentación de la seguridad alimentaria y política agraria

En relación con el primer objetivo estratégico, el Estado ha declarado que la pérdida de suelos agrícolas de alta calidad en Colombia ha sido históricamente alta. En ese sentido, las Appa buscan preservar suelos con alta productividad, evitando su conversión a usos no agrícolas (urbanización descontrolada, minería, infraestructura).

El segundo objetivo estratégico, soberanía alimentaria, enfatiza que la producción de alimentos debe garantizar la disponibilidad continua de alimentos en mercados internos y preservar la actividad productiva campesina, conectando con el enfoque del derecho humano a la alimentación en la Constitución y el PND (Presidencia de la República, 2025).

La implementación de las Appa ha generado debates importantes dentro del espectro político y jurídico colombiano. En términos de la autonomía territorial, algunos críticos, especialmente gremios empresariales y sectores de gobiernos locales, han argumentado que las Appa afectan la autonomía municipal y el uso del suelo, ya que obligan a ajustar los Planes de ordenamiento territorial (Pot) para incorporar restricciones y prioridades productivas. Esto ha llevado incluso al estudio de demandas ante la Corte Constitucional contra el artículo que dio origen en el PND a la figura (Forero, 2025).

Sectores económicos, como la Andi, Camacol y la Asociación Colombiana de Minería, han cuestionado las Appa por su potencial impacto en inversiones, proyectos de infraestructura y desarrollo regional, señalando que la regulación podría generar inseguridad jurídica y restringir actividades económicas complementarias al agro (Forero, 2025).

El Madr ha demostrado cómo las críticas realizadas a las Appa, instrumento técnico y de protección alimentaria, son utilizadas por sectores opositores para enmarcarlas como una medida centralista e ideológica, especialmente en contextos preelectorales (Presidencia de la República, 2025).

Durante el gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-2026), las Appa se consolidaron como una política pública novedosa, con la intención de fortalecer la protección del suelo agrícola y garantizar la producción de alimentos desde una perspectiva de soberanía alimentaria y justicia rural. Se avanzó en su formalización, expansión territorial e incorporación en instrumentos de ordenamiento territorial. Sin embargo, su implantación ha enfrentado debates significativos sobre autonomía territorial, seguridad jurídica, prioridades económicas y equilibrios de poder entre niveles de gobierno.

Fenómenos que persisten frente al cambio.

El primero de ellos, los obstáculos constitucionales y legales propios del ordenamiento jurídico colombiano. Para (Villa, 2022) dentro de las reformas introducidas a la Constitución de 1991 que buscaban ejercer el reformismo constitucional como estrategia ideológica preventiva del cambio social y alteraciones políticas, se encuentra la enmienda sobre la expropiación sin indemnización por razones de equidad (Acto Legislativo 1 de 1999) del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) En ella se dio continuidad a la política de destrucción del campesinado y la neoliberalización de la ruralidad (Presidencia Misael Pastrana Borrero (1970-1974) con la apertura al sector financiero internacional. Este hecho, señalado por el autor, es continuado por vías guerreristas por el Uriato (Presidencias de Álvaro Uribe Velez (2002-2010), dando así una puntada final a la reforma agraria democrática (pp. 12-15).

El primer elemento ha estado ligado a las históricas violencias y ha buscado legalizar el despojo. Para Villamil & Castillo (2024), el análisis de la relación entre el paramilitarismo y las distintas formas de conflictividad agraria en Colombia, a partir de estudios de caso en la región Caribe, muestra el papel determinante desempeñado por las élites rurales y su compleja par-

ticipación en procesos de privatización de la violencia. En particular, los autores destacan la manera como ciertos sectores ganaderos se articularon orgánicamente con el proyecto paramilitar, así como la diversidad de respuestas adoptadas por diferentes élites agrarias y la influencia que tuvieron las economías ilegales en la reconfiguración del mundo rural (pp. 6-13).

Los autores identifican tres enfoques principales para interpretar el despojo de tierras en Colombia como una forma de contrarreforma agraria. En primer lugar, sus efectos de concentración de la propiedad rural. En segundo lugar, la naturaleza de los actores responsables del despojo, entre los que destacan estructuras vinculadas al narcotráfico y al paramilitarismo. Finalmente, el perfil de las víctimas, que en muchos casos corresponde a campesinos que previamente habían sido beneficiarios de distintos programas de reforma agraria (Villamil & Castillo, 2024, pp. 14-21).

Otro de los fenómenos es la acumulación indebida de baldíos y la formalización de la propiedad. Restrepo & Bernal (2014) plantean que existen dos pilares centrales de la política de tierras que han sido implementados con lentitud en el marco de la política agraria y el desarrollo rural históricamente a saber: la recuperación para el Estado de baldíos adjudicados de forma indebida o dolosamente acumulados y dos, el programa de formalización de la propiedad agraria, tanto en tierras de origen fiscal como privadas. Programas claves para la modernización del sector agrario (pp. 20-21) En este sentido procesos que en el marco de la implementación del Acuerdo final del gobierno Santos buscaron transformar este fenómeno de acumulación de baldíos de la nación y formalizar la propiedad de comunidades campesinas que llevan años trabajando la tierra sin un título de propiedad, aún reaccionan desde diferentes frentes contra procesos de cambio como la Jurisdicción Agraria y Rural (JAR) y el proceso de compra de tierras por parte del gobierno.

Como lo explican Restrepo & Bernal (2014) la tierra debe ser fundamento para la paz y para ello la estructura de la propiedad agraria debe cambiar transformando la concentración en la tenencia de la tierra y la atomización minifundista a partir de la definición de reglas sobre el acceso y la distribución de tierras que corrijan la negación de territorialidades preexistentes y

superar la etapa de subsidio a la demanda y el nuevo conflicto por el territorio abierto desde 1994 en la historia de la propiedad (pp. 61-120)

Finalmente, Sanín (2025) realiza una genealogía del conflicto armado, fenómeno que hoy aún pervive por causa de la enorme desigualdad agraria producto del fracaso de la Reforma Agraria desarrollada durante el Frente Nacional (pp. 22-34) Desigualdad que contiene elementos como el acceso a la tierra, el riesgo frente a ataques letales, abandono estatal y precaria representación política desde 1960 y que son desarrolladas por el autor en 5 constataciones a manera de conclusiones:

- i. Una característica del país rural, para la época (aunque en acelerado proceso de urbanización), era la desigualdad en el acceso a la tierra.
- ii. La Violencia incidió en la concentración de la tierra y desestabilizó las sociedades agrarias.
- iii. Un sector de las élites era proclive al ejercicio de la violencia, con tradiciones armadas, motivos y capacidad para operativizarla.
- iv. La colonización fue una respuesta a la agitación agraria por parte de gremios de la producción y facciones políticas.
- v. La derrota de la Reforma Agraria hundió las promesas al campesinado y fragmentó la hegemonía y legitimidad del sistema político. (p. 452)

Conclusiones

Las causas estructurales de la desigualdad agraria y el modelo neoliberal se consolidaron en su última etapa en el marco de la Constitución de 1991, a pesar de las bases allí estructuradas por el constituyente para reconocer el campesino como sujeto de derechos y demás medidas constitucionales que buscaban revertir el fenómeno mencionado inicialmente, establecido desde el Pacto de Chicoral. Si bien desde 1972 los sectores terratenientes del país establecieron principios para continuar con su modelo de acumulación, en 1991 se intentó nuevamente articular las reivindicaciones del movimiento campesino al desarrollo de un modelo de Estado que respondiera a la realidad colombiana y su 60% rural, hecho que hasta el 2022 no había logrado sus objetivos, ni con el Acuerdo final entre el Estado colombiano y la insurgencia de las Farc-ep.

El Estallido Social como expresión de la rebeldía en Colombia, encabezado por una generación que venía soportando la presión de la crisis social que evidenció la Pandemia (Zibechi, y otros, 2021) abrió la senda del gobierno que reactivó la ejecución de agendas, como la agraria, pospuestas por gobiernos y sectores económicos que se han beneficiado en las últimas décadas de la reprimarización económica.

El futuro legal de las Appa, la permanencia y proyección de más ZRC dependerá de la apropiación del campesinado, de quienes cultivan y cuidan la tierra, de estas figuras. Movilización y defensa del territorio originaron estas herramientas y deben continuar promoviendo decisiones jurisprudenciales y legislativas favorables que potencien el constituyente primario.

La construcción institucional de una figura jurídica con criterios técnicos y participación comunitaria es un avance relevante en el ordenamiento territorial agrario y ha permitido poner en la agenda política la protección del suelo y la soberanía alimentaria como componentes estratégicos de la Reforma Agraria y la RRI frente a las necesidades estructurales del agro en Colombia.

Es necesaria la transformación total de la institucionalidad agropecuaria, recuperando instituciones como el Idema en el marco de la propuesta del presidente Gustavo Petro de Puntos Abastecimiento Solidario (PAS).

El legado de las Appa y las ZRC será juzgado tanto por su capacidad para proteger suelos estratégicos y sostener sistemas de producción local en los próximos ciclos de política agraria en Colombia.

Dentro de los obstáculos que ha encontrados para la implementación de las metas del PND, se encuentran los marcos jurídicos desarrollados por las leyes que desde 1991 acabaron con el aparato productivo agrario y recortaron su alcance. Por ello, otros obstáculos que han atravesado su voluntad son la rama legislativa, que rompiendo incluso el equilibrio de poderes se han opuesto a transformaciones más profundas. Por ejemplo, la ley estatutaria de la Jurisdicción Agraria, que debe ser remitida por el Congreso de la República al Presidente, lleva más 6 meses en las secretarías de Senado y Cámara a pesar de haber sido declarada exequible.

A pesar de los éxitos, la sostenibilidad de estos cambios requiere una transformación profunda de la institucionalidad agropecuaria. Las políticas neoliberales de las últimas tres décadas dismantelaron y debilitaron entidades clave, como AGROSAVIA, el Banco Agrario, entre otros, por lo que es imperativo reconstruir la capacidad del Estado, más allá de un gobierno, para fomentar la innovación y apoyar la economía campesina, familiar, étnica y comunitaria (Ecfec).

El sector agropecuario ha mostrado indicadores positivos bajo este nuevo enfoque de protección del territorio agrario, con un crecimiento anual de la producción entre el 7 y el 8%, un repunte en las exportaciones y un aumento del empleo rural. Estos resultados han contribuido directamente a la disminución de la pobreza en las zonas rurales, aunque persiste el reto de democratizar aún más el acceso al crédito para las economías de la Ecfec en disputa con los capitales agrarios que forjaron la normatividad del crédito. Para sortear la histórica violencia ligada a la tenencia de la tierra y evitar confrontaciones directas con las élites regionales, el gobierno ha implementado una estrategia de compra y venta voluntaria a precios comerciales. En este modelo, el Estado adquiere los predios a los terratenientes para entregarlos de forma gratuita a los campesinos, estableciendo así una vía pacífica para la redistribución de la propiedad rural, retomando planteamientos de la pospuesta Reforma agraria del Frente Nacional.

Referencias

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (26 de 11 de 2025). *www.minagricultura.gov.co*. Obtenido de Minagricultura: https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/INFORMES_RENDICION_DE_CUENTAS/Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas/Informe_de_Rendicio%CC%81n_de_Cuentas_2025_%20Versio%CC%81n_%20Preliminar.pdf
- CEDEMA. (2026). *www.cedema.org*. Obtenido de Cedema: https://cedema.org/digital_items/8568
- Alto Comisionado para la Paz. (2016). *www.cancilleria.gov.co*. Obtenido de Cancilleria: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *www.dnp.gov.co*. Obtenido de dnp: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Zibechi, R., Insuasty, A., Vallejo, Y., Valencia, F., Cometa, A., Martínez, Á., & Barrera, D. (2021). *Colombia: entre la rebeldía y la esperanza*. Medellín: Kavilando REDIPAZ Desde Abajo.
- Noticias Uno. (2017). *www.youtube.com*. Obtenido de *www.youtube.com*: <https://www.youtube.com/watch?v=vIRJK2d84-8&t=8s&pp=ygUfaGFjZXlGdHJpemFzIGVsIGFjdWVvYzG8gZGUgcGF6IA%3D%3D>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024). *Alcaldía de Bogotá*. Obtenido de *www.alcaldiabogota.gov.co*: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=169881>
- UPRA. (2025). *www.upra.gov.co/es-co*. Obtenido de <https://upra.gov.co/es-co/publicaciones/areas-de-proteccion-para-la-produccion-de-alimentos-appa>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). (12 de diciembre de 2025). *www.youtube.com.co*. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=HlxzjraYFoo>
- Sanín, F. G. (2025). *Tierra, guerra, política: vuelta a las raíces*. Bogotá: Debate.
- Restrepo, J. C., & Bernal, A. (2014). *La Cuestión Agraria. Tierra y Posconflicto en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House.
- Congreso de la República. (19 de febrero de 2026). *www.youtube.com*. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=6ATj9fPR8PY>

- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (06 de julio de 2024). *www.upra.gov.co*. Obtenido de <https://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/minagricultura-y-la-upra-declaran-en-la-guajira-el-primer-area-de>
- Presidencia de la República. (3 de Septiembre de 2025). *www.presidencia.gov.co*. Obtenido de <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/1951-hectareas-de-Sopo-fueron-declaradas-Area-de-Proteccion-para-la-Produccion-de-Alimentos-250903.aspx>
- Villamil, P., & Castillo, D. (2024). *Economía política agraria del conflicto colombiano*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (noviembre de 2025). *minagricultura.gov.co*. Obtenido de [www.minagricultura.gov.co https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx](https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx)
- Villa, H. V. (2022). *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana.
- Prensa Latina. (17 de octubre de 2025). *Prensa Latina*. Obtenido de [www.prensa-latina.cu: https://www.prensa-latina.cu/2025/10/17/declaran-nuevas-areas-protegidas-para-produccion-agricola-en-colombia/](https://www.prensa-latina.cu/2025/10/17/declaran-nuevas-areas-protegidas-para-produccion-agricola-en-colombia/)
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (14 de diciembre de 2025). *www.minagricultura.gov.co*. Obtenido de https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/este-anio-el-gobierno-nacional-avanzo-como-nunca-en-la-protecci%C3%B3n-de-sus-suelos-rurales-con-las-%C3%A1reas-de-protecci%C3%B3n-para.aspx?utm_source
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA. (16 de septiembre de 2024). *www.upra.gov.co*. Obtenido de [upra: https://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/minagricultura-y-upra-en-proceso-de-identificacion-de-areas-de-proteccion](https://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/minagricultura-y-upra-en-proceso-de-identificacion-de-areas-de-proteccion)
- Presidencia de la República. (23 de Enero de 2025). *www.presidencia.gov.co*. Obtenido de https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Con-las-Areas-de-Proteccion-para-la-Produccion-de-Alimentos-no-se-esta-limitando-la-produccion-agropecuaria-250123.aspx?utm_source
- Presidencia de la República. (Diciembre de 2015). *https://www.presidencia.gov.co*. Obtenido de Presidencia de la República: https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-del-Cambio-ha-gestionado-mas-de-25-millones-de-hectareas-de-tierras-para-la-Reforma-251213.aspx?utm_source

- Forero, S. (Noviembre de 2025). *El País*. Obtenido de https://elpais.com/america-colombia/2025-11-08/los-gremios-empresariales-desatan-una-ofensiva-contras-las-nuevas-areas-de-proteccion-para-producir-alimentos.html?utm_source=
- Presidencia de la República. (septiembre de 2025). <https://www.presidencia.gov.co>. Obtenido de Presidencia de la República: https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Las-Areas-de-Proteccion-para-la-Produccion-de-Alimentos-son-atacadas-250908.aspx?utm_source=
- Parrado, Á., Castellanos, M., Aguirre, V., & Pedraza, F. (Septiembre de 2025). <https://periodico.unal.edu.co>. Obtenido de <https://periodico.unal.edu.co/articulos/areas-de-proteccion-para-la-produccion-de-alimentos-appa-en-la-sabana-de-bogota-camino-a-la-sostenibilidad-alimentaria>

La cuestión ambiental en el gobierno Petro-Márquez (2022-2026)

Nuevas perspectivas, contradicciones y límites fácticos

Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria*

Resumen

Este análisis crítico de la gestión ambiental durante el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez (2022-2026) destaca que, aunque el Plan Nacional de Desarrollo introdujo conceptos novedosos como la “justicia ambiental” y la “centralidad del agua”, la implementación enfrentó importantes limitaciones. A pesar de avances en la transición energética hacia fuentes no convencionales y la descarbonización de la economía, subsisten contradicciones fundamentales entre el discurso progresista y la realidad de una economía dependiente del extractivismo, donde el poder corporativo minero y los conflictos territoriales por la tierra y los recursos continúan ejerciendo presión. El texto concluye que, debido a estos factores estructurales, la gobernabilidad ambiental en este periodo ha operado en un escenario marcado por la resistencia institucional y la violencia, lo que posiciona al progresismo ambiental en Colombia como una alternativa intrínsecamente contradictoria en el contexto de un país periférico

Introducción

La discusión teórica sobre qué es la política pública continúa abierta y puede identificarse una evolución histórica de las propias definiciones de política pública desde su surgimiento como disciplina a mediados del siglo XX. Al respecto, el profesor André Noël Roth (2010) ha contribuido a la reflexión, identificando una particularidad para el caso latinoamericano, al beber de las tradiciones anglosajona y europea para la comprensión y la práctica de

* Docente investigador de la Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Caldas.
orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6142-0605> Correo: gammgaviria@yahoo.es

las políticas públicas. Esa doble influencia nos hace concebir como política pública tanto a un proyecto, un programa, o un plan, todos instrumentos para la acción; como a las que aparecen enunciadas propiamente como políticas públicas y que parten de unos principios o valores y unas disposiciones generales, pudiendo contener en su interior, en mayor o menor medida, las orientaciones para la acción. Más allá de la complejidad conceptual, esta aproximación da pie para el aislamiento analítico de un Plan de Nacional de Desarrollo (PND), o uno de sus ejes, en tanto política pública que cuenta con definiciones de principios, orientaciones generales y cursos de acción; en las que participa, por lo menos parcialmente, un ente de gobierno para el manejo de una cuestión pública.

De otro lado, el gobierno de Gustavo Francisco Petro Urrego y Francia Elena Márquez Mina se constituyen en el primer gobierno progresista de Colombia, elegido por sus propuestas de enfoque de desarrollo hacia una sociedad más justa, lo que, por lo menos desde su concepción, quedó plasmado en los cinco ejes estratégicos del plan, allí denominados ejes de transformación. Son estos: Ordenamiento del Territorio Alrededor del Agua y Justicia, Ambiental, Seguridad Humana y Justicia Social, Derecho Humano a la Alimentación, Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática y Convergencia Regional. Es mucha la expectativa por los avances y el desempeño en materia ambiental de un gobierno de estas características, máxime cuando la bandera ambiental tuvo y sigue teniendo tanta centralidad en el discurso de Gustavo Petro, además de la trayectoria de vida de Francia Márquez como lideresa social y activista medioambiental mundialmente reconocida.

A menos de medio año de finalizar su mandato, analizamos la cuestión ambiental en este gobierno. En ese orden ideas, este texto desarrolla un balance crítico de la política ambiental del PND 2022-2026. Para ello, en una primera parte, desde una perspectiva de crítica inmanente, se abordan las concepciones novedosas del Plan, denominado: *Colombia Potencia Mundial de la Vida*, así como su desempeño en los principales indicadores en materia ambiental. En la segunda parte, desde la perspectiva de una crítica estructural, se analizan las principales contradicciones de lo que podría denominarse la primera política ambiental progresista del país; algunas

características y prácticas del poder corporativo minero y; un abordaje de los límites prácticos de una gobernabilidad ambiental enmarcada por poderes fácticos en territorio. Finalmente, se proponen líneas de acción para buscar concretar una agenda por justicia ambiental en Colombia.

De la crítica inmanente. Nuevas perspectivas y avances en indicadores de desempeño ambiental

Iniciamos esta reflexión profundizando en los aspectos internos o que le son propios al Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2022-2026). Tanto en términos de valores o principios diferenciadores con relación a gobierno pasados, como de avances o rezagos en indicadores que pueden dar cuenta del desempeño de su política ambiental.

Valores diferenciadores del PND 2022-2026

Una característica importante del PND (2022-2026) en tanto que política pública de desarrollo para el país y más específicamente de su eje estratégico en materia medioambiental, es que parte de concepciones, principios o valores no considerados por anteriores planes de desarrollo.

Entre esos valores centrales del eje ambiental del PND 2022-2026 se encuentran: la justicia ambiental y la centralidad del agua en el ordenamiento del territorio.

Aparecen también como principios: la armonización de los instrumentos de planeación, la descentralización y la autonomía territorial, la capacidad catastral local y la formalización de la tenencia de la tierra. La categoría conflicto ambiental, aunque sí está registrada en los PND de administraciones anteriores, gana centralidad en el actual, al presentarla como consecuencia de los problemas estructurales de tenencia de la tierra.

Tal vez su valor más diferenciador sea la justicia ambiental. Como concepto, ésta reconoce el sufrimiento diferencial, por causas principalmente de origen étnico o de clase, de las consecuencias negativas de los fenómenos llamados ambientales, así como la necesidad de identificar una responsabi-

lidad diferenciada sobre el deterioro ambiental. Es decir, no todos los seres humanos somos igualmente responsables del deterioro (Acselrad, Mello, & Bezerrae, 2009).

Como ejemplo, la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA), ha desarrollado un índice compuesto para medir la injusticia ambiental, en el cual agrupa variables demográficas y de calidad ambiental para determinar qué tanto las comunidades están expuestas a los perjuicios y acceden a los beneficios, en relación con sus características poblacionales. Sin embargo, complejo como es tal desafío, el Directorio de la Sostenibilidad² reconoce que “Ninguna medida captura perfectamente la injusticia ambiental; diversos marcos e índices ofrecen perspectivas diferentes y tienen limitaciones”.

Como era de esperarse para un primer plan de desarrollo que introducía la categoría de justicia ambiental y de forma difusa como lo hizo, el PND 2022-2026 no presentó indicadores, lo que continuará siendo un desafío técnico para futuras administraciones que decidan adoptarlo como valor central del desarrollo.

Sin embargo, es posible que pueda tenerse una aproximación a la evaluación del desempeño del Plan en indicadores que sí están presentes, como el acceso a la tierra y el reasentamiento de familias afectadas por desastres, pues de forma indirecta estarían dando una idea del acceso a mejores condiciones medioambientales o a la remediación de los daños derivados de los mismos.

Un mecanismo que se espera contribuya a materializar la justicia ambiental, así como la protección de las personas que defienden sus territorios, es la implementación del Acuerdo de Escazú, ratificado constitucionalmente por Colombia desde 2023, pero que aún no cuenta con un plan claro de implementación en todo el territorio nacional, a pesar de haber quedado como compromiso en el PND.

2 <https://pollution.sustainability-directory.com/question/how-is-environmental-justice-measured/>

Sobre el acceso a la tierra, el portal de la Agencia Nacional de Tierras reporta más de 500.000 hectáreas para la reforma agraria, 14 zonas de reserva campesina constituidas, más de 1.000.000 de hectáreas formalizadas y más de 450 Comités de Reforma Agraria constituidos, datos estos que contrastan con los de la Fundación Forjando Futuros³ en el primer trimestre de 2024, donde se manifestaba que hasta entonces se presentaba un estancamiento en los resultados de la Unidad de Restitución de Tierras, pues sólo se había restituido un poco más de 10% de la meta inicial de 6.5 millones de hectáreas, luego de la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia, en 2011. Explicaban los expertos que, en muchos de los casos, la solución pasaría por evitar la restitución judicial y dejar sólo la administrativa en los casos en que no hubiera oposición a la reclamación, lo que permitiría acelerar el proceso al restituir de esa manera un aproximado de 3,6 millones de hectáreas que no tendrían que pasar por el sistema judicial, donde la demora estaría siendo en promedio de tres años.

De manera que como si bien la restitución de tierras hace parte de los objetivos centrales del gobierno Petro-Márquez en la búsqueda de una mayor justicia social y ambiental, la eficacia en la consecución de este objetivo no está presente.

Como se abordará más adelante, en buena medida puede interpretarse el rezago en el cumplimiento de estas metas como resultado de dificultades en la gobernabilidad en su relación con el poder legislativo, que no le permitieron al Gobierno reformar y/o expedir normas que agilizaran los procedimientos, en este caso para una restitución administrativa en caso de no presentarse mayor conflictividad en torno a los derechos de propiedad. Sin embargo, esto no obsta para que se plantee la necesaria pregunta por la capacidad de la máquina estatal al nivel del funcionariado y la coordinación interinstitucional.

Para el caso de las familias reasentadas, como se dijo antes, se trata tan solo de un indicativo de las prioridades de un gobierno en cuanto a las condicio-

3 <https://forjandofuturos.org/la-restitucion-de-tierras-sigue-estancada/>

nes ambientales de la población que más lo requiere, que es generalmente aquella expuesta a riesgos de desastres.

La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ungrd) reportó para 2023 el favorecimiento de 5.500 familias mediante un auxilio de arrendamiento temporal y más de novecientas familias relocalizadas temporalmente. Un intento por actualizar estos datos no dio buenos resultados, toda vez que para la fecha de elaboración de este texto, corridos los dos primeros meses de 2026, el informe de gestión de 2025 no estaba disponible aún en el portal de la entidad.

Sin embargo, se pudo identificar avances en algunas estrategias interesantes que van en la dirección de una gestión más participativa de identificación y prevención del riesgo, como son los denominados mapas comunitarios de riesgo, que según Ungrd habrían sido desarrollados en 146 municipios⁴; y la herramienta piloto de identificación de capacidades comunitarias para la gestión del riesgo⁵.

Análisis de indicadores que dicen sobre la cuestión ambiental

Con el ánimo de profundizar en la comprensión y la crítica del desempeño del saliente gobierno, se analiza a continuación un conjunto de indicadores relacionados con el desempeño ambiental, ya sea por el uso de los recursos del país o por la generación de contaminación. Los indicadores abordados en esta sección son: la transformación productiva, la deforestación, el cambio en la matriz energética, y la producción de CO₂.

Transformación productiva

Una forma de comprender cómo se da la apropiación material del territorio por parte de los grupos humanos es examinando sus actividades productivas, incluso la intensidad en sus técnicas, como lo propone Milton Santos

4 <https://sites.google.com/gestiondelriesgo.gov.co/mapascomunitarios/mapas-comunitarios>

5 <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2026/Gobierno-pone-en-marcha-piloto-nacional-para-medir-capacidades-comunitarias-en-gestion-del-riesgo.aspx>

(2000). Modelos de producción intensivos en capital y en transformaciones territoriales, como el extractivo y los monocultivos generan mayores daños sociales y ambientales. En tanto que aquellos más intensivos en trabajo, suelen generar mayores niveles de bienestar y redistribución de riqueza, como son las formas asociativas de producción agropecuaria basada en minifundios. Ya dependiendo de la forma de regulación entre la relación capital/trabajo de la industria, ésta podría, si fuera desarrollada a gran escala, generar mayores niveles de bienestar en los trabajadores, como lo hicieron algunas empresas que funcionaron bajo regímenes de Estado de bienestar, incluso en Colombia.

A continuación, damos una mirada al cambio en las exportaciones entre aquellas provenientes de sectores minero-energéticos y aquellas que no lo son, como indicativo de qué tanto el sistema productivo ha continuado anclado al sector primario de minerales, y qué tanto ha podido avanzar hacia el sector secundario y terciario de la economía. Posteriormente, abordaremos el tema del turismo para complementar el análisis de la transformación productiva.

Para una mirada a las exportaciones no minero energéticas, conviene observar el comportamiento de la actividad de explotación de minerales. Con datos disponibles sólo con corte al año 2024, de acuerdo con el Boletín de la Unidad de planeación minero energética (Upme) y la Agencia Nacional de Minería (ANM), se observa un patrón de aumento de la explotación de minerales metálicos y preciosos (hierro, cobre, oro, plata, platino), así como de carbón al finalizar el 2023. El mismo aumento se mantiene para los minerales en 2024, mientras que para el carbón se presenta una importante reducción.

Ilustración 1. Explotación de minerales de Colombia entre 2021 y 2024



Fuente: tomado de Unidad de Planeación Minero Energética (UPME-ANM, 2025)

Los anteriores análisis se corresponden con los mayores recaudos en regalías por metales preciosos y los menores por carbón, como se muestra a continuación:

Ilustración 2. Recaudo por regalías en Colombia entre 2022 y 2025



Fuente: tomado de Unidad de Planeación Minero Energética (UPME-ANM, 2025)

A falta de los datos para 2025 y 2026, puede evidenciarse un fortalecimiento de la industria extractiva de minerales metálicos y preciosos, pero con una marcada tendencia a la descarbonización.

Ya en materia de transformación productiva, las exportaciones minero-energéticas reportadas por Analdex⁶ para 2024 presentaban una disminución del 7,2% respecto a 2023. Tendencia que la misma organización confirmó para diciembre de 2025⁷, al reportar una disminución del 13,6%, atribuible a la caída de las exportaciones de las hullas térmicas (-32,4%), combustibles y aceites minerales (20,3) derivados de petróleo (-17,7%).

Como correlato de esta disminución en las exportaciones minero-energéticas, para finales de 2024, Analdex confirmaba un aumento del 8,3% de las no minero-energéticas respecto a 2023. Sin embargo, el total de exportaciones no minero-energéticas era bajo (US\$16. 000 millones) en relación con la meta planteada por el PND para el cuatrienio, que es de US\$27.000 millones. Valor al que se aproximarían las exportaciones a finales de 2025, cuando se exportaron US\$26.395,9 millones, con un 20% de incremento respecto de 2024.

También, según Analdex, los productos agropecuarios, alimentos y bebidas participaron con 27,4%, presentando un “crecimiento del 5,4% respecto a diciembre de 2024, por su parte manufacturas participó con un 22,2%, con un comportamiento creciente en sus ventas del 3,2%”.

En conclusión, aunque la actividad extractiva ha aumentado en toneladas para minerales metálicos y los ingresos por regalías provenientes de estos lo han hecho de forma paralela, la extracción ha tenido una decidida tendencia a la descarbonización, con la consecuente disminución en regalías por exportación de carbón, dando como resultado neto una disminución progresiva en las exportaciones minero-energéticas.

6 [https://analdex.org/2024/12/05/exportaciones-de-productos-minero-energeticos-crecen-en-2024/#:~:text=El%20comportamiento%20del%20sector%20minero,ferro%C3%ADquel%20\(%2D20%2C7%25\).](https://analdex.org/2024/12/05/exportaciones-de-productos-minero-energeticos-crecen-en-2024/#:~:text=El%20comportamiento%20del%20sector%20minero,ferro%C3%ADquel%20(%2D20%2C7%25).)

7 <https://analdex.org/2026/02/04/exportaciones-de-colombia-2025/>

Paralelamente, el aparato productivo ha generado volúmenes mayores de exportaciones en productos agropecuarios y manufacturados, además del dinamismo del mercado interno, empleando a más personas, para llegar a niveles de ocupación no vistos en por lo menos dos décadas.

Otras políticas han contribuido al sostenimiento del deseo de una transformación productiva, como el fomento del turismo que, según informó Anato⁸, habría aumentado 11,4% el ingreso de divisas con respecto a 2024. Si bien para finales de este mismo año dicha organización manifestaba que el sector había superado en generación de divisas al café y al petróleo, esto en momentos en que las exportaciones de petróleo decrecen mientras que las de café, otros productos agropecuarios y manufacturas han crecido, apoyando el objetivo de conversión productiva del gobierno; lo cierto que es que el mismo Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), en su página sobre la Cuenta Satélite de Turismo (CST)⁹, muestra que la participación porcentual del valor agregado del sector turismo en el valor agregado total de la economía se ha mantenido estable alrededor del 2,2% entre 2022 y 2024, ascendente, pero, menor que los niveles previos a la pandemia.

La actividad turística no está exenta de críticas relacionadas con sus efectos ambientales y sociales, algunas de estas críticas se encuentran en Hidalgo (2018). Por un lado, en materia ambiental, la movilización de pasajeros del turismo de larga distancia tiene un alto consumo de combustibles fósiles. De otro lado, la afluencia masiva de turistas genera afectaciones sobre ecosistemas estratégicos que no siempre son bien manejadas.

Desde el punto de vista de las afectaciones sociales, el turismo suele ser promotor de procesos de especulación inmobiliaria, gentrificación, transformaciones culturales asociadas a mercados sexuales y de sustancias psicoactivas.

8 <https://lanotaeconomica.com.co/movidas-empresarial/anato-presenta-un-balance-positivo-para-el-sector-en-2025-y-proyecta-mas-de-11-000-millones-de-dolares-en-la-entrada-de-divisas-al-pais-por-turismo/>

9 <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuentas-satelites-turismo>

Y, en materia de empleo, si bien los volúmenes generados pueden ser altos, estos son con frecuencia estacionales y muchas veces mal remunerados.

Cambio en la matriz energética

El cambio en las fuentes de energía, de las basadas en combustibles fósiles a las denominadas menos convencionales, pasó a ser uno de los principales objetivos de la lucha contra el cambio climático en el mundo, lo que ya se vislumbraba desde el siglo XX, pero que se incorporó en objetivos de desarrollo en la segunda mitad del siglo XXI.

En la actualidad, la transición energética se fundamenta en tres estrategias: una denominada sostenibilidad, en referencia al cambio en las fuentes de energía, de unas más a otras menos contaminantes; un segundo pilar es la seguridad, es decir, la capacidad de los sistemas energéticos de proveer de energía a la población; y finalmente, la equidad, promoviendo que haya acceso a energía y disminución de desigualdades al respecto. Esta es la perspectiva del Foro Económico Mundial, retomada por muchos países al establecer sus estrategias y planes de desarrollo nacional.

En tal dirección se enfocó el PND 2022-2026, cuando mediante lo que denominó como “catalizador” de “Transición energética justa, segura, confiable y eficiente”, dentro del eje estratégico “Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática”, buscó como línea estratégica de inversión para la nación y los departamentos la “democratización de la generación y el consumo energético, desarrollo de comunidades energéticas, impulso a las energías limpias (hidrógeno verde, eólica, solar, entre otras) y minerales estratégicos”. (COLOMBIA, 2023, p. 434).

La Agencia Internacional de Energía (IEA)¹⁰, manifestaba en su informe de 2023, que:

“Colombia ha emergido como un líder en la formulación de políticas de transición hacia las energías limpias y es un ejemplo inspirador de

¹⁰ <https://www.iea.org/reports/colombia-2023/executive-summary>

un país productor de combustibles fósiles comprometido con la acción climática, basado en una trayectoria de descarbonización a largo plazo y una política de diversificación energética y económica y una transición justa” (EIA, 2023)

Sobre el objetivo de aumentar la producción de energía a partir de fuentes no convencionales, se puede ver que, en noviembre de 2024, el Ministerio de Minas y Energía expidió el Decreto 1403, que buscaba flexibilizar los trámites para la autogeneración de energía en el país, la misma que se da principalmente mediante sistemas solares domésticos.

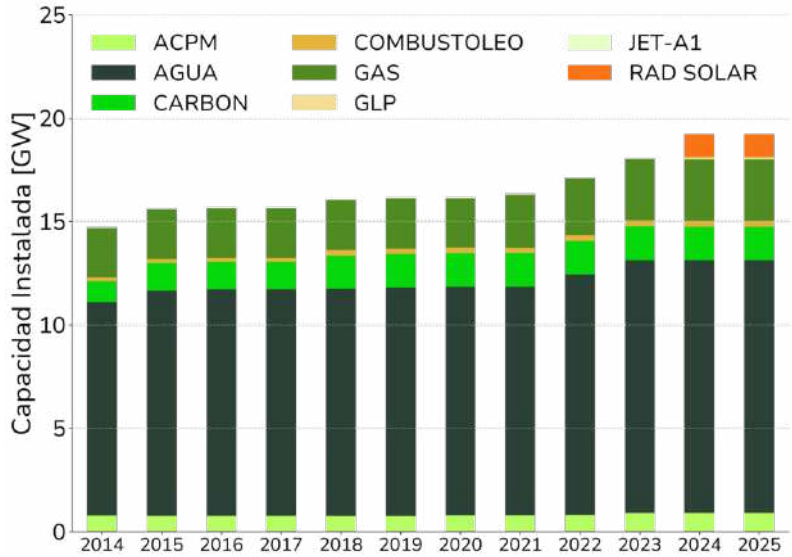
Iniciando 2026, el gobierno hace balance y atribuye al desbloqueo regulatorio los avances de su programa bandera, denominado 6GW+ que buscaba llegar a 6 Giga Watts de generación de fuentes principalmente solarles y eólicas. De 200 MW de capacidad instalada en 2022, el Ministerio de Minas y Energía afirma haber llegado a 3.600 MW a corte de enero de 2026¹¹. Sin embargo, contrastando y actualizando este último dato con la información disponible en el Sistema de Información Minero Energético (Simec) de la Upme¹², se pudo identificar que de casi 4.000 MW (67% de la meta de la 6G), 2,3 corresponden a proyectos en operación y 1,7 a proyectos en fase de pruebas. Con lo anterior, el avance en capacidad instalada en energías no convencionales (solar y eólica) a febrero de 2026, es realmente de un poco más de 38%.

La misma entidad reporta una capacidad instalada creciente de fuentes no convencionales, como se muestra en el gráfico siguiente:

11 <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/colombia-acelera-la-transicion-energetica-las-energias-limpias-ya-representan-el-156-de-la-matriz-electrica/>

12 <https://www.upme.gov.co/simec/plan-6gw/>

Ilustración 3. Evolución de la Capacidad Instalada por fuente



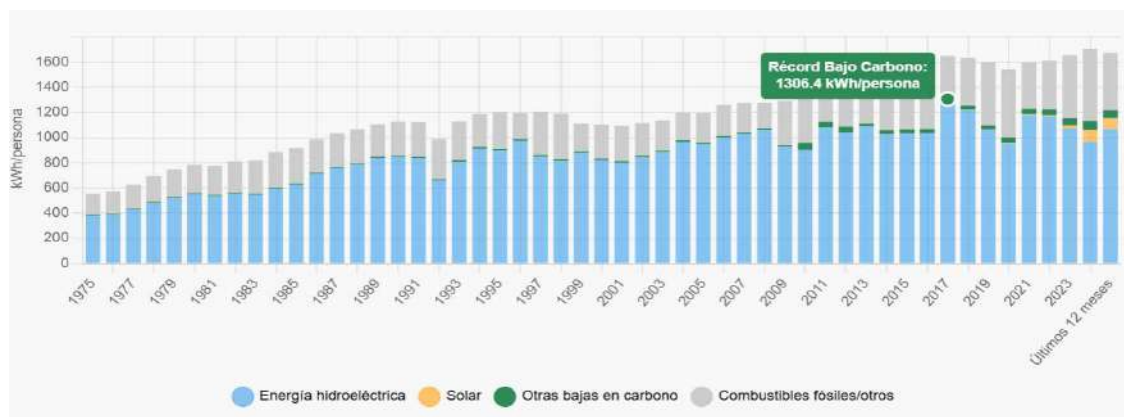
Fuente: UPME (2026)¹³

Para efectos de triangulación de información, puede verse en la organización Lowcarbonpower (2026)¹⁴, que Colombia presenta un consumo constante de energía acompañado de una reducción de la generación hidroeléctrica y un aumento de la solar y otras bajas en carbono. Esto, frente a unas exportaciones netas crecientes y una demanda energética también creciente durante todo el período de gobierno analizado (2022-2025), como se muestra en la ilustración siguiente.

¹³ <https://www.upme.gov.co/simec/>

¹⁴ <https://lowcarbonpower.org/es/region/Colombia>

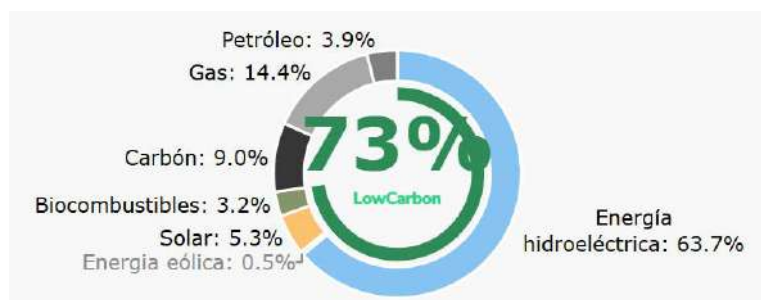
Ilustración 4. Generación de electricidad en Colombia por fuente



Fuente: Lowcarbonpower (2026)

De lo anterior puede concluirse que se concretan pasos hacia la entrada de fuentes no convencionales a una matriz energética que ya es baja en generación de carbono. Para 2026 más del 73% lo será. Lo que no la exime de ser alta en impactos socio ambientales, como bien ha sido analizado por múltiples investigaciones en los campos de la ecología política y los conflictos socioambientales.

Ilustración 5. Composición de la matriz energética colombiana



Fuente: Lowcarbonpower (2026)

Vale la pena una aclaración sobre la no neutralidad de prácticamente ninguna técnica o tecnología que sirva para proveer de energía a las aglomera-

raiones territoriales contemporáneas, dados sus niveles de demanda de bienes y servicios. Es por ello que difícilmente se puede hablar hoy en día de energías limpias y, a lo sumo, pueda plantearse en términos de fuentes menos intensivas en generación de carbono equivalente, sobre todo en términos de su operación.

Es claro que la nueva maquinaria y equipos necesarios para la transición energética hacia fuentes no convencionales requiere de una extracción inicial y de reemplazos; pero, en comparación con el funcionamiento, tanto las fuentes solares como las eólicas, por ejemplo, son mucho más eficientes en términos termodinámicos, pues no se desordenan energías almacenadas durante siglos en el fondo de la tierra, como en el caso del carbón y el petróleo y, por ende, hay menos entropía total asociada. Adicionalmente, el solo hecho de la finitud del recurso fósil zanja la discusión en favor de la transición hacia las fuentes no convencionales.

En esa dirección, organizaciones como la Energy Transitions Commission¹⁵, ellos sí optimistas de la posibilidad de un balance neto de cero emisiones, apuestan por altos niveles de reciclabilidad de los componentes de plantas y equipos generadores de las energías no convencionales.

Deforestación

Tal vez uno de los indicadores de desempeño ambiental más representativos sea el comportamiento de la deforestación, por sus efectos sobre el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, así como sobre la producción de agua y el impacto para los diversos grupos sociales.

Un análisis de los datos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)¹⁶ permite observar que, desde 2002 hasta 2022, el promedio de área de bosque deforestado fue de aproximadamente 152 000 hectáreas/año, mientras que entre 2023 y 2024 ese promedio fue de aproximadamente 93 000. Sin embargo, este valor sigue siendo alto en

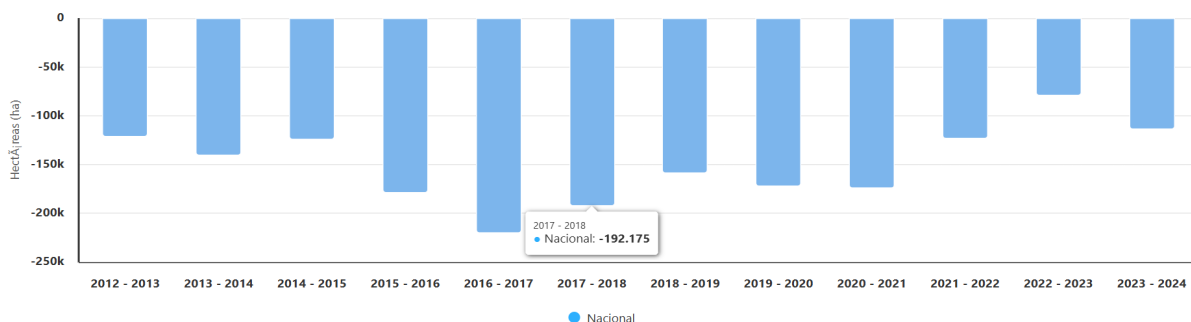
¹⁵ <https://www.energy-transitions.org/>

¹⁶ <https://www.ideam.gov.co/temas/monitoreo-de-bosques/geovisor>

términos absolutos, con el agravante de tener un porcentaje creciente de esa deforestación en la Amazonia colombiana, según lo indicó en su momento la propia ministra saliente de esta cartera¹⁷.

Una mirada a los indicadores ambientales del Ideam, permite identificar, como se muestra a continuación que, para el caso de la cobertura de bosque natural a nivel nacional, si bien las tasas de pérdida son menores y registran descenso con relación a las presentadas en 2016, el panorama es negativo, toda vez que la pérdida de bosque continúa siendo la realidad del país. Específicamente en lo que corresponde al período de gobierno bajo análisis, puede verse que entre 2022 y 2023 se tuvo la mayor desaceleración de la pérdida de bosque natural en la última década, lo que podría interpretarse como un buen inicio; sin embargo, en el paso de 2023 a 2024 volvió a presentarse una aceleración de la deforestación. Haciendo un promedio de los años, podría decirse que las tasas de pérdida en esa primera mitad del gobierno Petro-Márquez han sido las menores de los último 10 años, pero, para efectos reales y aún a falta de los datos de la segunda mitad del período de gobierno, es necesario concluir que se trata de una victoria pírrica, pues la deforestación continúa siendo una realidad en Colombia.

Ilustración 6. Cambio en la superficie cubierta por bosque natural a nivel Nacional



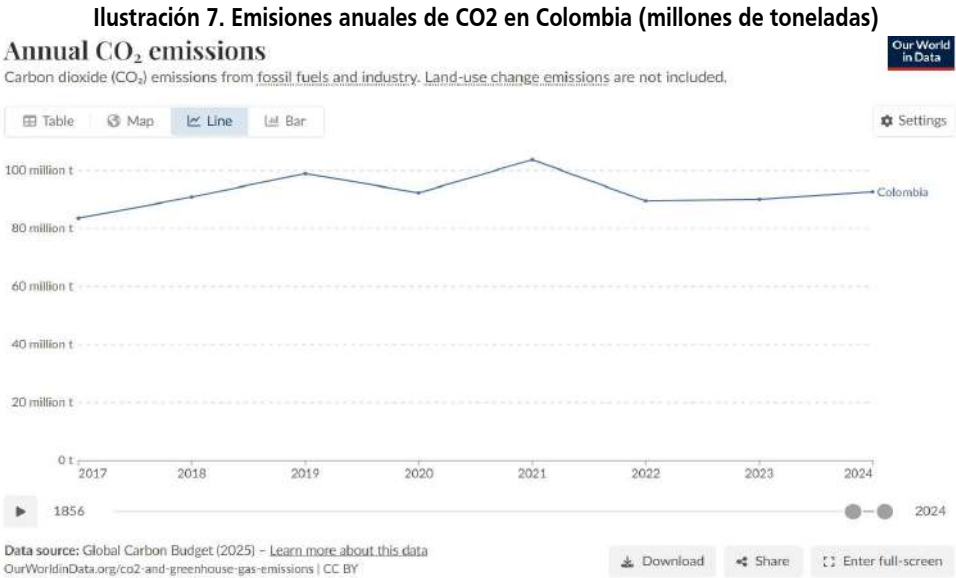
Fuente: IDEAM (2026) https://bart.ideam.gov.co/indicadores/ind/bosques/ReportesSMBYC_CB.html

17 [https://efe.com/medio-ambiente/2025-02-20/aumenta-deforestacion-colombia/#:~:text=Bogot%C3%A1%20\(EFE\),y%20Desarrollo%20Sostenible%2C%20Susana%20Muhamad](https://efe.com/medio-ambiente/2025-02-20/aumenta-deforestacion-colombia/#:~:text=Bogot%C3%A1%20(EFE),y%20Desarrollo%20Sostenible%2C%20Susana%20Muhamad)

Generación de emisiones de CO₂

Dado que en el Inventario Nacional Gases Efecto Invernadero del Ideam sólo se cuenta con datos hasta el 2021, se recurrió a Our World In Data, organización sin ánimo de lucro que despliega datos y gráficos relacionados con problemáticas mundiales, en este caso, de producción de gases de efecto invernadero de escala global y nacional. Como se evidencia en la siguiente ilustración, en el período 2022-2024 se observa un aumento de las emisiones de CO₂, pero el mismo no llega a los niveles previos a la pandemia y más bien se acerca a los valores de 2020, año en que el sistema productivo del país usó menos combustibles fósiles justamente a causa del flagelo global.

Estos resultados, al igual que los de deforestación, lejos de ser positivos en términos absolutos, sí muestran una mejora con relación a lo hecho en periodos de gobiernos pasados, pero dejan en deuda al propio gobierno Petro-Márquez en términos de sus propios objetivos de desarrollo para el país.



Fuente: OurWorldInData (2026), <https://ourworldindata.org/explorers/co2?time=2015..2024&Gas+or+Warming=C0%E2%82%82&Accounting=Territorial&Fuel+or+Land+Use+Change=All+fossil+emissions&Count=Per+country&country=~COL>

Finalmente, será necesario esperar a que se materialicen los frutos de las gestiones desarrolladas en la Conferencia de las Partes (COP), en materia de promoción del financiamiento internacional en proyectos para la protección y el seguimiento de la biodiversidad, sobre todo a raíz de la celebración de la COP16 en Cali, evento que puso el país en el centro de las discusiones sobre biodiversidad y en la que los movimientos sociales y ambientales tuvieron un papel protagónico, con lo que ganaron espacios de participación y mecanismos para su reconocimiento como actores fundamentales en materia de protección de los territorios y sus recursos.

De la crítica estructural

Buscando ponderar lo pretendido y lo posible en materia ambiental por la actual administración nacional, reflexionamos en este apartado sobre tres factores que consideramos estructurales y externos al manejo exclusivo del gobierno. Uno de ellos es la misma contradicción de un progresismo ambiental que debe desarrollarse en el marco de una economía de base extractiva, el segundo es el poder corporativo minero como actor central, y el tercero se relaciona con los problemas de gobernabilidad tanto con actores institucionales como con poderes fácticos en territorio.

Las contradicciones del progresismo ambiental

En 2022, Maristela Svampa se mostraba optimista sobre la posibilidad de que el entonces entrante gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez pudiera implicar una oportunidad para una transición eco-social justa, es decir, un cambio más allá del reemplazo de las fuentes energéticas. En el entender de la autora, tal cambio implicaría que el sur global superara las lógicas coloniales y extractivistas que históricamente han definido su modelo de desarrollo periférico y dependiente.

Y es que algunos de los elementos del PND de la administración Petro-Márquez coincidían con la postura multidimensional de la transición eco-social de la concepción de Svampa, como son: una perspectiva más democratizadora de la transición, una justicia social y ambiental que garantice una vida digna, una dimensión geopolítica de la transición que

reconozca la deuda ecológica de los países del norte y, una transición civilizatoria.

Sin embargo, el límite estructural a un verdadero cambio civilizatorio lo impone la inercia y la resistencia al cambio de un sistema capitalista que, bajo la forma de poder corporativo, se adapta y se fortalece para mantener el control de los flujos decisionales en materia económica y política y para ello, en las demás materias, incluida la ambiental.

Es aquí donde probablemente se encuentra la principal contradicción del progresismo ambiental del gobierno de la administración Petro-Márquez.

El poder corporativo minero

Para analizar el sector extractivo revisamos el portal y los datos de la Asociación Colombiana de Minería (ACM), que desde 2014 asocia a las agremiaciones y corporaciones mineras del país.

Comienzo por resaltar el papel político que juega esta agremiación, por un lado, al plantarse como una de sus estrategias “Promover la optimización de regulación normativa, agilización de trámites y espacios de discusión para mejorar la competitividad y la seguridad jurídica del sector”¹⁸, tal y como aparece en su portal. Y por otro, en la construcción de opinión pública a través de la difusión de propaganda del sector y en contra del Gobierno. Veamos algunos de los titulares de sus comunicados de prensa:

“Reforma Tributaria aprobada en el Congreso: La industria minera recibió con gran preocupación la aprobación de la reforma tributaria en el Congreso de la República, ya que **pone en riesgo la sostenibilidad** del sector, en particular la producción de carbón e incluso aquella necesaria para la transición energética”. (ACM, 2022, resaltado nuestro)¹⁹.

18 <https://acmineria.com.co/sobre-acm/>

19 <https://acmineria.com.co/blog/regalias-no-deducibles/>

“Frente al **decreto de emergencia económica y social de La Guajira**, el sector minero colombiano informa a la opinión pública: Expresamos nuestras inquietudes por el **uso indiscriminado de la figura** de Estado de Emergencia en el Decreto Legislativo No 1085 de 2023...”. (ACM, 2023, resaltado nuestro)²⁰.

“Comunicado ACM - Propuesta de Ley de Financiamiento: Propuesta de **Ley de Financiamiento amenaza la industria del carbón y el desarrollo regional**” (ACM, 2024, resaltado nuestro)²¹.

“ACM **rechaza estatización y restricciones en la nueva ley minera**” (ACM, 2025, resaltado nuestro)²².

Estos son apenas algunos de los comunicados de prensa, seleccionados uno por año desde que el gobierno Petro-Márquez asumió, pero es posible encontrar muchos más en su página web. En ellos queda claro el trabajo sistemático de oposición a las reformas al sector y en general a las reformas presupuestales del Gobierno.

Continuando con el análisis del sector minero, la ACM titula su último boletín económico así: “Por segundo año consecutivo cae la producción minera en Colombia” (ASM, 2026)²³. Esta afirmación la acompañan de la acusación de que “Las cifras de producción minera en el país revelan la realidad de un sector que ha sido afectado por un discurso que desconoce la realidad de la minería bien hecha y una regulación que insiste en restringir la actividad” (ACM, 2026). Sin embargo, las cifras de las que hablan son esencialmente de variación del PIB minero y no de toneladas producidas. Y aquí es necesario aclarar que en buena medida el valor total del PIB minero-energético se reduce por la baja en los precios internacionales, más que por los volúmenes extraídos.

20 <https://acmineria.com.co/blog/comunicado-decretosemergencialaguajira/>

21 <https://acmineria.com.co/blog/comunicado-pl-financiamiento/>

22 <https://acmineria.com.co/blog/comunicado-acm-ley-minera/>

23 <https://acmineria.com.co/blog/boletin-economico-feb-2026/>

Como se mostró en la sección sobre transformación productiva, solamente la cantidad extraída de carbón presenta una disminución promedio significativa durante el gobierno Petro-Márquez, para el resto de minerales, como el oro, cobre, níquel y plata, se presentan datos de aumento promedio, como puede corroborarse en el propio documento anexo al boletín de la ACM, titulado: Minería en Cifras de 2026²⁴, aunque el capítulo de producción de minerales esté al final, tal vez para hacer menos contradictoria la queja con la que abre el boletín.

Las corporaciones mineras tienen otras estrategias para promover sus intereses. Históricamente han recurrido a mecanismos de influencia en la toma de decisiones, su comunicación directa con los presidentes para solicitar la concreción de los intereses corporativos o, por ejemplo, a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). Por ejemplo, en materia de restitución de tierras, el director de la Unidad de Restitución de Tierras manifestaba en entrevista de 2024²⁵ que, para poder agilizar los trámites de restitución tuvo que apartar al grupo de Asuntos Ambientales, Minero Energético y de Infraestructura (Amei), quienes, por intereses económicos del sector, rechazaban las solicitudes de restitución.

Como puede verse, el sector extractivo minero agremiado ejerce su poder corporativo a través de diversas modalidades y, al final del día, consigue mantener o aumentar los niveles de extracción.

Gobernabilidad, poderes fácticos y conflicto armado

Factor fundamental es reconocer que el manejo de los asuntos relacionados con los recursos naturales necesita de la capacidad del Gobierno en todos los niveles, para lidiar con los poderes de facto presentes en los territorios y que perciben rentas de la minería legal e ilegal, los monocultivos, la ganadería extensiva, la producción de drogas ilícitas, etc., dinámicas históricamente generadoras de despojo. Con el agravante de que las estructuras armadas controlan muchas de esas rentas.

24 <https://acmineria.com.co/wp-content/uploads/2026/02/ACM-Mineria-en-Cifras-2026-1.pdf>

25 <https://revistaraya.com/la-devolucion-de-las-tierras-avanza-entre-criticas-y-propuestas>

De esta forma, pensar en condiciones de avances en materia ambiental, en contextos de disputa territorial por la tierra y sus recursos, es un desafío sumamente complejo.

En este orden de ideas y a modo de comparación, si para los gobiernos de Juan Manuel Santos la estrategia de negociar con las Farc tenía como objetivo económico la apertura de la Colombia no incorporada a los ciclos legales de la acumulación global, así como al control legítimo del Estado; podría entenderse que para el gobierno Petro-Márquez la estrategia de negociación denominada “Paz total” haya tenido como objetivo incorporar al mercado esos mismos territorios para que el país transitara de una economía extractiva a un mercado de naturaleza. Esto sin perder de vista las contradicciones que tal estrategia enfrenta cuando la posición en el sistema productivo global no se puede elegir libremente.

La estrategia de generar gobernabilidad con los poderes de facto en el territorio no ha tenido éxito, entre otras cosas por lo ambicioso de su alcance y seguramente por las estrategias elegidas. Lo cierto es que hoy Colombia sigue siendo el país más peligroso para el ejercicio de la defensa del medio ambiente, de acuerdo con el último informe de Global Witness (2025). Según este último reporte consolidado, en 2024, 48 personas fueron asesinadas por razones relacionadas con la defensa del ambiente o el territorio. Este número casi que iguala a la suma de los asesinatos en los tres países siguientes en la lista: Guatemala (20), México (19) y Brasil (12).

La misma organización reporta una reducción importante con relación al año 2023, cuando el dato fue de 79 casos (p. 18). Comparando contra 33 casos de 2021 y 60 de 2022²⁶, y sin un dato para 2025, se observa que para 2024 se presentó una disminución significativa en términos relativos, pero que en valores absolutos sigue siendo una cifra absurda e inadmisible.

Sin embargo, el escenario estructural de conflictividad ayuda a comprender que esta dinámica de violencia contra defensores del ambiente y los territo-

26 <https://www.elcolombiano.com/colombia/lideres-sociales-y-ambientales-asesinados-en-colombia-HE22372476>

rios no puede ser leída al margen de las disputas por la tierra, sus recursos y sus rentas, como motor histórico de la guerra en Colombia.

Si se toma el dato de lideresas y líderes sociales asesinados, no sólo por motivos de defensa del ambiente y el territorio, sino en general, incluyendo todo tipo de liderazgo social, las cifras son más alarmantes en magnitud y tendencia. Según Indepaz, en 2025 se presentaron 187 asesinatos, que comparado con los 173 de 2024 señalan un incremento del 8% para esta recta final del gobierno Petro-Márquez.

A modo de conclusión

Como se dijo al inicio, a seis meses de concluir el gobierno Petro-Márquez, con presupuesto por ejecutar, metas que cumplir y datos que sistematizar, la información disponible permite elaborar una idea de resultados generales y algunas tendencias. A continuación, se recogen las principales reflexiones sobre el abordaje y manejo de la cuestión ambiental de esta administración.

El PND 2022-2026 introduce nuevas comprensiones de la cuestión ambiental, con las consecuentes novedades en la forma de intervención pública de lo ambiental. Categorías como justicia ambiental, principios como la centralidad del agua en el ordenamiento y la participación de las comunidades en la gestión del desarrollo territorial, son algunos de ellos.

Persisten desafíos importantes en la implementación, operativización de los valores y principios, así como en su medición. Por ejemplo, en materia de justicia ambiental es necesario acotar la categoría y darle asidero programático dentro de la estructura estratégica de los planes de desarrollo en las diversas escalas territoriales.

Se evidencian falencias en la capacidad institucional del Gobierno en el nivel macro, de la coordinación interinstitucional y la negociación con poderes fácticos en territorio, aunque se ven avances en materia de co-gestión, por la mayor participación comunitaria. Los niveles meso y micro no fueron objeto de reflexión en este texto.

También resaltan avances en el cumplimiento de uno de los objetivos del Gobierno, en particular en la descarbonización de la economía, tanto a nivel de la producción de carbón como de la dependencia de los ingresos que ésta genera. Como contrapartida de lo anterior, este gobierno ha presentado señales de transformación productiva hacia sectores no minero energéticos, con notable participación del sector agropecuario.

Esta administración presenta cambios en la matriz energética que muestran un aumento de las fuentes no convencionales, hacia fuentes bajas en carbono, como la solar y la eólica. Persisten las hidroeléctricas, también consideradas bajas en carbono, pero no por ello menos perjudiciales en términos sociales y ambientales.

A pesar de la disminución en la producción de carbón, el sector extractivo continúa creciendo en términos de volúmenes de metales extraídos y el poder del corporativismo minero continúa ejerciendo influencia en las esferas decisionales de políticas minero-energéticas y ambientales.

La persistencia de las disputas territoriales y las dinámicas de despojo se prolongan, haciendo de Colombia el país más peligroso para la defensa de los derechos territoriales y ambientales.

Limitantes estructurales, como la persistente dependencia de la extracción de minerales más la vinculación a mercados y círculos políticos globales que imponen ese tipo de producción, aunado a la desigual distribución de la tierra y el capital, así como la violencia armada, además de la oposición política institucionalizada aplicada al mantenimiento de su inercia, implican que el progresismo ambiental para un país periférico como Colombia sea una alternativa inmanentemente contradictoria.

Referencia

- Acsehrad, H., Mello, C., & Bezerrae, G. (2009). *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond.
- COLOMBIA. (05 de 05 de 2023). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Global-Witness. (2025). *Raíces de Resistencia*. Global Witness. Obtenido de https://gw.hacdn.io/media/documents/Defenders_Annual_Report_2025_Online_SP.pdf
- IEA (2023), Colombia 2023, IEA, París <https://www.iea.org/reports/colombia-2023>, Licencia: CC BY 4.0
- Hidalgo, M. (2018). El turismo como factor de desarrollo en el capitalismo del siglo XXI: impactos sociales y ambientales. *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, (28), 57–76.
- Roth, A.-N. (9 de 2010). ¿Política, programa o proyecto? . *Política Pública Hoy DNP*, 8(1). Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/sinergia/documentos/boletin_politica_publica_hoy_o8.pdf
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel.
- Svampa, M. (2022). Dilemas de la transición ecosocial desde América Latina. (F. C. Intermón, Ed.) *Documentos de trabajo n° especial FC/Oxfam Intermón*, 2.
- UPME-ANM. (Diciembre de 2025). *Boletín estadístico informativo minería en cifras*. Obtenido de Boletín estadístico informativo minería en cifras: https://docs.upme.gov.co/SIMEC/SIMCO/Cifras-Sectoriales/BoletinMinerales/Boletin_24_mineria_en_cifras_diciembre_2025.pdf

El primer gobierno progresista en Colombia y sus Relaciones Internacionales

John Freddy Gómez Celi*

Resumen

La política exterior del gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) estuvo marcada por la transición hacia un orden internacional multipolar y por el deterioro de las relaciones con Estados Unidos tras el regreso de Donald Trump en 2025. En este contexto, Colombia enfrentó crecientes presiones derivadas de la nueva estrategia estadounidense, caracterizada por el uso de sanciones, aranceles y una política más intervencionista. Paralelamente, la inestabilidad en la Cancillería, reflejada en la alta rotación de ministros, limitó la consolidación de una estrategia diplomática coherente y de largo plazo. Como respuesta, el gobierno impulsó una diversificación de sus alianzas internacionales, fortaleciendo los vínculos con China mediante la adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta y ampliando la cooperación en infraestructura y energía. Aunque esta apuesta buscó ampliar los márgenes de autonomía y reducir la dependencia histórica de Washington, las limitaciones institucionales y las presiones geopolíticas impidieron consolidar un proyecto plenamente soberano. El balance final muestra avances en la búsqueda de una política exterior más autónoma, pero también las dificultades estructurales que enfrenta Colombia en un escenario global en transformación.

Introducción

En materia de Relaciones Internacionales, el gobierno de Gustavo Petro mantuvo una ambigüedad estratégica con el gobierno de Joe Biden, lo cual se transformó en una ascendente tensión con la llegada al segundo mandato no consecutivo de Donald Trump a principios del año 2025. El arribo de Donald Trump a la Casa Blanca se caracterizó por la invocación y materialización de la táctica y estrategia del Destino Manifiesto, y el fortalecimiento de la

* Universidad Nacional de Colombia, Orcid <https://orcid.org/0000-0002-0654-1997>, contacto: jofgomezce@unal.edu.co

Doctrina Monroe rebautizada como la Doctrina Donroe, caracterizada por la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

Colombia en la segunda y tercera década del siglo XXI ha diversificado sus relaciones comerciales y políticas derivado de la ascendente participación de China en el marco mundial, en contraposición de la situación de Estados Unidos, que a la postre derivó en un acrecentamiento de las relaciones entre Colombia y la República Popular China en el periodo 2022-2026.

Debido a la posición privilegiada de Colombia en América Latina y el Caribe, y a su histórica doctrina de subordinación ante Estados Unidos, más evidente aún desde la proclamación por parte de las elites locales de la doctrina Rén-pice Polum, este país, punto de ingreso al sur del continente, se convirtió en uno de los objetivos geoestratégicos de Estados Unidos, lo cual generó desde principios del año 2025 una constante zozobra. La estrategia estadounidense, materializada desde las intervenciones económicas y mediáticas, hasta las pretensiones militares sobre el pueblo nuestroamericano, ha generado una transformación de facto del sistema internacional, girándolo hacia un relacionamiento basado en el poder, la fuerza y la violencia, en la que Colombia, y particularmente su actual gobierno, ha quedado en la mira.

En estas circunstancias, es necesario indicar que en materia de relaciones internacionales la gestión del gobierno del Pacto Histórico destaca por: en primer lugar, la improvisación, la falta de estrategias y la incompreensión del contexto histórico en materia de relaciones internacionales; y, en segundo lugar, la falta de un cuerpo ministerial eficiente y eficaz que persiga un proyecto claro sin la intervención mediática y errática del ejecutivo. Actualmente el mundo se disputa entre la unipolaridad estadounidense en decadencia y la multipolaridad representada por China y los BRICS, en la que la Trampa de Tucídides se encuentra presente y el papel de los países periféricos se torna central en el sistema de balances internacional.

1. Gestión gubernamental y análisis de las relaciones internacionales

El Pacto Histórico, con Gustavo Petro como presidente, en materia de relaciones internacionales no ejecutó un estudio profundo y riguroso de los

problemas del sistema internacional y el papel de Colombia en el escenario regional, continental y global. Esta carencia en el análisis está materializada en el programa de gobierno, en el cual se circunscriben las relaciones internacionales al mero jalonamiento de una política internacional contra el cambio climático, y se delinean algunos lugares comunes, como la manutención de la paz, un servicio diplomático al servicio de los migrantes, incentivar el multilateralismo, y comprometerse en las normas y convenios internacionales, sin ahondar en el potencial geopolítico y geoestratégico del país.

De igual manera, en el Plan Nacional de Desarrollo: Colombia, potencia mundial de la vida 2022-2026, no existe un apartado dedicado específicamente a las relaciones internacionales del país, evidenciando así la baja comprensión y centralidad de las problemáticas derivadas del sistema internacional por parte del Gobierno. Es menester recordar que a partir del proceso de globalización desarrollado en el siglo XX las relaciones, procesos y normas internacionales se transversalizaron al conjunto de las acciones al interior del Estado, por medio de la gobernanza global, ocasionando un cerrojo a las pretensiones de transformación, lo cual debería ser un campo de estudio, análisis y construcción de propuestas de política exterior.

Esta carencia en el análisis y comprensión de las relaciones internacionales se refleja en la gestión gubernamental con relación al Ministerio de Relaciones Exteriores -Cancillería, la cual rápidamente se conformó como una cuota política designando en el cargo a Álvaro Leyva Durán, un político de origen conservador en el país. El excanciller Álvaro Leyva no contaba con una trayectoria académica ni política relevante para el manejo de las relaciones internacionales, por el contrario la semblanza realizada por varias personas cercanas a su gestión demuestra una testarudez y falta de serenidad en el manejo de las relaciones interpersonales lo que podría extenderse a su cargo y gestión.

El Presidente, en coordinación con el Ministro de Relaciones Exteriores, tras solo dos días después de su posesión, despejó las dudas sobre una posible fractura del Estado colombiano ante las dinámicas de poder blando de los Estados Unidos. Ese día, el 9 de agosto de 2022, se llevó a cabo una reunión

con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID (Herrera, 2022). La reunión se efectuó en Bogotá, con la presencia de la directora de la USAID Samantha Power, asegurándose allí por parte de la alta dirección del Estado colombiano la continuidad del relacionamiento con esta Agencia de cooperación y su centralidad en la manutención de proyectos económicos, políticos, culturales, ambientales, diplomáticos, y militares.

Lo anterior constata la falta de análisis sobre las consecuencias históricas de la injerencia de la USAID en Colombia, en la región, y en el mundo, a partir de la intervención por medio de la violencia estructural y simbólica, la cual ha permitido la manifestación de la violencia física y por ende sus graves consecuencias en materia de soberanía nacional. La USAID está vinculada con golpes de Estado, intervenciones directas e indirectas en contra de gobiernos derivados del poder popular, así como mampara para la intervención económica en la consolidación del modelo de desarrollo jalonado desde Estados Unidos.

Así mismo, en el mes de agosto de 2022, tanto el presidente Gustavo Petro como su canciller Álvaro Leyva, se reunieron con Rahul Gupta, Director de la Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas de los Estados Unidos, cristalizando la disposición del más alto orden del Estado colombiano a favor de acordar preservar las políticas públicas en el país, particularmente las dirigidas a los componentes de seguridad y territorios (CNN, 2022). Si bien en la reunión se trató, entre otros, de un cambio de visión sobre la lucha contra las drogas en Colombia, y se presentó una propuesta para detener las extradiciones de jefes del narcotráfico con el fin de avanzar en materia de la política de “Paz Total”, lo que atestigua de fondo es la subordinación y dependencia de Colombia respecto a los Estados Unidos.

A su vez, a poco más de un mes de su investidura, el Presidente se reunió con la comandante del Comando Sur de los Estados Unidos, Laura Richardson, con el propósito de abordar la lucha contra las drogas en el país; es preciso mencionar que dicha política solo ha materializado la injerencia y perpetuado los intereses imperiales en Colombia por más de 50 años (Vega R., 2015). Sin embargo, lo más sorprendente no fue la reunión entre la comandante del Comando Sur de Estados Unidos y el Presidente de la

República de Colombia, sino la propuesta esgrimida por el mandatario de crear una fuerza militar dirigida por Estados Unidos para la protección de la selva amazónica (Infobae, 2022).

Esta propuesta atestigua, de manera contundente, la falta de claridad en materia de relaciones internacionales, de geopolítica y de historia tanto de Colombia como de la región por parte del gobierno; evidenciando, una vez más, un alto grado de ingenuidad y desconocimiento. Esta propuesta no cayó bien en sectores de izquierda dentro de la coalición del Pacto Histórico, generando roces entre las fuerzas de izquierda y la coalición amplia de gobierno. Dicha coalición pretendía generar un acuerdo nacional con la derecha y extrema derecha, anhelando a su vez extender este proceso al marco regional.

En el mes de abril de 2023, el presidente Petro fue invitado por el entonces presidente de Estados Unidos Joe Biden con el propósito de fortalecer las relaciones entre los dos Estados y concretar algunos proyectos alrededor del cambio climático a partir de la mercantilización y financiarización de la naturaleza. Esta reunión se concatenó con la venia desde el gobierno colombiano y su excanciller Álvaro Leyva de crear una base militar en la Isla Gorgona en el Océano Pacífico, la cual tendría una fuerte participación de Estados Unidos, facilitando así el control de un lugar geoestratégico, ante el incremento de las relaciones del continente americano con la República Popular China (Gonzales & Toro, 2024).

Anudado a las características personales del canciller Álvaro Leyva, se debe sumar la gestión por construir rupturas institucionales; particularmente, fraguar planes de desestabilización de gobiernos social-liberales, como fue el caso de la administración presidencial de Ernesto Samper entre 1994 y 1998, en la cual pretendió establecer una alianza con actores ilegales para contribuir en un presunto golpe de Estado en Colombia (Álvarez, 2025). Este caso histórico de la falta de calidad y capacidad personal, administrativa y humana de Álvaro Leyva, se sumó a su presunta gestión en construir un posible golpe de Estado en contra del gobierno en el año 2025, tras su salida del Ministerio, a partir de entablar acercamientos con actores ilegales y legales, tanto del orden nacional como internacional, particularmente allegando congresistas de Estados Unidos que posibilitaran la ruptura institucional en Colombia.

Las múltiples faltas de gestión administrativa por parte de Álvaro Leyva, aunado a la falta de garantía en materia de su dirección política en el Ministerio, llevó a que el presidente Gustavo Petro lo relevara del cargo y posesionara como su reemplazo a Luis Gilberto Murillo a principios del año 2024. El nuevo Canciller es un político cercano al expresidente Juan Manuel Santos, en cuyo mandato lo nombró como embajador en Estados Unidos. Este antecedente fue valorado a la hora de Petro colocarlo a la cabeza de la Cancillería, en tanto sus antecedentes facilitarían un mejor fluir en la relación bilateral entre ambos Estados, en ese momento el de Estados Unidos a cargo de Joe Biden.

La gestión del excanciller Luis Gilberto Murillo fue relativamente corta, extendida entre febrero de 2024 y enero de 2025, y estuvo caracterizada por la falta de concentración en la gestión del Ministerio debido a su pretensión personal de ser candidato presidencial en el año 2026. Es así como esta nueva delegación en la Cancillería, a partir de la gestión directa en el gabinete por parte del presidente Gustavo Petro, manifiesta una falta de planificación, selección y supervisión en el manejo de uno de los ministerios más sensibles en el país, constatando así una alta tasa de improvisación en la política exterior entre 2022-2026.

Ante la vacancia del Ministerio de Relaciones Exteriores, se designó a Laura Camila Sarabia entre el mes de febrero y julio de 2025, la cual se identificó en sus inicios por la cercanía con el excongresista y mano derecha del presidente Gustavo Petro, Armando Benedetti. Laura Sarabia se caracterizó por su irrupción y gran acenso en la administración pública, particularmente en esta administración, pasando de una asistente legislativa a coordinar directamente la agenda de gobierno con cargos como Jefa de Despacho de la Presidencia de la República y Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

La exministra Laura Sarabia se destacó por sus disputas internas contra el exministro Álvaro Leyva y su negligente gestión, los presuntos hechos de corrupción propios y de sus familiares, las reticencias del sector de izquierda en el gobierno ante su manejo clientelar, el presunto manejo irregular de la seguridad, la extralimitación en sus cargos; y las disputas verbales con su

antiguo mentor Armando Benedetti. Laura Sarabia saldrá del Ministerio de Relaciones Exteriores en un contexto de aumento de disputas con Estados Unidos, su papel en la continuidad de jugosos contratos en la Cancillería, y su insostenible participación en el Gobierno, tras la llegada de Armando Benedetti al gabinete gubernamental.

Laura Sarabia manifiesta la debilidad de un proyecto político que en el manejo gubernamental y de gabinete se reduce a las directrices e intuición de un líder mesiánico, el cual termina construyendo retazos de realidades o espejismos que se presentan ante sí como la diversidad necesaria para gobernar. Laura Sarabia se caracteriza por su pragmatismo, obsesión por el poder y el control, lo que le lleva a pretender construir lazos entre el poder gubernamental y los sectores empresariales y financieros, no sin antes, posiblemente, recibir una buena participación.

Posteriormente a su salida de la dirección de la Cancillería fue delegada como embajadora en Reino Unido, lo cual materializa la ingenuidad como un defecto del gobierno del Pacto Histórico, debido al contexto geopolítico y la historia de intervenciones, intrigas y filtraciones por parte del Reino Unido en contra de los países del sur global. Desde el mes de julio de 2025 se designó a Rosa Yolanda Villavicencio como Ministra de Relaciones Exteriores, quien ha gestionado de manera organizada y relativamente técnica la Cancillería en compañía de su Viceministro de Asuntos Multilaterales, Mauricio Jaramillo Jassir, a pesar de los vaivenes gubernamentales.

Ante el genocidio realizado por Israel sobre Palestina, extendido por alrededor de 80 años, y en particular el más reciente conflicto que evidencia, una vez más, la deshumanización del régimen sionista israelí con el asesinato de más de 70 mil personas, el presidente Gustavo Petro fue uno de los primeros mandatarios en levantar la voz contra la ignominia. Hay que reconocer, como un logro claro a su gestión, la presión diplomática y comunicacional por parte del gobierno del Pacto Histórico, y el reconocimiento de la total violación de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional por parte del régimen israelí, mucho antes que el mundo aceptara el peso de la verdad.

Esta posición, sensata y humana por parte del presidente Gustavo Petro, le llevo a contar con grandes enemistades en Estados Unidos, en particular en el ala del Partido Republicano, el cual recuperó la administración del gobierno de Estados Unidos con el segundo mandato no consecutivo de Donald Trump para el periodo 2025-2029. El presidente Gustavo Petro visibilizó en Colombia, en los medios públicos y en sus redes sociales, la realidad del denominado conflicto entre Israel y Palestina que no es más que la continuidad del despojo, asesinato y criminalización de los pueblos palestinos por parte del sionismo a nivel mundial, gracias a su alto poder en el sector económico y financiero a nivel mundial.

La negativa del presidente Gustavo Petro al alineamiento internacional a favor de Israel, la llegada de Donald Trump y Marco Rubio como Secretario de Estado, las estrategias por la desestabilización del gobierno por parte de la elites económicas y financieras y los partidos de derecha y extrema derecha en Colombia, generaron para el año 2025 un contexto altamente complejo. Este nuevo contexto, con un gobierno estadounidense que ha implementado la fuerza y violencia como recurso para mantener su hegemonía en declive, se concatena con la vacilación en la toma de posiciones por gran parte de los gobiernos progresistas, en particular por parte de Gustavo Petro, quien se negó a reconocer la soberanía y democracia en la República Bolivariana de Venezuela en las elecciones del año 2024.

La ambigüedad de Colombia con respecto al tramo del gobierno demócrata de Joe Biden en Estados Unidos entre 2022-2024 le permitió mantener una cierta relación y generar algunos logros en materia de manejo de la lucha contra las drogas debido a la debilidad del Partido Demócrata y su concentración ante la guerra Ruso-Ucraniana. Por otro lado, el arribo de Donald Trump en 2025 llevó a cobrar las ambigüedades en materia de relaciones internacionales por parte de los gobiernos progresistas, en las que sin ningún pudor ha generado relatos sustentados en el terrorismo y la seguridad nacional para intervenir países y regiones, y, controlar así los flujos comerciales de la región.

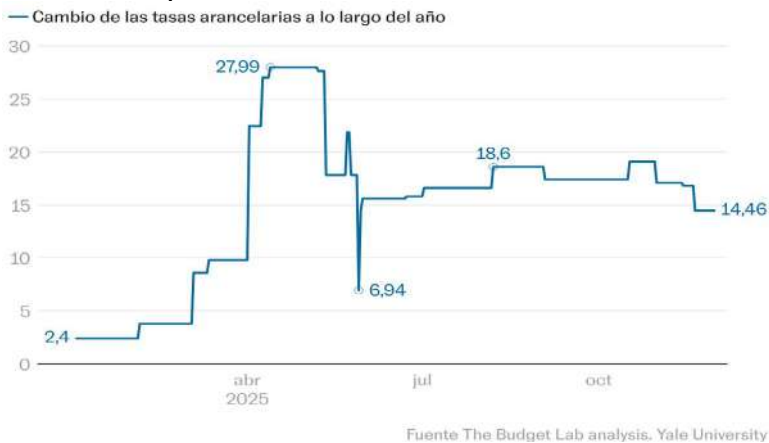
El arribo de Donal Trump impactó profundamente las relaciones internacionales de Estados Unidos y por ende del planeta en su completitud debido

a su papel hegemónico en el sistema internacional. Su política de primacía de Estados Unidos, su nacionalismo excluyente, y su beligerancia en la construcción de las tácticas y estrategias llevará a varias confrontaciones con gobiernos de América Latina y El Caribe.

Uno de los primeros episodios que generaron un sisma entre las relaciones entre Estados Unidos y Colombia será la posición de Gustavo Petro en contra de la candidatura de Donald Trump y de sus perspectivas reaccionarias, violentas y supremacistas. Por otro lado, las políticas de incremento de aranceles impulsada desde el mes de febrero, y con una alocución presidencial en el mes de abril por parte de Trump aumentando indiscriminadamente del 10% hasta el 50% los aranceles a la mayor parte de los Estados del mundo, trastocó aún más las relaciones entre Colombia y Estados Unidos.

Para la actual administración de Estados Unidos los aranceles se han convertido en ingresos fiscales frescos, en punta de lanza para la negociación entre Estados, y en el fortalecimiento de su plataforma política más allá del periodo gubernamental. Como puede verse en la gráfica número uno, la fluctuación de los aranceles ha sido alta poniendo de manifiesto como la política fiscal es un pivote estratégico utilizado indiscriminadamente por Donald Trump para alcanzar sus objetivos.

Gráfica N°1. Evolución porcentual de los aranceles totales de Estados Unidos 2024-2025.



Nota: Extraído de (Gonzales J. , 2025)

Los conflictos y contradicciones entre ambos gobiernos mantuvieron una continuidad inusitada debido a diferentes procesos de intervención y violación de los derechos a las poblaciones migrantes en Estados Unidos. Una de las crisis diplomáticas entre los dos Estados se derivó de la posición del gobierno colombiano de negarse a recibir un vuelo de repatriados que venían en condiciones inhumanas, violando sus derechos y transgrediendo su dignidad al estar fuertemente esposados y en condiciones de deterioro de su salud (Castrillón, 2025).

Estos diferentes episodios de fracturas diplomáticas en el transcurso del 2025 se intensificaron en su segundo semestre con los bombardeos indiscriminados sobre barcos, lanchas y cualquier transporte fluvial en el Caribe y el Pacífico nuestroamericano por parte de Estados Unidos, acción que se configura en ejecuciones extrajudiciales y violación flagrante de los derechos humanos y derecho penal internacional (France 24, 2026). La designación del narcotráfico como terrorismo, la denominación de altos cargos del gobierno de Venezuela como terroristas, y la movilización del mayor ejército que haya visto esta parte del mundo evidencia la estrategia de imposición y subordinación de Estados Unidos sobre el continente americano ante su nueva política de seguridad nacional.

Las relaciones llegaron a su mayor deterioro a finales del 2025 debido a la filtración de posibles intervenciones y encarcelamiento de los gobernantes de Venezuela y Colombia, azuzado por congresistas de origen o ascendencia hispana, y su posible difusor en el gobierno de EEUU, el secretario de Estado Marco Rubio. Esta estrategia de intervención directa es apoyada por gran parte de las elites económicas latinoamericanas y de un sector de los partidos de centro, derecha y extrema derecha, a los cuales los une, paradójicamente, sus lazos con economías subterráneas, particularmente la exportación de alucinógenos hacia Estados Unidos.

Esta estrategia de intervención que afecta al gobierno de Gustavo Petro se concatena con las intrigas del excanciller Álvaro Leyva y sus labores internacionales en favor de construir una fuerza nacional e internacional para llevar a cabo un golpe de Estado con el favor y apoyo de Estados Unidos (Cambio, 2025). La invasión de Estados Unidos a Venezuela el 3 de enero del año

2026 indicó que las estrategias de intervención no eran solo retórica, sino que el uso de la violencia es un factor que apoya la ideología supremacista, resumida en lo que denominan el Destino Manifestó, la Doctrina Monroe y la Doctrina Donroe.

Estas presiones nacionales e internacionales, la falta de comprensión de la dinámica internacional de parte del gabinete presidencial, la carencia de manejo de la política internacional y el papel ingenuo, junto con la falta de posiciones ideológico-política del gobierno de Gustavo Petro, ha llevado a acercamientos con la administración de Donald Trump y a la claudicación de un proyecto soberano. La retoma de los bombardeos como estrategia de combate contrainsurgente, la renovación de la aspersión de glifosato, el restablecimiento de las extradiciones hacia Estados Unidos, y la aceptación de deportados desde Estados Unidos violando sus derechos, han sido la moneda de cambio para menguar un posible asedio al gobierno del Pacto Histórico.

El día 3 de febrero posiblemente se reunirán en Washington el presidente Donald Trump y Gustavo Petro creando dos posibles escenarios totalmente contradictorios y cualquiera de los dos con profundo menoscabo para la sociedad colombiana. En primer lugar, si se aprisiona al presidente Gustavo Petro en Estados Unidos por incitar a las fuerzas armadas a desobedecer las órdenes del poder ejecutivo, o por alguna razón fraguada por las fuerzas golpistas, se crearía un contexto problemático y de incertidumbre en el país. En segundo lugar, si la conversación es en perspectiva positiva se sobreentendería que las concesiones generadas, pactadas y por asumir han generado en la realidad una subordinación del gobierno colombiano a la administración de Donald Trump con el propósito de violar la soberanía y autoridad exclusiva de nuestra nación.

2. Análisis del desorden global en el Siglo XXI

Una administración gubernamental que pretenda desatar el nudo gordiano del neoliberalismo y el sistema internacional hegemonizado por Estados Unidos debe analizar de manera detallada y rigurosa el contexto internacional para comprender sus capacidades, su táctica y estrategia por desplegar. A partir de esta precisión, se realiza en los siguientes párrafos una

pequeña referencia al contexto internacional para comprender el desarrollo alternativo y plantear una hoja de ruta en pro de fortalecer la soberanía y dignidad nacional.

A finales del siglo XX y principios del siglo XXI se evidencia un deterioro sistemático del sistema y orden internacional construido a partir de los Acuerdos de Breton Woods en 1944 y la hegemonía estadounidense consolidada como orden unipolar tras la implosión de la Unión Soviética a principios de la década de los años 90 del siglo XX (Todd, 2024). Una realidad que comienza a mostrar su quiebre a partir de la necesidad cada vez más alta de intervenciones militares alrededor del mundo, constatando la erosionada legitimidad para crear consensos y materializar así sus objetivos.

Los ciclos económicos de largo plazo permiten constatar la manera como los Estados hegemónicos dentro del sistema socioeconómico capitalista han transitado desde modelos de desarrollo industrial hacia sistemas financieros parasitarios, abriendo compuertas a su decadencia y viabilizando la posibilidad de remplazo como organizador global (Arrighi, 2005). Al parecer, los ciclos de largo aliento analizados por Fernand Braudel evidencian una constante histórica, repetida en el caso del imperialismo estadounidense, en el que la materialización de su hegemonía ha transitado de ser el mayor Estado industrial, a principios del siglo XX, a concentrarse en el sistema financiero y apalancar sus procesos de acumulación por medio de la relación de desposesión.

Ante esta transformación del sistema de acumulación de Estados Unidos el acenso de China como primer productor del mundo, no solo ha destituido a Estados Unidos de ser el principal socio comercial a nivel mundial, sino que ha tendido luz sobre la disputa por espacios de influencia y hegemonía, deteriorando los flujos de acumulación financiarizada y por desposesión¹. Esta disputa entre un hegemon en decadencia y uno en crecimiento conlleva a la postre a la Trampa de Tucídides, en la cual ante una disputa hegemónica entre dos actores siempre termina en conflictos y guerras (Gomez & Galindo, 2024).

¹ Para más información remítase a (Gómez & Galindo, 2023)

La guerra entre Estados Unidos y la República Popular China no inició en el mandato de Donald Trump, ni siquiera en la de Joe Biden, esta guerra, que en primer lugar se destaca por la disputa comercial, inicia bajo el gobierno de George Bush a principios del siglo XXI. Este litigio evidencia la posibilidad de transformación hegemónica, y con el papel del socialismo con características chinas, la posibilidad de transitar de un modelo económico reprimarizado a modelos de creación de valor de uso y cambio que permitan mayor autonomía y soberanía de los estados periféricos, y el tránsito hacia un nuevo sistema socioeconómico.

Ante este escenario es pertinente postular una estrategia, no solo en el marco de la política interna, sino concatenarla con una estrategia de largo plazo de política exterior que permita desatar los lazos que oprimen y sujetan a Colombia a los Estados Unidos desde principios del siglo XIX. La necesidad de comprender la disputa hegemónica, las posibilidades que esto abre para la acción soberana de otros países, la estrategia y táctica de construcción de autonomía en medio del conflicto, es una necesidad absoluta en un contexto geopolítico convulso.

3. Colombia, ¿más cerca de China que de Estados Unidos?

Uno de los procesos a destacar ante la incertidumbre en la gestión gubernamental del Pacto Histórico en materia de política exterior es el incremento y solidificación de las relaciones con la República Popular de China. Fuera como fuere, por el peso histórico del incremento de las relaciones entre los dos Estados, durante las tres más recientes administraciones en Colombia, o por la decisión de intensificar la relación con el gigante asiático por parte del gobierno Petro, es a todas luces el mayor logro en materia de política exterior de Colombia.

Como parte de este logro, el pasado 12 de mayo del 2025, Colombia ratificó su adhesión a la iniciativa de la Franja y la Ruta liderada por la República Popular China, la cual se materializa como un proyecto de inversión e infraestructura impulsado desde el año 2013, proyecto que ya cuenta con un aproximado de 150 Estados miembros. La adhesión de Colombia a esta iniciativa constata el papel disruptivo de las relaciones internacionales del

gobierno, aún más en el contexto de disputa hegemónica entre Estados Unidos y China, y manifiesta el evidente declive hegemónico de Estados Unidos en su región de control exclusivo.

Históricamente Colombia se ha presentado como un Estado altamente geoestratégico, debido a su posición geográfica privilegiada, caracterizada por su salida al Océano Pacífico y al Mar Caribe, que a su vez se sitúa en el océano Atlántico. Esta espacialidad le permite contar con el potencial de relacionamiento con todos los continentes y, particularmente, para el continente americano es un Estado con tránsito entre sur, centro y norteamérica, y El Caribe.

Por lo anterior, Colombia fue rápidamente intervenida y sometida por el Imperio Español con la construcción del Virreinato de la Nueva Granada en el siglo XVIII, como fuente de intervención en el espacio continental americano, y para el fortalecimiento del Caribe, por ser un Estado de tránsito y pivote entre subregiones. De igual manera, a partir de los procesos de independencia es rápidamente oprimida por parte del Imperio Británico, esta vez por medio de la violencia estructural materializada con el sistema de la deuda, transitando desde la violencia física del Imperio español a la violencia estructural económica del Imperio Británico en el siglo XIX (Gómez & Galindo, 2018).

Esta hegemonía del Imperio Británico fue rápidamente compartida y concatenada con los intereses de Estados Unidos, que percibió como un peligro la configuración y perpetuación de la República de la Gran Colombia² a principios del siglo XIX, debido a su gran potencial como competidor por la hegemonía del continente. Uno de los procesos que evidenciaron de manera gráfica este propósito fue la implicación de Estados Unidos para socavar la confederación de naciones latinoamericanas en el congreso anfictiónico, impulsado por el libertador Simón Bolívar a principios del siglo XIX.

2 La República de la Gran Colombia estaba conformada por territorios de los actuales Colombia, Venezuela, Ecuador, Panamá y pequeñas franjas de los territorios del norte de Perú y Brasil.

La suspicacia de Estados Unidos ante la confederación latinoamericana, con la materialización de las Doctrinas Monroe y del Destino Manifiesto, impidieron la consolidación del sueño bolivariano de un Estado latinoamericano. Esta estrategia de obstaculizar e impedir la materialización del proyecto regional del sur fue impulsada y dirigida por Estados Unidos y contó con el favor y las labores de Francisco de Paula Santander, y con la reconvención de Brasil, en alianza con el Imperio Británico, para que este no participará en el congreso anfictiónico (Beluche, 2021).

Durante gran parte de su historia Colombia ha vivido determinada por una doctrina de política exterior en la que Estados Unidos se presenta como un determinador del destino del país, tanto en materia política como económica, así como en materia internacional. La doctrina de política exterior colombiana denominada como “Réspice Polum” denota la subordinación de la soberanía y política exterior hacia una mirada enfocada al norte, en la que el país se subordinó y replegó ante los intereses de Estados Unidos tanto a nivel regional como mundial (Bermúdez, 2010).

La separación de la provincia de Panamá de la República de Colombia a principios del siglo XX fue impulsada por el interés de Estados Unidos de tener el control exclusivo del canal interoceánico en el continente, acción que da cuenta del valor geoestratégico de Colombia y la profunda desconfianza y recelo desde Estados Unidos a este país suramericano.

En el año 1914, aproximadamente 11 años después de la independencia de Panamá, Estados Unidos impulsó un acuerdo con Colombia, el tratado Thomson-Urrutia, reconociendo en parte el daño causado al país con la separación de Panamá y refundando las relaciones internacionales de los dos Estados bajo un poder blando. Esto conllevó a que Colombia implementará plenamente la doctrina Réspice Polum, la cual materializó un vasallaje de Estados Unidos en el continente.

La cooperación e inversión desde Estados Unidos hacia Colombia se ha materializado como fuente de manipulación y determinación económica y política desde principios del siglo XX. A su vez, Colombia ha materializado su subordinación por medio del respaldo y acompañamiento incuestionable

hacia las posturas de Estados Unidos en el marco de las instituciones internacionales como la ONU, la OEA, y otros espacios de integración latinoamericana. Uno de los hechos emblemáticos de esta alienación está refrenda por la participación de Colombia, único país de Latinoamérica, en la Guerra de Corea de 1951, con el envío de un destacamento militar para apoyar las pretensiones geopolíticas estadounidenses en la península (Vega, 2012).

Colombia ha sido, históricamente, el mayor receptor de recursos desde Estados Unidos en el continente, configurando así la perpetuación de su hegemonía en el país, promoviendo elites criollas favorables a su poder, y un dispositivo en la región de control y amenaza. Esta relación se consolidó en el periodo de bipolaridad, durante la segunda mitad del siglo XX, permitió la materialización y expansión de la Doctrina del Enemigo Interno como contención de las influencias socialistas y comunistas en todo el continente, siendo Panamá y Colombia pivotes de la estrategia.

En la década de los años 80 del siglo XX, a partir del deterioro del bloque comunista, la estrategia viró hacia la cooperación alrededor de la lucha contra las drogas, una estrategia que ha posibilitado la presencia militar de Estados Unidos en Colombia y, por ende, en la región, manifestando una coerción latente para América Latina y el Caribe (Guevara, 2015).

Derivado de la ola de transformaciones sociopolíticas a finales e inicios de los siglos XX y XXI en América Latina y el Caribe, se cristalizó el impulso de un acuerdo entre Estados Unidos y Colombia denominado “Plan Colombia”, por medio del cual se generó un proceso de cooperación y asistencia militar directa con presencia de dispositivos de control desde Estados Unidos. En el marco de este relacionamiento se planteó construir siete bases militares estadounidenses durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el año 2009; sin embargo, estas bases militares no se materializaron debido a la objeción de la Corte Constitucional, sin que ello no significara la persistencia y fortalecimiento de la asistencia y presencia militar desde Estados Unidos.

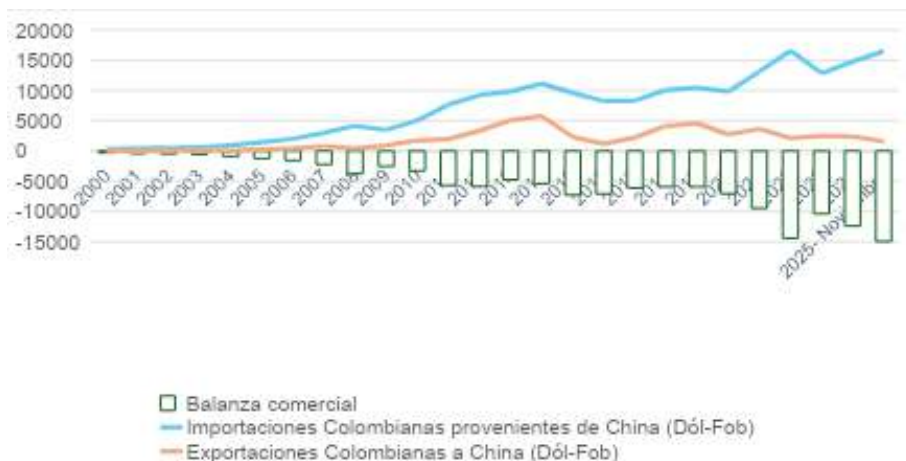
De esta manera, el relacionamiento de Estados Unidos con Colombia, se ha caracterizado por: i) la asistencia económica, financiera y militar; ii) la

conexión de instituciones públicas y privadas estadounidenses con grupos criminales de extrema derecha colombianos; y, iii) la preservación de una elite servil en Colombia. Lo anterior puede atestigüarse a lo largo del siglo XX con la “Masacre de las Bananeras”, impulsada por la United Fruit Company; y, con las relaciones décadas después, ya condenadas judicialmente, de la empresa Chiquita Brands con fuerzas paramilitares para apalancar el despojo de tierras, la violencia y la acumulación en el país.

Esta hegemonía estadounidense, que se presentaba como exclusiva para el caso colombiano, se fue reduciendo en el transcurso del siglo XXI, con mayor énfasis posterior a la crisis del año 2008, cuando la República Popular China inicia a desplazarlo como único o mayor referente en la región. Para el caso colombiano, bajo el gobierno de Juan Manuel Santos (2010/14-2018), empezó a concretarse el giro en la correlación de fuerzas a nivel internacional en Colombia, lo cual implicó la aplicación de dos nuevas doctrinas en la política exterior colombiana: la *Réspice Similia* y la *Réspice Orbis*, bajo los postulados de un mayor relacionamiento con los Estados del sur global, y la posibilidad de ampliar su relacionamiento con el mundo bajo la idea de la globalización (Ramírez, 2011).

Durante el transcurso del siglo XXI la República Popular China ha logrado el incremento de su participación en el comercio con Colombia. Es así como el rubro de importaciones del país suramericano con respecto a China ha pasado de representar el 3% en el año 2000, a alcanzar alrededor del 38% en el año 2024, un incremento de aproximadamente 12 veces. Para el caso de las exportaciones de Colombia hacia China, se pasó de 0,22% en el año 2000 a 14,2% para el año 2024, un crecimiento de aproximadamente 63 veces (DANE, 2025).

Gráfica N°2. Importaciones, Exportaciones y Balanza Comercial Colombia y China en dólares 2000-2025.



Nota: realizado a partir de (DANE, 2025)

En esta senda, la configuración del Foro China–Celac en el año 2015 permitió generar un acercamiento de Colombia hacia China, el cual se ha materializado en un incremento exponencial de la presencia china en los proyectos infraestructurales del país, entre ellos la Autopista al mar dos, la primera línea del Metro de Bogotá, el Regiotram de occidente, la planta de tratamiento de aguas Tibitoc, el Hospital de Usme, las múltiples inversiones en energías renovables, el puerto Antioquia, entre otros proyectos con presencia a nivel nacional y regional.

La construcción de una comunidad de destino compartido de la República Popular China con proyectos infraestructurales que permitan superar el atraso y el ostracismo se presenta en el país, tanto para el sector público como el privado, en una perspectiva novedosa ante el relacionamiento financierizado, reprimarizante y de despojo apalancado por Estados Unidos.

En este campo no debe quedar al margen la creciente cooperación e intercambio en materia educativa y cultural con el país asiático, con diferentes intercambios culturales a nivel nacional, y la construcción de memorandos de acuerdo para permitir becas y asistencias académicas e investigativas

en materia agrícola, industrial y tecnológica. A partir de la celebración y conmemoración de los 45 años de relaciones diplomáticas entre Colombia y China en el año 2025, se concretaron numerosos acuerdos y memorandos de acercamiento y entendimiento para fortalecer los lazos de amistad entre ambos países.

El contexto de Colombia, con un gobierno progresista, la administración de Donald Trump con un incremento de la incertidumbre en materia económica y política, y las gestiones de la embajada de China en Colombia, han permitido la solidificación de las relaciones sino-colombianas. En esta medida, el ingreso de Colombia a la iniciativa de la franja y la ruta, además del acceso al banco de los Brics en el año 2025, es una oportunidad para que Colombia una diversifique sus relaciones internacionales con el propósito de diseñar su proyecto nacional y plantear de manera estructurada un modelo de desarrollo que supere la reprimarización generada por la doctrina Rápice Polum.

La relación entre China y Colombia manifiesta, de esta manera, la posibilidad de desatar la histórica relación colonial sostenida con Estados Unidos, a partir de construir proyectos geoestratégicos que permitan postular un modelo de desarrollo que rompa con las matrices que han determinado el hasta hoy vigente, colocando en marcha una relación diversa con la naturaleza y entre los factores de producción, buscando que prime la justicia y la distribución justa de lo producido. Un giro que exige la construcción y fortalecimiento de organismos internacionales diferentes a los hoy vigentes, y la certeza ideológica y de un cuerpo partidario que permita transitar de lo inmediato hacia lo planificado.

Referencias

- Álvarez, N. (2 de 6 de 2025). “Ernesto Samper dice que no es la primera vez que Álvaro Leyva “intenta armar una conspiración contra un gobierno legítimamente elegido””. Obtenido de Infobae: <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/02/ernesto-samper-dice-que-no-es-la-primer-vez-que-alvaro-leyva-intenta-armar-una-conspiracion-contr-un-gobierno-legitimamente-elegido/>
- Arrighi, G. (2005). “El desmoronamiento de la hegemonía estadounidense”. *New Left Review*, 5-68.
- Beluche, O. (25 de 6 de 2021). “El Congreso Anfictiónico de Panamá.” Obtenido de *Sin Permiso*: <https://www.sinpermiso.info/textos/el-congreso-anfictionico-de-panama>
- Bermúdez, C. (2010). “Doctrina Rospice Polum (“ Mirar hacia el norte”) en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX”. *Memorias*. Revista digital de historia y arqueología desde el Caribe, 189-222.
- Cambio. (6 de 6 de 2025). “El excanciller Álvaro Leyva, el eterno conspirador”. Obtenido de *País*: <https://cambiocolombia.com/pais/articulo/2025/7/el-excanciller-alvaro-leyva-el-eterno-conspirador/>
- Castrillón, D. (3 de 7 de 2025). “Cronología de la crisis diplomática entre los Estados Unidos y Colombia”. Obtenido de Caracol Radio: <https://caracol.com.co/2025/07/03/cronologia-de-la-crisis-diplomatica-entre-los-estados-unidos-y-colombia/>
- CNN. (25 de Agosto de 2022). “Petro propone a EE.UU. cambios en la política de extradición de narcotraficantes. Esto sabemos de la propuesta”. Obtenido de CNN: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/25/petro-extradicion-narcotraficantes-eeuu-legalizacion-drogas-orix>
- DANE. (27 de 6 de 2025). “Cifras importaciones y exportaciones”. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística : <https://www.dane.gov.co>
- France 24. (27 de 1 de 2026). “Demandan a EEUU por muerte de dos hombres en ataques en el Caribe contra narcolanchas” . Obtenido de France 24: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20260127-demandan-a-eeuu-por-muerte-de-dos-hombres-en-ataques-en-el-caribe-contr-narcolanchas>
- Gómez, J., & Galindo, C. (2023). “Disputas geopolíticas en la fractura de la globalización neoliberal: Resultado y perspectivas de la nueva década perdida

- en América Latina y el Caribe”. En: J. Estay, *Los rumbos de la economía mundial en época de pandemia y guerra una mirada desde la América Latina y el Caribe* volumen II (pp. 83-103). Buenos Aires: CLACSO.
- Gómez, J., & Galindo, C. (2024). “¿La decadencia del Imperialismo estadounidense ante un nuevo orden mundial?”. *Revista de Estudios Globales*, 113-142.
- Gonzales, D., & Toro, C. (28 de Abril de 2024). “¿Una “base militar” en la isla gorgona?”. Obtenido de INDEPAZ: <https://indepaz.org.co/una-base-militar-en-la-isla-gorgona/>
- Gonzales, J. (24 de 11 de 2025). “La caótica política arancelaria de Trump cambia el equilibrio del comercio mundial”. Obtenido de *El País*: <https://elpais.com/internacional/2025-11-25/la-caotica-politica-arancelaria-de-trump-cambia-el-equilibrio-del-comercio-mundial.html>
- Guevara, J. (2015). “El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad”. *Revista colombiana de Sociología*, 63-82.
- Herrera, E. (09 de 08 de 2022). “Presidente de la República de Colombia, Gustavo Petro, se reunió con la Directora de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional”. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidente-republica-colombia-gustavo-petro-reunio-directora-agencia-estados-unidos>
- Infobae. (08 de 09 de 2022). Presidente Gustavo Petro le propuso a Estados Unidos crear Fuerza Militar especial para el Amazonas . Obtenido de Infobae: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/09/08/presidente-gustavo-petro-le-propuso-a-estados-unidos-crear-fuerza-militar-especial-para-el-amazonas/>
- Ramírez, S. (2011). “El giro de la política exterior colombiana”. *Nueva Sociedad*, 79-95.
- Todd, E. (2024). *Después del imperio: Ensayo sobre la descomposición del sistema norteamericano*. Madrid: Ediciones Akal.
- Vega, R. (2012). *Colombia y geopolítica hoy*. El Ágora USB , 367-402.
- Vega, R. (2015). *La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado*. Bogotá: Centro de Memoria Histórica.

Paz Total: negociación, fragmentación y soberanía en disputa

Yani Vallejo Duque* y Alfonso Insuasty Rodríguez**

Resumen

La política de Paz Total impulsada por el gobierno de Gustavo Petro emerge como la apuesta más ambiciosa de las últimas décadas para superar la violencia armada en Colombia. Concebida bajo un enfoque de seguridad humana, negociación multisituada y transformación territorial, esta estrategia busca trascender los límites de los procesos de paz anteriores. Sin embargo, su implementación se desarrolla en un escenario marcado por la persistencia de economías ilícitas, la fragmentación del conflicto, la debilidad institucional y una soberanía condicionada en materia de seguridad. Este artículo ofrece un balance crítico de la Paz Total, analizando sus fundamentos, continuidades y rupturas, así como sus efectos no previstos en los territorios, para evaluar si esta apuesta constituye un punto de inflexión real o una nueva reconfiguración de las violencias históricas del país.

Introducción

El gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) formuló una estrategia de paz de carácter dual, orientada a la negociación política con las guerrillas y al sometimiento o tratamiento judicial diferenciado de otros actores armados ilegales (*El Espectador*, 7 de agosto de 2022). Esta apuesta emergió en un contexto de profunda crisis de seguridad y violencia, evidenciada durante la transición gubernamental, que puso de manifiesto tanto los límites del enfoque militarista de la administración anterior como los efectos de la implementación incompleta y fragmentada del Acuerdo Final de Paz de 2016 (Human Rights Watch, 2022; OACNUDH, 2022). La política de “Paz con Legalidad” del gobierno de Iván Duque (2018-2022), centrada en la

* Abogado, Defensor público, investigador grupo Kavilando. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0225-5528> contacto: yaniw6@gmail.com

** Docente investigador Univesidad de San Buenaventura Medellín, integrante REDIPAZ. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2880-1371> Contacto: alfonso.insuasty@usbmed.edu.co

confrontación armada, no solo debilitó la ejecución del Acuerdo, sino que contribuyó a la recomposición y fragmentación del conflicto armado en múltiples territorios (Pares, 2022; Kroc Institute, 2022).

Aunque el Acuerdo de 2016 representó un hito histórico, no logró desactivar las dinámicas estructurales del conflicto ni garantizar una paz estable y duradera. La retirada de las FARC-EP de extensas zonas rurales generó vacíos de poder rápidamente ocupados por otros actores armados, dando lugar a una reconfiguración territorial de la violencia (International Crisis Group, 2022). Regiones como el Catatumbo, el Pacífico, el Bajo Cauca antioqueño, el sur de Bolívar, Arauca, Guaviare y el sur del Meta y Caquetá han experimentado un recrudecimiento sostenido de la violencia, asociado a la expansión del ELN, las disidencias de las FARC (EMC y Segunda Marquetalia), estructuras herederas del paramilitarismo y redes criminales ligadas al narcotráfico (FIP, 2022; Defensoría del Pueblo, 2023).

La disputa por economías ilícitas y el control territorial sobre comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes se ha traducido en masacres, desplazamientos forzados, confinamientos y asesinatos sistemáticos de líderes sociales y firmantes del Acuerdo (Indepaz, 2023; OACNUDH, 2023). En este escenario de violencias fragmentadas, débil presencia estatal y crisis humanitaria persistente, el gobierno Petro lanzó la política de “Paz Total” como una apuesta de Estado, formalizada mediante la Ley 2272 de 2022. Esta política propuso superar enfoques secuenciales y parciales, promoviendo negociaciones simultáneas y diferenciadas con diversos actores armados –tanto de origen político como criminal– bajo un enfoque de seguridad humana y transformación territorial (Presidencia de la República, 2022).

No obstante, la literatura sobre procesos de paz en Colombia ha tendido a privilegiar análisis retrospectivos o negociaciones específicas, careciendo de marcos analíticos para evaluar una política de negociación multisituada como la Paz Total y sus efectos territoriales no previstos (Ríos, 2019; Valencia, 2022; Grasa, 2020). Aunque estudios recientes han iniciado balances preliminares (Barrera, 2024; Medina, 2024), persiste un vacío analítico respecto a las implicaciones estructurales y territoriales de esta estrategia. Este artículo

busca contribuir a ese debate mediante una evaluación que combina análisis histórico-comparativo y examen crítico de su implementación territorial.

Entre los efectos no previstos de la Paz Total se identifican el fortalecimiento relativo de actores armados en negociación, nuevas dinámicas de confrontación y una intensificación de la violencia en algunos territorios (FIP, 2024; InSight Crime, 2024). La crisis humanitaria del Catatumbo a comienzos de 2025, con más de 50.000 personas desplazadas por enfrentamientos entre el ELN y facciones disidentes de las FARC, evidenció falencias en la coordinación, control y secuenciación de los diálogos. Las violaciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por el frente 33 de las disidencias, el ELN y la Fuerza Pública erosionaron la legitimidad de la mesa con el ELN, precipitando su suspensión, mientras que, paradójicamente, aceleraron un acuerdo parcial con el frente 33, materializado en su concentración en una Zona de Ubicación Temporal en el Catatumbo (Decreto 161 de 2025).

Así, aunque concebida como una apuesta integral para cerrar definitivamente el conflicto armado, la implementación territorial de la Paz Total ha revelado una dinámica ambivalente: lejos de clausurar la guerra, en algunos contextos ha contribuido a la apertura de nuevos ciclos de violencia. Esta paradoja reafirma una constante histórica de los procesos de paz en Colombia: los intentos de pacificación, cuando no transforman las condiciones estructurales y territoriales del conflicto, tienden a producir nuevas formas de violencia adaptadas a la mutación del crimen organizado. La negociación multisituada impulsada por el gobierno Petro ha chocado con los límites estructurales del Estado y con realidades territoriales complejas, llegando en algunos casos a favorecer la legitimación política y territorial de actores armados sin proyecto ideológico, que instrumentalizan los espacios de diálogo para expandir su control.

En este marco, el artículo se estructura en torno a tres preguntas centrales: ¿qué innovaciones y continuidades presenta la Paz Total frente a procesos anteriores?, ¿cuáles han sido sus efectos no previstos en la reconfiguración territorial de la violencia?, y ¿qué ajustes estructurales requiere para evitar que se convierta en un nuevo catalizador del conflicto? Para responderlas, se analizan los fundamentos de la política, sus modalidades de implementación

y sus resultados preliminares. El texto concluye reconociendo el valor político de la apuesta por la Paz Total, pero advirtiendo, con base en evidencia empírica y revisión crítica de fuentes, sobre la urgencia de reorientar su diseño y ejecución si se pretende evitar que esta política reproduzca –una vez más– las dinámicas de violencia que históricamente han acompañado los procesos de paz fallidos en Colombia.

Metodología

Este artículo adopta un enfoque cualitativo, crítico-interpretativo, inscrito en la investigación social situada y comprometida con la transformación estructural. Parte de la comprensión del conflicto armado colombiano como un fenómeno multicausal, históricamente anclado en dinámicas de exclusión política, concentración de la tierra, extractivismo y violencias estatales y paraestatales. Desde esta perspectiva, se privilegia una lectura estructural, informada por marcos teóricos marxistas, decoloniales y latinoamericanos, que concibe la Paz Total no solo como política pública, sino como un campo de disputa entre proyectos sociales en tensión.

La investigación se sustenta en un análisis documental de fuentes primarias –normativa, comunicados oficiales, informes institucionales y de derechos humanos, y prensa– y en una revisión crítica de literatura académica reciente, producida por centros de investigación como Pares, el Kroc Institute, CINEP y la FIP, entre otros, así como aportes de organizaciones sociales y actores territoriales.

Metodológicamente, se emplearon matrices de análisis temático organizadas en cuatro ejes: (1) fundamentos teóricos y genealogía de la Paz Total; (2) actores armados y reconfiguración del conflicto; (3) implementación territorial y tensiones institucionales; y (4) respuestas sociales y apuestas de paz desde la sociedad civil. Esta estrategia permitió articular los niveles macroestructurales con las dinámicas territoriales y comunitarias.

El estudio asume explícitamente el carácter político de la investigación social, priorizando la rigurosidad crítica por sobre la neutralidad. Su validez radica en la triangulación de fuentes, el análisis contextualizado y la

capacidad interpretativa para dialogar con los desafíos históricos y contemporáneos de la paz en Colombia, aportando a un debate abierto orientado a la justicia social y la construcción de una paz duradera y popular.

I. Marco teórico de la Paz Total: una lectura crítica

La política de Paz Total se formuló como un intento de superar el enfoque clásico de seguridad estatal, centrado en el control militar del orden público, y desplazarse hacia el paradigma de la seguridad humana, que prioriza la protección integral de las personas, la naturaleza y el ejercicio efectivo de derechos. La Ley 2272 de 2022 propone así una transición de una “paz negativa”, entendida como ausencia de violencia directa, hacia una “paz positiva”, orientada a la superación de violencias estructurales y culturales mediante una paz participativa y transformadora, con centralidad de las comunidades en la definición de sus proyectos de vida territoriales (Ramos Muslera, 2016).

No obstante, como advierte Grasa (2020), la experiencia de implementación del Acuerdo de Paz de 2016 evidenció tensiones estructurales entre voluntad política, capacidades institucionales y profundas desigualdades sociales y territoriales. Mientras los componentes asociados al desarme y la reincorporación política registraron avances relativos, los compromisos de transformación estructural –reforma rural integral, derechos de los pueblos étnicos y desarrollo territorial– permanecieron rezagados. Esta asimetría refleja tanto las prioridades de las élites gobernantes como las limitaciones históricas del Estado para intervenir eficazmente en territorios periféricos, reproduciendo condiciones de exclusión y vulnerabilidad (Grasa, 2020).

Desde esta perspectiva, la Paz Total se concibe no como un evento puntual, sino como un proceso continuo de transformación social, que distingue entre el “hacer las paces” –negociación y cese de hostilidades– y la “construcción de paz”, entendida como la intervención sobre las causas estructurales del conflicto. El carácter “total” de la política alude a su pretensión de integralidad: no se limita a negociar con insurgencias armadas, sino que busca incidir en las dimensiones económicas, sociales y políticas de la violencia, así como fortalecer la presencia estatal en regiones históricamente

marginadas (Medina, 2024). En este marco, la Paz Total implica un viraje normativo hacia la seguridad humana, descentrando la lógica de seguridad militarizada y promoviendo procesos participativos desde los territorios (Valencia, 2022; Rondón Raigoza, 2024).

Negociación política y sometimiento de la criminalidad: tensiones estructurales

La Ley 2272 de 2022 establece una distinción entre organizaciones armadas con “vocación política”, como el ELN y algunas disidencias de las FARC-EP, sujetas a negociación política, y estructuras armadas de carácter criminal –entre ellas las AGC o Clan del Golfo– a las que se ofrece una ruta de sometimiento o acogimiento a la justicia (Valencia, 2024; Medina, 2024; Vargas Velásquez, 2024). Sin embargo, esta diferenciación ha generado controversias conceptuales y operativas. Valencia (2024) advierte que la ambigüedad normativa ha diluido los límites entre negociación y sometimiento, mientras que Medina (2024) subraya la dificultad empírica de separar lo político de lo criminal en contextos donde convergen control territorial, economías ilícitas y discursos de legitimación armada. En este escenario, resulta cada vez más problemático sostener una justificación política del alzamiento armado bajo premisas ideológicas tradicionales.

Diversos estudios han mostrado que economías ilícitas como el narcotráfico, el contrabando y la minería ilegal constituyen pilares estructurales del conflicto armado colombiano, al financiar a los actores armados, fragmentar el control territorial y debilitar la institucionalidad estatal (Laboratorio de Justicia y Política Criminal, 2022). En el caso de las AGC, su capacidad de control territorial y cooptación social se explica en gran medida por el dominio de circuitos ilícitos altamente rentables, en continuidad con el legado del paramilitarismo y sus alianzas con élites políticas y económicas (Badillo Sarmiento & Trejos Rasero, 2023; Giraldo, Luna Alzate & Peters, 2022).

La ausencia de un marco jurídico sólido para el sometimiento a la justicia profundiza estas tensiones y debilita la claridad operativa de la Paz Total. Esta indefinición parece desconocer la trayectoria histórica de los

procesos de paz en Colombia y la persistencia de una violencia organizada estrechamente vinculada a economías ilegales y al control territorial. En consecuencia, cualquier evaluación de la Paz Total exige situarla en continuidad crítica con dichas experiencias, reconociendo que la superación del conflicto armado depende no solo de la negociación con actores armados, sino de la transformación de las estructuras económicas y políticas que sostienen la violencia.

II. Paz Total en tensión: límites estructurales y efectos no previstos

A tres años de su puesta en marcha, la política de Paz Total revela una brecha significativa entre su formulación normativa y su materialización territorial. Más que un proceso lineal de desescalamiento del conflicto, su implementación ha puesto en evidencia contradicciones estructurales que cuestionan tanto su coherencia estratégica como su viabilidad transformadora.

1. Ambición política y fragilidad estatal

Uno de los principales nudos críticos de la Paz Total reside en la tensión entre su alcance ambicioso y las limitadas capacidades institucionales del Estado. Como señala Barrera (2024), la política se caracteriza por una combinación problemática de objetivos maximalistas, ausencia de definiciones estratégicas claras y una arquitectura institucional fragmentada. A ello se suma la ambigüedad en la caracterización jurídica y política de los actores armados, que dificulta la delimitación entre negociación política y sometimiento judicial (Valencia, 2024).

Este déficit se agrava por la desconexión entre la Paz Total y la implementación sustantiva del Acuerdo de La Habana (2016). La persistencia de la pobreza rural, el incumplimiento de la reforma agraria y la débil restitución de tierras continúan reproduciendo las condiciones estructurales del conflicto. En este contexto, la Paz Total no ha logrado consolidar lo pactado ni generar nuevas bases materiales para la reconciliación. Como advierte Monsalve (2025), sin transformaciones estructurales y participación social

vinculante, la paz permanece como un proyecto gubernamental contingente y vulnerable a los ciclos políticos.

2. Participación social y disputa por el proyecto de país

El Acuerdo 28 con el ELN (2024) constituyó el avance más significativo en materia de participación social, al situar a los sectores populares en el centro del proceso negociador mediante el Comité Nacional de Participación (CNP), que articuló a más de 80 representantes de 30 sectores sociales (Insuasty Rodríguez, 2024, 30 de mayo). Este enfoque marcó un hito al proponer una agenda de transformaciones estructurales construida desde los territorios.

No obstante, esta apertura democrática enfrentó una fuerte resistencia de sectores empresariales, militares retirados y élites conservadoras que activaron discursos de deslegitimación similares a los desplegados durante el plebiscito de 2016. Pronunciamientos de actores como ACORE, gremios ganaderos y el expresidente Álvaro Uribe –incluyendo llamados a la insubordinación– evidencian la persistencia de un bloque de poder que históricamente ha bloqueado los procesos de paz cuando estos amenazan con redistribuir poder y cuestionar el modelo económico vigente (Insuasty Rodríguez, 2024, 3 de mayo). Más que un desacuerdo técnico, el conflicto en torno al Acuerdo 28 expresa una disputa estructural entre proyectos antagónicos de nación.

3. Criminalidad organizada y cooptación del diálogo

Uno de los primeros “golpes de realidad” de la Paz Total fue constatar que las estructuras armadas de carácter mafioso no buscan genuinamente el sometimiento a la justicia. El caso del Clan del Golfo ilustra cómo estos actores han instrumentalizado los espacios de diálogo para fortalecer su control territorial y reclamar reconocimiento político, sin mostrar voluntad real de desmovilización (Villamizar Hernández, 2024).

Esta ambigüedad ha permitido la cooptación de marcos normativos diseñados para transiciones políticas por parte de estructuras paramilitares y

criminales, debilitando los principios de la justicia transicional y erosionando la legitimidad estatal. La consolidación territorial del Clan del Golfo, basada en economías ilícitas y alianzas con sectores institucionales y élites locales, reproduce lógicas históricas del paramilitarismo y constituye uno de los mayores obstáculos para la Paz Total (Badillo Sarmiento & Trejos Rasero, 2023; Giraldo, Luna Alzate & Peters, 2022). Como ha reiterado la Corte Constitucional, estas estructuras no pueden ser consideradas actores políticos legítimos (Sentencia C-370 de 2006), lo que evidencia el límite estructural de una política que no logra diferenciar con claridad entre insurgencia y criminalidad mafiosa.

4. Fragmentación armada y crisis humanitaria

La estrategia de negociaciones multisituadas ha generado efectos no previstos, entre ellos la fragmentación interna de organizaciones armadas y la intensificación de disputas territoriales. Según Vargas Velásquez (2024), la apertura simultánea de múltiples mesas ha contribuido a rupturas organizativas en el ELN y las disidencias de las FARC, exacerbando la violencia en regiones estratégicas.

Casos como el Catatumbo, Guaviare y Cauca evidencian este patrón. En el Guaviare, la masacre de siete soldados y el paro armado de junio de 2025, que confinó a más de 40.000 personas, reflejan el deterioro de las condiciones de seguridad pese a la existencia de procesos de diálogo (El Espectador, 2025, 15 de junio). En el Catatumbo, la superposición de actores en negociación y en confrontación ha expuesto a las comunidades a estigmatización, desplazamiento y violaciones al DIH, en un contexto de vacío estatal e impunidad.

Las alertas de la Defensoría del Pueblo (2025, 16 de febrero) confirman la existencia de múltiples focos activos de emergencia humanitaria y la incapacidad estatal para garantizar derechos fundamentales, particularmente a pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos. La ausencia de indicadores de resultado que midan transformaciones reales —y no solo avances operativos— refuerza la percepción de improvisación y deslegitima la política ante las comunidades (Valencia, 2024).

5. Paramilitarismo, paz urbana y omisiones críticas

Un vacío especialmente grave de la Paz Total es la subestimación del fenómeno paramilitar y de la dimensión urbana del conflicto. En ciudades como Medellín, presentadas como modelos de “paz urbana”, la reducción de homicidios responde más al control mafioso del territorio que a procesos de pacificación democrática (Zuluaga & Insuasty, 2024). Esta “paz mafiosa” reproduce formas de dominación violenta bajo una apariencia de normalidad, con la connivencia de sectores empresariales y políticos locales (Jiménez, 2024).

La Caravana Humanitaria por la Vida (2024) ha documentado la expansión paramilitar en regiones como Chocó, Arauca y el sur de Bolívar, frecuentemente con tolerancia estatal. Como advierte Giraldo (Alzate, 2023), mientras estas estructuras no sean desmontadas, cualquier proceso de paz será parcial y propenso al reciclaje de la violencia.

6. Crisis discursiva y criminalización social

Finalmente, la implementación de la Paz Total ha estado atravesada por una crisis discursiva que reproduce lógicas del “enemigo interno”. Gearóid (2025) señala la incoherencia entre el reconocimiento político de ciertos actores y la simultánea estigmatización de liderazgos sociales. El caso del Catatumbo, donde circularon documentos de perfilamiento sin sustento probatorio contra defensores de derechos humanos (Revista Raya, 27 de abril de 2025), ilustra cómo prácticas de vigilancia y criminalización minan la confianza ciudadana y profundizan la vulnerabilidad de quienes defienden la paz desde los territorios.

En conjunto, estos elementos muestran que la Paz Total, ambiciosa en su formulación, enfrenta límites estructurales severos en su implementación. La falta de una estrategia diferenciada frente a la criminalidad organizada, la omisión del paramilitarismo y la ausencia de transformaciones materiales en los territorios han permitido la continuidad –e incluso la expansión– de la violencia. Si esta política aspira a superar el plano retórico, requiere una revisión urgente de sus fundamentos metodológicos, el fortalecimiento de garantías

para la población civil y la construcción de una institucionalidad capaz de confrontar los poderes armados que históricamente han capturado al Estado.

Paz Total, soberanía delegada y condicionamientos geopolíticos externos

Un elemento estructural escasamente problematizado en el debate público sobre la Paz Total es la persistente relación de dependencia estratégica de Colombia respecto a Estados Unidos y, de manera creciente, a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Esta inserción subordinada en el orden geopolítico global ha configurado una forma de soberanía delegada que limita de manera significativa la autonomía estatal para definir una política integral de paz, seguridad y defensa coherente con las realidades territoriales y los desafíos internos del conflicto armado.

En el contexto geopolítico actual –marcado por una intensificación de las tensiones globales, la disputa entre potencias y la reconfiguración de bloques regionales– Colombia continúa desempeñando un rol funcional como gestor periférico de agendas de seguridad externas, más que como actor soberano con capacidad de definir prioridades propias. La profundización del vínculo con la OTAN, presentada como un avance en términos de “cooperación estratégica”, ha acentuado una lógica de alineamiento doctrinal y operativo que resulta poco compatible con una agenda de paz centrada en la seguridad humana, la desmilitarización progresiva del conflicto interno y el fortalecimiento de soluciones políticas negociadas.

De manera complementaria, la dependencia histórica del Comando Sur de Estados Unidos sigue operando como un eje estructurante de la política de defensa colombiana. Lejos de aportar a una resolución sostenible del conflicto armado, esta relación ha contribuido a mantener una lectura securitizada y externalizada de la violencia, privilegiando la estabilización militar y el control territorial sobre la transformación de las causas estructurales de la guerra. En este marco, la cooperación con agencias como la DEA, especialmente en materia de inteligencia e interdicción, ha reforzado enfoques fragmentarios y punitivos frente a las economías ilícitas, sin traducirse en una estrategia integral que articule desarrollo, regulación y justicia social.

La ausencia de avances sustantivos en la articulación de una verdadera comunidad de inteligencia en Colombia profundiza estas limitaciones. La persistencia de estructuras fragmentadas, altamente dependientes de flujos de información externos y con escasa coordinación interinstitucional, debilita la capacidad estatal para producir análisis estratégicos propios, contextualizados y orientados a la prevención de la violencia. Esta situación no solo afecta la eficacia de la política de seguridad, sino que introduce tensiones directas con la implementación de la Paz Total, al subordinar decisiones clave a marcos de interpretación ajenos a las dinámicas territoriales del conflicto.

De igual forma, los limitados avances en la transformación estructural de las Fuerzas Militares evidencian una contradicción profunda entre el discurso de paz y la práctica institucional. En lugar de consolidar una reforma orientada a la defensa de la vida, la protección de civiles y la subordinación plena al poder civil en clave de seguridad humana, se observa un retorno gradual a lógicas militaristas que remiten a la doctrina del enemigo interno. Estas lógicas, históricamente asociadas a la criminalización de la protesta social y a la lectura del conflicto como amenaza interna a ser neutralizada, resultan incompatibles con un proceso de paz que aspire a ser estructural y duradero.

En este sentido, la Paz Total enfrenta no solo obstáculos internos derivados de la fragmentación institucional y la persistencia de economías ilegales, sino también restricciones externas vinculadas a un modelo de inserción internacional que limita la soberanía decisional del Estado colombiano. Mientras no se revise críticamente esta arquitectura de dependencia estratégica –y no se avance hacia una política exterior y de defensa alineada con las apuestas regionales, la integración latinoamericana y la autonomía estratégica– la construcción de paz seguirá operando bajo una tensión permanente entre los compromisos externos de seguridad y las necesidades internas de transformación social.

Así, la viabilidad de la Paz Total no puede desligarse de un debate de fondo sobre soberanía, política exterior y reforma del aparato de seguridad. Sin una redefinición de estos pilares, el riesgo es que la política de paz quede

subsumida a lógicas geopolíticas ajenas, reproduciendo un orden militarizado que ha demostrado históricamente su incapacidad para cerrar el ciclo de la guerra en Colombia.

Conclusiones y proyecciones

La política de Paz Total no emerge en un vacío institucional ni sobre una tabula rasa territorial. Se implementa en un país atravesado por capas superpuestas de violencia histórica, economías ilegales consolidadas y una presencia estatal fragmentada, débil o cooptada en amplias regiones. Su formulación constituye, sin duda, una ruptura discursiva relevante al proponer un enfoque simultáneo, multiactor y territorializado, orientado por principios de seguridad humana, justicia social y presencia integral del Estado. Sin embargo, el despliegue concreto de esta política ha revelado límites estructurales, metodológicos y políticos que amenazan con vaciar de contenido su promesa transformadora y reducirla a un ejercicio de gestión fragmentada del conflicto.

El análisis histórico de más de cinco décadas de procesos de paz en Colombia permite identificar patrones que trascienden gobiernos y coyunturas específicas. La simultaneidad de mesas de diálogo, presentada como innovación central de la Paz Total, reproduce –aunque de forma ampliada– una fragmentación negociadora que ya había mostrado sus límites en experiencias previas. Existe una marcada asimetría entre la sofisticación procedimental del diseño y la ausencia de transformaciones sustantivas sobre las estructuras que reproducen la guerra. Desde esta perspectiva, la Paz Total no constituye una ruptura metodológica profunda, sino la radicalización de tendencias preexistentes en las que, de manera paradójica, cada proceso de paz ha contribuido a reconfigurar –y no a dismantlar– los ciclos de violencia: desde la desmovilización del EPL y el fortalecimiento posterior del paramilitarismo, hasta la implementación incompleta del Acuerdo Final de 2016, que facilitó la expansión de disidencias hoy centrales en la conflictividad armada.

Entre los avances más relevantes se encuentra la apertura de acuerdos parciales con el ELN, particularmente en torno a la participación social. No

obstante, estos logros han sido severamente erosionados por episodios de violencia de alto impacto, como los ataques del ELN contra población civil y contra estructuras armadas rivales en regiones como el Catatumbo. Estos hechos no solo interrumpieron los diálogos, sino que afectaron profundamente su legitimidad social y evidenciaron la fragilidad de los mecanismos de verificación y control territorial.

La decisión gubernamental de abrir múltiples mesas de diálogo de manera simultánea –y en algunos casos, incluso intraorganizacionales– generó dinámicas de fragmentación interna en el ELN, el Estado Mayor Central y la Nueva Marquetalia, produciendo rupturas que intensificaron la confrontación armada en territorios estratégicos. El Catatumbo constituye un caso paradigmático: la superposición de actores armados con agendas contradictorias, sumada a la débil capacidad estatal para ordenar el proceso, deterioró gravemente las condiciones de seguridad para la población civil. A ello se suma un efecto particularmente crítico: la articulación prematura de planes de desarrollo territorial a procesos de diálogo incompletos terminó exponiendo a comunidades enteras, al asociar la acción estatal con actores armados específicos y convertirlas en blanco de retaliaciones.

Un efecto adicional, y especialmente perverso, ha sido la instrumentalización de los espacios de diálogo por parte de estructuras criminales sin vocación política ni voluntad real de desmovilización. La experiencia con el Clan del Golfo evidencia cómo estos actores utilizaron la interlocución con el Estado para consolidar su expansión territorial y fortalecer su control sobre economías ilícitas, sin asumir compromisos efectivos de sometimiento. En este sentido, la simultaneidad de mesas ha mostrado claros signos de agotamiento, haciendo urgente repensar prioridades, concentrar esfuerzos en procesos con mayor viabilidad política y territorial, y establecer criterios claros de secuencialidad y escalabilidad que eviten la dispersión institucional.

El balance general indica que la Paz Total, en su estado actual, se asemeja más a una agregación fragmentada de esfuerzos paralelos que a una política pública coherente, articulada y con capacidad transformadora. La persistencia de actores armados ilegales, la continuidad de economías ilícitas –frecuentemente articuladas a redes de poder local y regional– y la captura

parcial del Estado siguen siendo factores estructurales que reproducen la violencia. La literatura especializada coincide en reconocer el potencial innovador de la Paz Total, pero advierte de manera reiterada sobre los riesgos de fragmentación, cooptación y fracaso si no se corrigen los vacíos jurídicos, institucionales y estratégicos que hoy la atraviesan.

En este marco, el principal valor estratégico de la Paz Total reside en su reconocimiento explícito de la heterogeneidad del conflicto colombiano y en su disposición a intervenir en múltiples frentes de violencia. No obstante, sin ajustes sustanciales, corre el riesgo de convertirse en un nuevo episodio dentro de la larga historia de procesos de paz inconclusos del país. Resulta inaplazable definir un marco jurídico claro y diferenciado para el tratamiento de actores armados con motivación política y de estructuras criminales dedicadas al control territorial y las economías ilegales. Asimismo, es imprescindible construir una estrategia integral contra estas economías, entendidas no como fenómenos marginales, sino como el núcleo material que sostiene la guerra.

De igual forma, se requiere un fortalecimiento real de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y de las delegaciones negociadoras, dotándolas de mayor capacidad técnica, estabilidad política y coherencia estratégica. La articulación entre la Paz Total y la implementación del Acuerdo Final de 2016 continúa siendo una deuda estructural: los programas de desarrollo territorial, sustitución de cultivos y reparación deben avanzar de manera paralela, pero no subordinada a las mesas de diálogo, garantizando una presencia estatal integral que no dependa de la voluntad de los actores armados. En este escenario, el rol de la fuerza pública debe redefinirse desde una lógica de seguridad humana, priorizando la protección de la población civil y la generación de confianza territorial por encima de la mera confrontación militar.

En este marco, la Paz Total se encuentra atravesada por una limitación estructural adicional, la persistencia de una soberanía delegada en materia de seguridad y defensa, derivada de la histórica dependencia estratégica de Colombia respecto a Estados Unidos y, más recientemente, de su alineamiento con la OTAN. Esta inserción subordinada en el orden geopolítico

global restringe la autonomía del Estado para definir una política de paz coherente con las necesidades territoriales y refuerza lógicas securitarias externas que entran en tensión con el enfoque de seguridad humana. La continuidad de la cooperación con el Comando Sur y agencias como la DEA, sumada a la ausencia de una comunidad de inteligencia articulada y a los escasos avances en la transformación estructural de las Fuerzas Militares, ha favorecido el retorno de enfoques militaristas cercanos a la doctrina del enemigo interno. En consecuencia, la construcción de una paz estructural y duradera no solo depende de ajustes institucionales internos, sino también de una redefinición profunda de la política exterior y de seguridad que recupere márgenes reales de soberanía, autonomía estratégica y alineamiento con proyectos regionales de paz.

Finalmente, el éxito de la Paz Total no puede descansar exclusivamente en la acción gubernamental. Su viabilidad está estrechamente ligada a la construcción de alianzas sólidas con los agentes de paz en los territorios: organizaciones sociales, comunidades, procesos étnico-territoriales, universidades y plataformas de derechos humanos. Iniciativas como el Movimiento Social Nacional por la Paz y las Caravanas Humanitarias por la Vida y la Permanencia en el Territorio expresan una ciudadanía organizada que no solo interpela al Estado, sino que produce diagnósticos, visibiliza crisis humanitarias y formula propuestas desde abajo. Su articulación con las políticas públicas no puede ser instrumental, sino fundada en el reconocimiento pleno de sus agendas, saberes y capacidades políticas.

En definitiva, la Paz Total no puede convertirse en un relato despojado de contenido ni en una estrategia gubernamental desconectada del clamor social por una paz estructural y duradera. Su sostenibilidad dependerá de la capacidad para construir consensos políticos amplios, incorporar de manera efectiva las voces territoriales en la toma de decisiones y avanzar en transformaciones estructurales que desmantelen las causas profundas de la violencia. Solo así podrá aspirar a ser el cierre histórico del conflicto armado, y no un nuevo epígrafe en la persistente reconfiguración de las viejas y nuevas violencias en Colombia.

Referencias

- Alzate, G. C. (2023, 27 de abril). “Se habla de un golpe de Estado contra el presidente Petro”: padre Javier Giraldo. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-se-habla-de-un-golpe-de-estado-contra-gustavo-petro-padre-javier-giraldo-eln/>
- Badillo Sarmiento, R., & Trejos Rasero, L. F. (2023). Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia como grupo armado politizado: un nuevo paradigma del crimen organizado. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(42), 327-351. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v21n42/2500-7645-recig-21-42-326.pdf>
- Barrera, V. (2024). ¿En qué está y para dónde va la Paz Total? *Revista 100 Días*, 112 (Sep-Dic), 1-11. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/en-que-esta-y-para-donde-va-la-paz-total/>
- Castillo, C. A. (2025, 29 de abril). ‘El propio gobierno organizó a las disidencias’: la crítica de Juan Manuel Santos a la ‘paz total’. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/el-propio-gobierno-organizo-a-las-disidencias-la-critica-de-juan-manuel-santos-a-la-paz-total-3449247/>
- Cinep/PPP-CERAC. (julio de 2024). Informe de Verificación del acuerdo de paz en Colombia. Obtenido de CERAC: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2025/04/Decimocuarto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia-v1.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2272 de 2022. Por medio de la cual se prorroga y modifica la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014. Diario Oficial No. 52.220. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202272%20DEL%2004%20DE%20NO-VIEMBRE%20DE%202022.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2023). Alerta Temprana No 001-23. Defensoría del Pueblo de Colombia. <https://www.defensoria.gov.co/es/publicaciones/12130/Alerta-Temprana-N-001-23.htm>
- Defensoría del Pueblo. (2024, 23 de enero). La expansión y consolidación de los grupos armados ilegales son la principal amenaza para el país [Comunicado de prensa]. <https://www.defensoria.gov.co/-/la-expansi%C3%B3n-y-consolidaci%C3%B3n-de-los-grupos-armados-ilegales-son-la-principal-amenaza-para-el-pa%C3%ADs>

- Defensoría del Pueblo. (16 de febrero de 2025). Crisis humanitaria en Colombia hoy: Defensoría del Pueblo insta a proteger a las comunidades afectadas por el conflicto armado. Obtenido de Defensoría del Pueblo Colombia: <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3085684/Comunicado+crisis+humanitaria+hoy.pdf/51357f5a-d3fd-79ad-8fac-5daa86ebd456?t=1739798708931>
- El Espectador*. (2022, 7 de agosto). “Que la paz sea posible”: el discurso de posesión de Gustavo Petro como presidente de Colombia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/que-la-paz-sea-posible-el-discurso-de-posesion-de-gustavo-petro-como-presidente-de-colombia/>
- El Espectador*. (2025, 15 de junio). “Disidencia de Mordisco anuncia paro armado en Guaviare por enfrentamientos con Calarcá”. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/guerra-en-guaviare-disidencia-ivan-mordisco-decreta-paro-armado-por-enfrentamientos-con-disidencia-calarca/>
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2022, noviembre). ¿Del dicho al hecho? Así empieza la paz total. FIP. https://ideaspaz.org/media/website/FIP_PPT_Informe1_PazTotal_2022.pdf
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2024, febrero). ¿Plomo es lo que viene? Radiografía de un año de Paz Total. FIP. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-02/plomo-es-lo-que-viene-radiografia-de-un-ano-de-paz-total>
- García Ruiz, M. A. (2017). Grupos posdesmovilización y ejercicio de la oposición política en Colombia. *Reflexión Política*, 19(37), 100-118. Obtenido de <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/2770>
- Gearóid, Ó. (2025, 21 de enero). El Catatumbo: Fracaso Total de la Paz Total. El Salmon. <https://www.elsalmoncom.co/2025/01/el-catatumbo-fracaso-total-de-la-paz.html>
- Giraldo, J., Luna Alzate, L., & Peters, S. (2022). ¿Del paramilitarismo al paramilitarismo? Radiografías de una paz violenta en Colombia. Bogotá: Periferia. Obtenido de Kavilando: <https://www.kavilando.org/lineas-kavilando/conflicto-social-y-paz/9256-del-paramilitarismo-al-paramilitarismo-radiografias-de-una-paz-violenta-en-colombia-libro>
- Grasa, R. (2020). Colombia cuatro años después de los acuerdos de paz: un análisis prospectivo. Cuadernos de Trabajo Fundación Carolina, 39, 1-27. Obte-

- nido de https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/12/DT_FC_39.pdf
- Gutiérrez Sanín, Francisco, & Marín Jaramillo, Margarita. (2018). Tierras en el posconflicto ¿En el fondo cuál es el problema?. *Análisis Político*, 31(92), 18-38. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71095>
- Human Rights Watch. (2022). Informe Mundial 2022: Colombia. HRW. <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/380408>
- Indepaz. (2023). Informe especial: Líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes de acuerdo de paz asesinados en 2022. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2023/01/Informe-Lideres-2022-Indepaz.pdf>
- Insight Crime. (2024, 3 de mayo). De la Paz Total a la paz parcial: los diálogos con los grupos criminales en Colombia se fragmentan. Insight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias/paz-total-paz-parcial-dialogos-grupos-criminales-colombia-fragmentan/>
- Insuasty Rodríguez, A. (30 de mayo de 2024). La centralidad de la participación en los Diálogos de Paz con el ELN: un modelo inédito para Colombia. Obtenido de Kavilando: <https://desinformemonos.org/la-centralidad-de-la-participacion-en-los-dialogos-de-paz-con-el-eln-un-modelo-inedito-para-colombia/>
- Insuasty Rodríguez, A. (2024, 17 de agosto). Caravana Humanitaria por la Vida, la Paz y la Permanencia en el Territorio. Un Recorrido por las Luchas Comunitarias. Colombia. Kavilando. <https://kavilando.org/lineas-kavilando/observatorio-k/9955-caravana-humanitaria-por-la-vida-la-paz-y-la-permanencia-en-el-territorio-un-recorrido-por-las-luchas-comunitarias-colombia>
- International Crisis Group. (2022, 6 de octubre). Negociando con la multitud: la Paz Total en Colombia. ICG. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/100-negotiating-crowd-colombias-total-peace>
- Jiménez, J. (2024). Paz Total, élites y grupos armados en Antioquia. *Derecho y Realidad*, 22(44), 123-131. Obtenido de https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/18858?utm_source=chatgpt.com
- Kroc Institute for International Peace Studies. (2022). Informe 7: Cinco años después de la firma del Acuerdo Final en Colombia: desafíos y oportunidades para la consolidación de la paz. Universidad de Notre Dame. https://kroc.nd.edu/assets/491592/informe_7_final_esp.pdf

- Laboratorio de justicia y política criminal. (2022). Informe especial: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo. Obtenido de LJPC: <https://labjpc.org/observatorio/biblioteca/informe-especial-econom%C3%ADas-ilegales,-actores-armados-y-nuevos-escenarios-de-riesgo-en-el-posacuerdo>
- Medina Gallego, C. (2024). El posacuerdo y Paz Total. Entre la guerra y la violencia criminal. *Derecho y Realidad*, 22(44), 15-31. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/18851
- Monsalve, D. D. (2025, 11 de marzo). ¿Fracasó la paz total? El Unicornio. <https://www.elunicornio.net/fracaso-la-paz-total/>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2022). Informe Anual sobre la situación de derechos humanos en Colombia 2021. ONU Derechos Humanos. <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/oficina/InformeAnual2021.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2023). Informe Anual sobre la situación de derechos humanos en Colombia 2022. ONU Derechos Humanos. https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/oficina/Informe_Anual_2022_UNU_Derechos_Humanos_Colombia.pdf
- Pares. (2022, 2 de agosto). Petro en 100 días: Balance de la paz y seguridad. Fundación Paz & Reconciliación. https://www.pares.com.co/files/ugd/e7c20b_01a68cfbe82e4bac92ce047e817acca9.pdf
- Presidencia de la República. (2022, 7 de agosto). Discurso del Presidente Gustavo Petro Urrego en su posesión. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Discurso-del-Presidente-Gustavo-Petro-Urrego-en-su-posesion-220807.aspx>
- Ramos Muslera, E. (2016). El proceso de construcción de paz colombiano observado desde los paradigmas teóricos de la paz. *Revista El Ágora USB*, 16(1), 513-532. Obtenido de <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/2458/2351>
- Restrepo Parra, A. (2024). ¿Hasta cuándo el ELN negociará? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/cuando-eln-negociara/>
- Revista Raya. (27 de abril de 2025). El documento que llegó al presidente Petro con supuesta información sobre el ELN, que pone como objetivo militar a líderes sociales del Catatumbo. Obtenido de Revista Raya: <https://revis-taraya.com/el-documento-que-llego-al-presidente-petro-con-supuesta->

informacion-sobre-el-eln-que-pone-como-objetivo-militar-a-lideres-sociales-del-catatumbo.html

- Rincón Barrera, D., Reyes Martínez, J., Bobadilla Silva, A., Ávila Moreno J., & Jaimes Bayona, V. (2024). La violencia en Colombia en el marco del posacuerdo la Paz Total (2016-2024). *Derecho y Realidad*, 22(44), 33-71. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/18890
- Ríos Sierra, J. (2019). La madurez del conflicto armado en Colombia: una aproximación a las experiencias de negociación de paz del Caguán (1999) y La Habana (2012). Universidad Complutense de Madrid.(43). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7331149>
- Ríos Sierra, J., & Hidalgo Trenado, M. (2022). Entre la lucha armada y la paz: una aproximación a la madurez del conflicto armado colombiano (1982-2016). *Ayer. Revista De Historia Contemporánea*, 128(4), 285–313. <https://doi.org/10.55509/ayer/1097>
- Rondón Raigoza, F. C. (2024). Fuerza pública para la paz: gobiernos Santos y Petro en doctrina, estrategia y marco operacional. *Derecho y Realidad*, 22(44), 237-256. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/18889
- Semana. (2022, 7 de agosto). Seguridad humana: la clave de la política de defensa de Gustavo Petro; ¿de qué se trata? Semana. <https://www.semana.com/nacion/articulo/seguridad-humana-la-clave-de-la-politica-de-defensa-de-gustavo-petro-de-que-se-trata/202216/>
- Valencia, G. (2022). La Paz Total como política pública. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), (65), 10-29. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01>
- Valencia, G. (2024). Evaluación de la implementación temprana de la política pública de Paz Total en Colombia, 2022-2024. Un análisis del componente de negociación. *Revista Derecho y Realidad*, 22(44), 73-92. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/352119>
- Vargas Velásquez, A. (2024). Política de “Paz Total”. Intencionalidades y posibilidades. *Derecho y Realidad*, 22(44), 93-111. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/18853
- Villamizar Hernández, C. E. (2024). El Clan del Golfo: violencia y Paz Total. *Derecho y Realidad*, 22(44), 133-156. Obtenido de https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/18859/15177

Zuluaga Cometa, H. A., & Insuasty Rodríguez, A. (2024). Paz Territorial Urbana: Retos e implicaciones en el distrito de Medellín, Colombia. Revista El Ágora USB, 24(1), 13-32. Obtenido de <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/7153>

Movimiento social, autonomía popular y gobierno progresista en Colombia (2022-2026): balances, tensiones y aprendizajes de una experiencia histórica

Alfredo Burbano Narváez* y Alfonso Insuasty Rodríguez**

Resumen

La llegada de Gustavo Petro y Francia Márquez al gobierno nacional en 2022 representó un acontecimiento histórico resultado de décadas de luchas sociales, populares, campesinas, indígenas, afrodescendientes, sindicales y juveniles-estudiantiles que alcanzaron su máxima expresión en los paros campesinos de 2013 y 2016, el Paro Nacional de 2019 y el Estallido Social de 2021. Este capítulo analiza críticamente la relación entre el movimiento social y popular colombiano y el primer gobierno progresista de alcance nacional, examinando los avances, límites y contradicciones que caracterizaron este periodo. A partir de una metodología cualitativa sustentada en el análisis documental, la revisión de fuentes institucionales y sociales y el diálogo con liderazgos sociales, desde perspectivas críticas latinoamericanas y decoloniales, se estudian temas como la reforma agraria, la implementación del Acuerdo de Paz, la Paz Total, la institucionalización de liderazgos, la participación popular y la construcción de agendas colectivas como la Agenda de los 101 puntos. Se concluye que, aunque existieron avances significativos en política social, acceso a la tierra y reconocimiento de sectores históricamente excluidos, persistieron limitaciones estructurales asociadas a la violencia territorial, el freno a procesos de democratización, la burocratización estatal y la pérdida progresiva de capacidad movilizadora del movimiento popular. La experiencia deja como principal aprendizaje la necesidad de fortalecer la autonomía organizativa, la formación política y la construcción de poder popular más allá de los ciclos gubernamentales.

* Ingeniero, investigador Centro de Investigación Sindical CEDINS. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9662-2872> contacto: cedins45@gmail.com

** Docente investigador Institución Universitaria ITM. Parte de REDIPAZ. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2880-1371> contacto: alfonsoinsuasty6977@correo.itm.edu.co

Introducción

La afluencia del Pacto Histórico, una coalición heterogénea de partidos, movimientos políticos y movimientos sociales de un espectro político que iba desde la izquierda al centro derecha, al gobierno nacional en agosto de 2022, constituyó uno de los acontecimientos políticos más relevantes de la historia reciente colombiana. Por primera vez una coalición de fuerzas con peso específico de la izquierda electoral alcanzó la conducción del Estado. Este hecho representó la cristalización institucional de un largo ciclo de luchas sociales que se remonta a las resistencias contra el modelo neoliberal instaurado en la década de 1990 y que encontró en el Paro Nacional de 2019 y el Estallido Social de 2021 sus expresiones más contundentes.

Sin embargo, el triunfo electoral de Gustavo Petro y Francia Márquez no puede comprenderse únicamente como una alternancia política. Su significado histórico radica en haber abierto una disputa por el sentido mismo del Estado, la democracia y la orientación de las políticas sociales en una sociedad marcada por profundas desigualdades sociales y políticas, concentración extrema de la tierra, persistencia del conflicto armado y exclusión sistemática de amplios sectores populares (Estrada, 2022; Archila, 2023).

Desde esta perspectiva, el periodo 2022–2026 plantea una pregunta fundamental para la teoría crítica latinoamericana: ¿qué ocurre con los movimientos sociales cuando las fuerzas políticas que históricamente acompañaron sus reivindicaciones llegan al gobierno? Esta cuestión ha atravesado la experiencia de los gobiernos progresistas de América Latina durante las últimas dos décadas. Los casos de Bolivia, Ecuador, Brasil, Venezuela, Uruguay y Argentina, mostraron que el acceso de fuerzas populares al aparato estatal genera simultáneamente oportunidades de transformación y riesgos de subordinación de la movilización social a las lógicas institucionales (Modonesi, 2016; Svampa, 2019; Zibechi, 2023).

El caso colombiano reviste una complejidad particular debido a que la llegada del progresismo ocurrió en un escenario atravesado por la imple-

mentación inconclusa del Acuerdo Final de Paz de 2016, la persistencia de un modelo económico extractivista con economías ilegales y legales, la expansión de grupos paramilitares, la persistencia de organizaciones insurgentes y una profunda crisis de legitimidad institucional heredada de décadas de conflicto interno. A ello se suma el hecho de que buena parte de los liderazgos que impulsaron las movilizaciones sociales pasaron a ocupar cargos dentro de la administración pública, generando tensiones entre representación institucional, autonomía organizativa y capacidad de movilización territorial.

Este fenómeno puede analizarse a partir de una contradicción central: mientras el gobierno abrió espacios inéditos para la participación social y avanzó, parcialmente, en reformas históricamente reclamadas por los movimientos populares, particularmente en materia de tierras, reconocimiento étnico y derechos sociales, también produjo dinámicas de entrampamientos tecno-burocráticos, fragmentación organizativa y dependencia institucional que limitaron la capacidad autónoma de presión y construcción de agendas propias.

La tensión entre autonomía y estatalidad no constituye un problema exclusivamente organizativo, se trata de una disputa profundamente política sobre la naturaleza del poder. Como advierte Modonesi (2016), uno de los principales dilemas de las experiencias progresistas latinoamericanas consiste en la tendencia a confundir la conquista del gobierno con la transformación efectiva de las relaciones de poder. La administración del Estado puede ampliar derechos y abrir oportunidades, pero no necesariamente modifica las estructuras económicas, culturales y territoriales que reproducen la desigualdad y la dominación; tampoco, necesariamente, implica una crisis del régimen político, que al mantener el poder económico, sigue imponiendo el sentido del funcionamiento del aparato institucional.

En Colombia, esta contradicción se expresó de manera particularmente visible en cuatro escenarios: la implementación de la reforma agraria, la construcción de la Paz Total, la incorporación de liderazgos sociales al aparato estatal y la relación con las juventudes movilizadas durante el Estallido Social. En cada uno de estos campos coexistieron avances significativos y

limitaciones estructurales que permiten evaluar de manera crítica el alcance real del proyecto progresista.

Uno de los logros más relevantes del periodo se encuentra en la política de tierras. Según la Agencia Nacional de Tierras (2026), el gobierno logró formalizar más de 1,67 millones de hectáreas y entregar más de 145.000 hectáreas a víctimas del conflicto armado, beneficiando a más de 521.000 personas. Estas cifras representan uno de los mayores avances en democratización de la propiedad rural de las últimas décadas. Sin embargo, la persistencia de conflictos territoriales, la lentitud en la implementación integral de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo de Paz y las limitaciones presupuestales muestran que la redistribución de tierras continúa siendo insuficiente frente a los niveles históricos de concentración agraria. El gobierno progresista desistió de afectar el régimen de propiedad latifundista, optando por comprar las tierras para luego entregarlas al campesinado.

De igual manera, la política de Paz Total abrió espacios inéditos para la participación social en la construcción de acuerdos de paz. El Acuerdo 28 entre el gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (Eln) constituyó una experiencia sin precedentes de participación social en una negociación política. No obstante, la multiplicidad de escenarios participativos, la ausencia de una estrategia clara de articulación, la persistencia de la violencia territorial, y, especialmente, la oposición de gremios económicos a la posibilidad de cambios, limitaron el potencial transformador de este proceso. En numerosos territorios las expectativas de paz coexistieron con la expansión de estructuras armadas y el incremento de disputas por el control de economías legales e ilegales.

A su vez, la situación de los jóvenes judicializados en el marco del Estallido Social constituye una de las expresiones más evidentes de las contradicciones del periodo. Aunque el Gobierno reivindicó públicamente la legitimidad de las movilizaciones y reconoció la existencia de graves violaciones a los derechos humanos durante las protestas, amplios sectores juveniles percibieron un incumplimiento de las promesas relacionadas con garantías jurídicas, justicia y reconocimiento político. Como señaló una de las lideresas

entrevistadas por Mahtani y Reynoso (2026), “somos la papa caliente de la izquierda, y no les importa que esa papa sea la que los puso ahí” (p. 13). Esta afirmación sintetiza el sentimiento de desencanto de sectores que interpretaron la llegada del progresismo como una oportunidad para transformar estructuras de exclusión que permanecieron en gran medida intactas.

En este contexto, el presente artículo propone un balance crítico del papel desempeñado por el movimiento social, popular, étnico y territorial durante el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez. Más que evaluar exclusivamente la gestión gubernamental, interesa analizar cómo las organizaciones sociales enfrentaron los desafíos derivados de su relación con el Estado, cuáles fueron los avances alcanzados en términos de democratización y participación, y qué aprendizajes deja esta experiencia para futuros proyectos de transformación social en Colombia y América Latina.

Se plantean interrogantes fundamentales sobre las relaciones entre progresismo e iniciativa popular. La llegada de un gobierno cercano a las demandas históricas de los movimientos sociales generó expectativas legítimas de transformación, pero también produjo una transferencia parcial de la iniciativa política desde los territorios hacia las instituciones estatales. En numerosos casos, la movilización social dejó de actuar como mecanismo permanente de presión y construcción de poder para convertirse en una fuerza de respaldo al gobierno frente a los bloqueos de las élites tradicionales. Como resultado, se debilitó la capacidad de exigir el cumplimiento integral de las agendas construidas colectivamente durante el ciclo de protesta social.

La experiencia colombiana confirma así una lección ampliamente discutida en la literatura crítica latinoamericana: la conquista del gobierno no equivale a la conquista del poder. Mientras los gobiernos operan dentro de complejos entramados institucionales, jurídicos y económicos, los movimientos sociales encuentran su principal fortaleza en la autonomía organizativa, la movilización permanente y la capacidad de construir horizontes estratégicos propios. Cuando estas capacidades se debilitan, incluso los gobiernos con voluntad reformista encuentran mayores dificultades para sostener procesos de transformación profunda.

La hipótesis central sostiene que el principal desafío del gobierno progresista colombiano no fue únicamente la resistencia de las élites tradicionales a las reformas impulsadas por el gobierno, sino también la dificultad para comprender que el movimiento social es algo más que votantes y correa de transmisión, y que lo que se requería era un movimiento autónomo capaz de acompañar críticamente el proceso institucional sin quedar subordinado a sus dinámicas. La experiencia demuestra que los gobiernos progresistas pueden ampliar oportunidades políticas y derechos sociales, pero la construcción de poder popular continúa dependiendo fundamentalmente de la capacidad organizativa de las comunidades, los territorios y los sujetos colectivos que producen cotidianamente alternativas al orden dominante.

Del Estallido Social al Gobierno del Cambio: expectativas, movilización y reconfiguración del campo popular

De la protesta masiva a la victoria electoral

La llegada de Gustavo Petro y Francia Márquez a la presidencia de Colombia en 2022 no puede comprenderse únicamente como el resultado de una exitosa estrategia electoral. Su triunfo fue la expresión institucional de un largo ciclo de luchas sociales, territoriales y populares que respondían a las profundas contradicciones de la sociedad colombiana, alcanzando su punto más alto en el Estallido Social de 2021, masiva y combativa lucha que paralizó el país y sumió al gobierno ultraderechista de Iván Duque en la ingobernabilidad. En este sentido, la victoria del Pacto Histórico representó la traducción electoral de una profunda crisis de legitimidad de sucesivos gobiernos y de una creciente demanda social por transformaciones estructurales relacionadas con la democracia, la paz, la tierra, la educación, el trabajo digno y la justicia social (Archila, 2023).

El ciclo de movilización iniciado en noviembre de 2019 constituyó uno de los procesos de protesta más amplios de la historia reciente del país. Diversos sectores sociales –estudiantes, sindicatos, organizaciones cam-

pesinas, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, mujeres, jóvenes urbanos y colectivos territoriales— confluyeron alrededor de una agenda heterogénea que cuestionaba tanto las políticas económicas del gobierno de Iván Duque, la gestión clasista y excluyente de la epidemia del Covid-19, así como el incumplimiento del Acuerdo Final de Paz firmado en 2016. El Comité Nacional del Paro logró articular más de un centenar de organizaciones sociales, convirtiéndose en un referente de coordinación nacional sin precedentes desde el proceso que llevó a la Constitución de 1991.

La pandemia de Covid-19 produjo una interrupción temporal de la movilización, pero también profundizó las desigualdades sociales que alimentaban el descontento popular. Cuando en abril de 2021 el gobierno presentó una nueva reforma tributaria, amplios sectores de la sociedad interpretaron la medida como una expresión más de un modelo económico incapaz de responder a la crisis social. Lo que inicialmente comenzó como una protesta contra la reforma se transformó rápidamente en un cuestionamiento integral al orden político y económico vigente y a la expresión de la derecha en el gobierno.

El Estallido Social como momento constituyente

El Estallido Social de 2021 constituyó mucho más que una coyuntura de protesta. Representó la evidencia de la descomposición del sistema político colombiano, interpelado por nuevos sujetos políticos, nuevas formas de organización y nuevos repertorios de acción colectiva. Miles de jóvenes provenientes de sectores populares urbanos irrumpieron en la escena pública mediante procesos organizativos espontáneos que desbordaron las estructuras tradicionales de representación.

Las denominadas Primeras Líneas emergieron como uno de los símbolos más visibles de este proceso. Aunque frecuentemente reducidas en el debate público a dispositivos de confrontación con la fuerza pública, diversos estudios han mostrado que muchas de estas experiencias desarrollaron formas de organización comunitaria, educación popular, seguridad colectiva, abastecimiento alimentario y deliberación política en los territorios (CIDH, 2021).

Ante la crisis, el régimen respondió de manera brutal, como ha sido tradición en la historia del país. Según registros de la organización Temblores y el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), entre el 28 de abril y el 20 de julio de 2021 se documentaron 5.340 hechos de violencia policial, incluyendo homicidios, lesiones oculares, desapariciones temporales, detenciones arbitrarias y agresiones sexuales presuntamente cometidas por integrantes de la fuerza pública (Temblores & Indepaz, 2021). La magnitud de estas cifras llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a expresar preocupación por el uso desproporcionado de la fuerza y por las restricciones al derecho a la protesta social en Colombia (CIDH, 2021).

La Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos también documentó graves vulneraciones a los derechos humanos durante las movilizaciones, señalando la necesidad de garantizar investigaciones independientes y reformas institucionales orientadas a proteger el ejercicio de la protesta pacífica (ONU-DH, 2021).

Pero más allá de las cifras y las acciones de los organismos de DD.HH., quedó en evidencia el carácter violento y represivo de las clases en el poder, ante lo cual se multiplicaron y radicalizaron las protestas y confrontaciones. Perder el miedo fue no solo consigna sino cambio en las subjetividades de miles de jóvenes de las ciudades.

Desde una perspectiva histórica, el Estallido Social puede interpretarse como una experiencia de politización masiva. Miles de jóvenes que no habían participado previamente en organizaciones sociales encontraron en la protesta un espacio de construcción de identidad política y de reconocimiento colectivo. Como señalaron diversos integrantes de las Primeras Líneas en entrevistas posteriores, las calles se convirtieron en escenarios de formación política acelerada, donde se discutían temas relacionados con desigualdad, democracia, violencia estatal y transformación social (Zibechi et al., 2021)

Las movilizaciones sociales no solo alteraron el escenario político nacional; también modificaron profundamente la correlación de fuerzas, constituyéndose en uno de los factores que posibilitaron la victoria electoral del progresismo en 2022. En numerosas regiones, especialmente en grandes

centros urbanos como Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Pereira, los sectores juveniles y populares movilizados durante el Estallido Social se transformaron en una base electoral decisiva para la candidatura de Gustavo Petro. El pueblo derrotó a la oligarquía en las calles y luego en las urnas, en un continuo de acción política masiva, contundente y decisoria.

Desradicalización progresista

Sin embargo, el tránsito de la movilización hacia la institucionalidad produjo nuevas tensiones. Una parte significativa de los sectores movilizados interpretó la victoria electoral como la apertura de una oportunidad histórica para transformar las demandas sociales en políticas públicas concretas. La expectativa dominante era que el llamado “Gobierno del Cambio” avanzara rápidamente en la implementación de reformas estructurales y en la materialización de los compromisos adquiridos con diversos sectores sociales durante el ciclo de protesta.

Diversas organizaciones indígenas, campesinas y afrodescendientes expresaron inicialmente su respaldo crítico al nuevo gobierno. La Organización Nacional Indígena de Colombia destacó la importancia de avanzar en la implementación integral del Acuerdo de Paz, la protección de los territorios ancestrales y el fortalecimiento de la autonomía de los pueblos indígenas. De manera similar, el Proceso de Comunidades Negras insistió en la necesidad de garantizar derechos territoriales, protección colectiva y participación efectiva en las decisiones relacionadas con el desarrollo territorial.

Por su parte, organizaciones campesinas articuladas en la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular y luego en la Convención Nacional Campesina, señalaron que la reforma agraria, la implementación del punto uno del Acuerdo Final de Paz y el fortalecimiento de las economías campesinas debían constituir prioridades centrales del nuevo gobierno.

Una de las principales tensiones del periodo estuvo relacionada con el cumplimiento de los acuerdos construidos durante las jornadas de movilización. Diversos sectores sociales señalaron que, aunque se abrieron espacios de diálogo institucional y se generaron mecanismos de participación inéditos,

tos, muchas de las reivindicaciones planteadas durante el Paro Nacional/ Estallido Social continuaron enfrentando obstáculos administrativos, presupuestales y políticos.

Particularmente significativa fue la percepción de lentitud en la implementación de compromisos relacionados con educación superior, garantías para la protesta social, fortalecimiento de la economía popular y protección de líderes sociales. Aunque algunas reivindicaciones fueron incorporadas a planes y programas gubernamentales, numerosos actores sociales manifestaron preocupación por la distancia existente entre los compromisos adquiridos y los resultados concretos alcanzados en los territorios. El gobierno progresista empezaba a parecerse a gobiernos de derecha.

Esta situación evidenció una tensión estructural que ha acompañado históricamente a los gobiernos progresistas latinoamericanos: la diferencia entre la capacidad de disputar el gobierno y la capacidad efectiva de transformar las estructuras de poder que reproducen las desigualdades. La inercia estatal fue absorbiendo dirigencias y propuestas, hasta metabolizarlas como parte del Estatus quo.

De los temas más sensibles para amplios sectores del movimiento social fue la situación de los jóvenes procesados judicialmente por su participación en las movilizaciones de 2021. Durante la campaña presidencial y los primeros años de gobierno, diversas organizaciones sociales esperaban avances significativos en materia de revisión judicial, garantías procesales y reconocimiento político de quienes participaron en las protestas.

No obstante, varios años después del Estallido Social, numerosos jóvenes continuaban enfrentando procesos judiciales o permanecían privados de la libertad. Un reportaje de *El País* documentó que, para 2026, al menos 38 personas seguían encarceladas por hechos relacionados con las protestas de 2021 (Mahtani & Reynoso, 2026). Otros jóvenes salieron de la cárcel, pero los procesos judiciales en su contra continúan.

Los testimonios recogidos por las periodistas reflejan un profundo sentimiento de frustración. Una de las expresiones más contundentes fue

formulada por un integrante de la Primera Línea al afirmar: “Somos la papa caliente de la izquierda, y no les importa que esa papa sea la que los puso ahí” (Mahtani & Reynoso, 2026, párr. 38). Más allá de su carácter testimonial, esta afirmación expresa una percepción extendida en algunos sectores juveniles: la sensación de que el gobierno no logró traducir en transformaciones concretas varias de las expectativas construidas durante el ciclo de movilización. La radicalidad discursiva de comienzos de gobierno se entibió y con ello la posibilidad de pelear por los cambios.

De la movilización a la institucionalización

Quizá uno de los fenómenos más importantes del periodo fue el tránsito de una parte del movimiento social desde escenarios de confrontación y movilización hacia espacios institucionales de participación y gestión pública. Numerosos líderes sociales, indígenas, afrodescendientes, campesinos, estudiantiles y comunitarios fueron incorporados a ministerios, agencias estatales, programas gubernamentales y entidades territoriales. Este proceso permitió ampliar la presencia de sectores históricamente excluidos dentro del aparato estatal y contribuyó a introducir, al menos parcialmente, nuevas agendas relacionadas con justicia social, equidad territorial, reconocimiento étnico y participación popular.

Sin embargo, también generó efectos contradictorios, en múltiples territorios se produjo un vaciamiento parcial de cuadros organizativos y una reducción de la capacidad de movilización autónoma. La incorporación de liderazgos al Estado fortaleció ciertos procesos institucionales, pero debilitó algunas capacidades organizativas locales para ejercer presión social independiente.

Como ha sido señalado en diversos estudios sobre progresismos latinoamericanos, la institucionalización puede ampliar oportunidades políticas sin necesariamente fortalecer el poder popular autónomo. Por el contrario, cuando la acción colectiva queda excesivamente subordinada a las dinámicas gubernamentales, existe el riesgo de que las organizaciones sociales pierdan capacidad de crítica, movilización e iniciativa política propia.

La experiencia colombiana entre 2022 y 2026 resalta una enseñanza fundamental para los movimientos sociales latinoamericanos, ya evidenciada en los gobiernos progresistas del continente desde comienzos del presente siglo: la conquista del gobierno constituye una oportunidad histórica para ampliar derechos, democratizar instituciones y abrir espacios de participación. Sin embargo, no equivale automáticamente a la transformación de las estructuras económicas, territoriales y culturales que producen exclusión y desigualdad.

El principal desafío identificado durante este periodo consiste en construir relaciones de cooperación crítica entre movimientos sociales y gobiernos progresistas, preservando la autonomía organizativa, la capacidad de movilización y la construcción de agendas propias desde los territorios urbanos y rurales.

En este sentido, el Estallido Social no debe entenderse únicamente como el antecedente de una victoria electoral. Constituye también una reserva de experiencias organizativas, aprendizajes políticos y capacidades colectivas cuya vigencia trasciende los ciclos gubernamentales. El reto hacia el futuro será convertir esa energía social acumulada en formas duraderas de poder popular capaces de dialogar con el Estado sin quedar subordinadas a él.

La principal fortaleza del periodo radicó en la apertura de posibilidades inéditas para sectores históricamente excluidos. La reforma agraria mostró avances que no pueden desconocerse; la participación política de sectores populares en la institucionalidad alcanzó niveles sin precedentes; la agenda de paz recuperó, por un tiempo importante, centralidad en el debate nacional; y las reivindicaciones de los pueblos indígenas, afrodescendientes, campesinos y de las juventudes encontraron una visibilidad institucional antes inexistente. Estos avances representan conquistas concretas obtenidas gracias a décadas de organización, resistencia y movilización social.

El ciclo político abierto con la llegada del Pacto Histórico al gobierno nacional en 2022 constituye uno de los momentos más significativos de la historia política reciente de Colombia. Por primera vez, una amplia convergencia de sectores populares, campesinos, indígenas, afrodescendientes, sindicales,

estudiantiles, feministas y urbanos logró traducir décadas de luchas sociales en una victoria electoral de alcance nacional. Sin embargo, como ya se dijo, la conquista del gobierno no implicó automáticamente la transformación de las estructuras históricas de poder, ni la consolidación de un proyecto democrático-popular capaz de modificar de manera sustancial las relaciones de dominación que atraviesan la sociedad colombiana.

Uno de los intentos más innovadores del gobierno de Gustavo Petro para fortalecer las organizaciones comunitarias y la economía popular fue la creación de mecanismos de contratación pública dirigidos a actores históricamente excluidos de la contratación estatal. A través de los artículos 100 y 101 del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, el Gobierno buscó promover formas de contratación directa con organizaciones de la economía popular y comunitaria, juntas de acción comunal, organizaciones de mujeres, comunidades étnicas, asociaciones de víctimas y otras expresiones organizativas de base.

La iniciativa pretendía avanzar hacia una democratización de los recursos públicos, permitiendo que comunidades organizadas participaran directamente en la ejecución de obras de infraestructura social, vivienda rural, mantenimiento de vías terciarias, proyectos productivos, economía del cuidado, saneamiento básico y fortalecimiento de circuitos económicos locales. Desde la perspectiva gubernamental, estas medidas buscaban superar la histórica concentración de la contratación estatal en grandes empresas privadas y fortalecer formas de gestión comunitaria con arraigo territorial.

Sin embargo, en 2025 la Corte Constitucional declaró inexequibles los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, argumentando que estas disposiciones podían vulnerar principios constitucionales relacionados con la igualdad, la libre competencia y la seguridad jurídica en la contratación pública. La decisión eliminó las figuras de las Asociaciones Público-Populares y las Asociaciones de Iniciativa Público Popular.

Desde una perspectiva crítica, este episodio refleja una de las contradicciones estructurales más importantes del gobierno progresista colombiano. Por un lado, evidenció la voluntad gubernamental de abrir espacios para

una mayor participación económica de sectores populares y comunitarios; por otro, mostró los límites que enfrentan las reformas orientadas a redistribuir poder económico dentro de un marco institucional diseñado históricamente para privilegiar mecanismos de mercado y modelos tradicionales de contratación.

Diversas organizaciones sociales y comunitarias interpretaron esta decisión como un revés para los procesos de economía popular y autogestión territorial, al considerar que la contratación popular constituía una herramienta para fortalecer capacidades organizativas, generar empleo local y promover formas alternativas de gestión pública desde las comunidades (Punto de Vista, 2026). Al mismo tiempo, el debate puso en evidencia desafíos reales relacionados con la transparencia, los mecanismos de control, la rendición de cuentas y la necesidad de construir modelos de participación comunitaria que combinen autonomía territorial con garantías institucionales.

La experiencia deja una enseñanza relevante para el movimiento popular colombiano, la democratización económica requiere no solamente voluntad política gubernamental, sino también la construcción de marcos jurídicos sólidos, consensos sociales amplios y capacidades organizativas que permitan defender y consolidar institucionalmente las conquistas alcanzadas. De igual forma, muestra que muchas de las transformaciones impulsadas desde gobiernos progresistas encuentran resistencias no solo en actores políticos o económicos tradicionales, sino también en estructuras normativas y judiciales que limitan los márgenes de innovación institucional.

Más allá de la decisión judicial específica, el debate sobre la contratación popular reabrió una discusión estratégica para los movimientos sociales, campesinos, indígenas, afrodescendientes y comunitarios: cómo avanzar hacia formas de gestión pública participativa que fortalezcan la autonomía territorial, la economía solidaria y el control comunitario de los recursos públicos, sin quedar subordinados a dinámicas clientelares ni depender exclusivamente de los ciclos políticos de los gobiernos de turno.

No obstante, los análisis también evidencian límites significativos. La institucionalización de liderazgos sociales debilitó en algunos territorios

capacidades organizativas construidas durante años; la movilización social perdió intensidad al trasladar parte de sus expectativas hacia la acción gubernamental; el incumplimiento parcial del Acuerdo Final de Paz continuó afectando la democratización territorial; la Paz Total no logró consolidar mecanismos sólidos de participación social con capacidad transformadora; y persistieron altos niveles de violencia contra líderes sociales, comunidades rurales y poblaciones históricamente vulnerabilizadas.

De la Agenda de los 101 puntos a la dispersión organizativa

Uno de los hechos políticos más significativos, aunque insuficientemente estudiados, del ciclo previo a la elección presidencial de 2022 fue la construcción colectiva de la denominada Agenda de los 101 puntos, resultado de un amplio proceso de deliberación impulsado por organizaciones sociales, campesinas, indígenas, afrodescendientes, sindicales, feministas, juveniles, urbanas y territoriales. Esta iniciativa buscó condensar décadas de luchas acumuladas en una hoja de ruta programática que permitiera traducir las demandas históricas de los sectores populares en compromisos concretos de gobierno.

La agenda fue entregada públicamente a Gustavo Petro y Francia Márquez en el marco de la Cumbre Social, Política y Popular realizada durante la campaña presidencial. Su importancia radica en que constituyó uno de los ejercicios más amplios de construcción programática desde abajo realizados en Colombia durante las últimas décadas. No se trató simplemente de un pliego de peticiones sectoriales, sino de una propuesta integral de transformación que articuló reivindicaciones históricas relacionadas con la reforma agraria, la implementación del Acuerdo de Paz, la protección de los territorios, la democratización económica, la transición energética, los derechos de las mujeres, la participación juvenil, el fortalecimiento de la economía popular y la construcción de una democracia más participativa (Cumbre Social, Política y Popular, 2022).

Diversos elementos de esta agenda encontraron eco en el programa de gobierno del Pacto Histórico y posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Entre ellos destacan el impulso a la reforma agraria, el fortalecimiento de la economía popular, el reconocimiento de derechos

territoriales para comunidades étnicas, la promoción de mecanismos de participación social y la centralidad otorgada a la implementación del Acuerdo Final de Paz. Sin embargo, numerosos puntos quedaron parcial o totalmente excluidos de las políticas efectivamente implementadas, ya fuera por limitaciones presupuestales, bloqueos institucionales, correlaciones de fuerza adversas o decisiones políticas adoptadas durante el ejercicio gubernamental.

Esta situación plantea una pregunta fundamental para el balance del periodo: ¿qué ocurrió con la enorme capacidad de articulación social que posibilitó la construcción de esta agenda? Cuatro años después, resulta evidente que el campo popular no conserva el mismo nivel de cohesión, movilización e incidencia que alcanzó durante el ciclo 2019-2022. Aunque persisten importantes procesos organizativos en los territorios, la capacidad de convergencia nacional parece haberse debilitado, al tiempo que múltiples liderazgos fueron absorbidos por dinámicas institucionales, administrativas o electorales.

Desde una perspectiva crítica, este fenómeno no puede explicarse exclusivamente por factores internos del movimiento social. También debe analizarse a la luz de la relación establecida entre el gobierno progresista y las organizaciones populares. La llegada al gobierno generó expectativas de transformación que desplazaron parte de la iniciativa política desde las calles hacia las instituciones. En muchos casos, la movilización dejó de ser concebida como una herramienta permanente de presión y construcción de poder para convertirse en un mecanismo de respaldo al gobierno frente a los bloqueos de las élites políticas y económicas.

Paradójicamente, el momento de mayor capacidad de articulación programática del movimiento popular colombiano coincidió con el periodo inmediatamente anterior a la llegada al gobierno. La construcción de la Agenda de los 101 puntos expresó un nivel de unidad estratégica que posteriormente no logró consolidarse como espacio permanente de deliberación, seguimiento y exigibilidad social. En lugar de fortalecerse como instancia autónoma de evaluación y orientación política, la agenda fue perdiendo centralidad en el debate público y en la acción coordinada de las organizaciones que la impulsaron.

Más que interpretar esta experiencia como un fracaso, conviene entenderla como una lección histórica. La Agenda de los 101 puntos continúa representando una de las expresiones más avanzadas de construcción programática desde los movimientos sociales colombianos. Su valor no depende exclusivamente del grado de cumplimiento gubernamental alcanzado, sino también de su capacidad para seguir funcionando como horizonte estratégico.

Desde esta perspectiva, uno de los principales desafíos hacia el futuro consiste en recuperar y actualizar estos ejercicios de articulación colectiva, fortaleciendo mecanismos autónomos de seguimiento, evaluación y exigibilidad social. La experiencia demuestra que la construcción de agendas populares compartidas constituye una condición fundamental para disputar la orientación del Estado, pero también que dichas agendas deben conservar vida propia, independencia organizativa y capacidad de movilización más allá de los gobiernos que eventualmente las adopten de manera parcial.

En consecuencia, el debilitamiento relativo de la capacidad de articulación alcanzada entre 2019 y 2022 no debe entenderse únicamente como un problema organizativo. Constituye también un indicador de las dificultades que enfrentan los movimientos populares para transformar victorias electorales en procesos sostenidos de construcción de poder popular. La principal enseñanza del periodo es que la autonomía organizativa, la movilización permanente y la capacidad de producir horizontes estratégicos propios continúan siendo condiciones indispensables para que las agendas construidas desde abajo no terminen subordinadas a las dinámicas cambiantes de la institucionalidad.

Conclusiones

La evaluación del periodo 2022-2026 permite afirmar que el principal desafío no fue la ausencia de propuestas ni de voluntad política para impulsar cambios, sino la dificultad para sostener una relación virtuosa entre institucionalidad progresista y acumulación autónoma de poder popular. La experiencia de la Agenda de los 101 puntos demuestra que los movimientos sociales colombianos alcanzaron uno de los niveles más altos de construcción programática de su historia reciente; sin embargo, esa capa-

ciudad de articulación no logró traducirse en un mecanismo permanente de seguimiento, control social y exigibilidad política frente al propio gobierno que contribuyeron a elegir. La reforma agraria, la recuperación de la centralidad de la paz, la apertura institucional hacia sectores históricamente excluidos y la visibilización de agendas populares constituyen avances que difícilmente pueden ser ignorados. No obstante, también resulta evidente que el fracaso de la Paz Total y la continuidad en la aplicación de la doctrina contrainsurgente contra el Eln, han escalado los niveles de la violencia territorial, sumándose a ellos el incumplimiento parcial del Acuerdo Final de Paz, la limitada transformación de las estructuras económicas y la progresiva pérdida de capacidad movilizadora del campo popular.

Uno de los aprendizajes más importantes que deja este ciclo político es que las agendas construidas desde los territorios deben mantener autonomía frente a los gobiernos, incluso cuando estos sean percibidos como aliados estratégicos. En este sentido, el reto para el movimiento social colombiano no consiste únicamente en evaluar el nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos durante el gobierno progresista, sino en reconstruir capacidades de articulación nacional, fortalecer procesos de formación política, consolidar mecanismos de relevo generacional y recuperar espacios autónomos de deliberación colectiva. La experiencia de los 101 puntos demuestra que existe una importante acumulación organizativa y programática sobre la cual avanzar; el desafío consiste en convertir ese acumulado en una estrategia de largo plazo capaz de trascender los ciclos gubernamentales.

En esta misma senda, y como un aspecto fundamental que no puede olvidarse, realza la situación de los jóvenes judicializados tras el Estallido Social, que sintetiza buena parte de las contradicciones perennes de la sociedad colombiana. El movimiento que contribuyó decisivamente a crear las condiciones políticas para la victoria progresista no encontró respuestas integrales a varias de sus demandas más emblemáticas.

La experiencia analizada muestra la necesidad de preservar la independencia política de los movimientos sociales frente a cualquier gobierno, incluso cuando exista afinidad programática o ideológica. La autonomía

no debe entenderse como oposición permanente, sino como capacidad de construir agendas propias, formular críticas y ejercer control social sobre las instituciones.

Las organizaciones sociales deben evitar que su horizonte estratégico quede subordinado a los ritmos electorales o a las prioridades gubernamentales del momento. La historia latinoamericana demuestra que los ciclos políticos son transitorios, mientras que los procesos organizativos requieren acumulaciones de largo plazo.

Se requieren nuevos liderazgos y ahí la centralidad que asume la formación política la cual debe recuperar el vínculo entre teoría y práctica, entre academia y organización popular, entre producción de conocimiento y acción transformadora. El ingreso de numerosos líderes sociales al aparato estatal evidenció debilidades en los procesos de relevo organizativo. Muchas estructuras territoriales quedaron debilitadas por la ausencia de cuadros con experiencia acumulada. Los movimientos sociales necesitan fortalecer mecanismos colectivos de dirección, liderazgo compartido y formación permanente de nuevos liderazgos para evitar que la institucionalización de algunos referentes produzca vacíos organizativos.

La fragmentación continúa siendo una de las principales debilidades del movimiento popular colombiano. Resulta necesario avanzar hacia escenarios de articulación que permitan construir agendas comunes entre: Movimiento campesino, movimiento indígena, procesos afrodescendientes, organizaciones sindicales, procesos juveniles, organizaciones urbanas y barriales, movimientos ambientales, procesos de mujeres y diversidades. La unidad no implica homogeneidad. Implica construir horizontes estratégicos compartidos respetando las autonomías territoriales y sectoriales.

La dependencia de recursos estatales continúa siendo una vulnerabilidad importante para numerosos procesos organizativos. Se requiere fortalecer: Cooperativas comunitarias, circuitos económicos solidarios, mercados campesinos, sistemas propios de producción y comercialización, fondos comunitarios autónomos, experiencias de economía popular y solidaria.

La autonomía política difícilmente puede sostenerse sin mayores niveles de autonomía económica.

El Estallido Social produjo una generación política cuya evolución aún ha sido poco estudiada. Resulta necesario investigar: Trayectorias organizativas de las Primeras Líneas, Procesos de participación juvenil posteriores a 2021, judicialización y criminalización de la protesta, transformaciones de las identidades políticas juveniles.

La entrega y formalización de tierras constituye uno de los principales logros del periodo, pero aún se desconoce en profundidad su impacto sobre: Transformaciones productivas, Soberanía alimentaria, Permanencia campesina, Organización comunitaria, Reducción de desigualdades rurales. Se requieren estudios longitudinales que permitan evaluar los efectos reales de la reforma agraria en los territorios.

Otra de las principales enseñanzas que deja este periodo es que ningún gobierno, por transformador que sea, puede sustituir la capacidad organizativa de los pueblos. Las reformas institucionales son importantes, pero la construcción de poder popular continúa siendo una tarea cotidiana que se desarrolla en los territorios, en las comunidades, en los espacios de trabajo, en las escuelas, en las organizaciones sociales y en las múltiples formas de resistencia que sostienen la vida colectiva.

El desafío para el movimiento popular colombiano en los próximos años no será únicamente defender los avances alcanzados, sino construir mayores niveles de autonomía política, capacidad crítica, formación colectiva, articulación territorial y producción propia de conocimiento. Solo así será posible trascender los límites de los ciclos gubernamentales y avanzar hacia procesos duraderos de democratización, justicia social, soberanía territorial y paz con transformaciones reales.

En ese horizonte, la tarea sigue siendo la misma que inspiró las grandes movilizaciones del último ciclo histórico: construir desde abajo, con los pueblos y para los pueblos, las condiciones materiales, culturales y políticas de una sociedad más justa, democrática y digna.

Referencias

- Acuerdo 28 Gobierno-ELN sobre participación de la sociedad (2024). Documento base de participación social en el proceso de paz. <https://www.acuerdosdepaz.gov.co/acuerdo28-eln>
- Agencia Nacional de Tierras – Reforma Agraria y víctimas (2026). Datos de entrega y formalización de tierras. <https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/la-reforma-agraria-para-la-paz-ha-entregado-y-formalizado-18-millones-de-hectareas-a-521000-victimas-del-conflicto>
- Archila Neira, M. (2023). Movimientos sociales y cambio político en Colombia. En J. C. Celis (Coord.), *El estallido social 2021: expresiones de vida y resistencia*. Educapaz.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021*. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/informes>
- Congreso de los Pueblos. (2026) Comunicados y balances políticos sobre reforma agraria, paz y participación popular (2022–2026).
- Cumbre Social, Política y Popular. (2022). Agenda de transición democrática: 101 propuestas para el cambio. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia potencia mundial de la vida. Bogotá: DNP.
- Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research* (6th ed.). SAGE Publications.
- Mahtani, N., & Reynoso, L. (2026, 13 de junio). Los encarcelados de la Primera Línea, una deuda pendiente de Gustavo Petro: “Somos la papa caliente de la izquierda”. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2026-06-13/los-encarcelados-de-la-primera-linea-una-deuda-pendiente-de-gustavo-petro-somos-la-papa-caliente-de-la-izquierda.html>
- Mignolo, W. (2007). *Delinking: The rhetoric of modernity, the logic of coloniality and the grammar of de-coloniality*. Cultural Studies, 21(2-3), 449-514.
- Modonesi, M., & Moura de Oliveira, G. (2024). Independence and emancipation: Latin American theorizations on the concept of autonomy. *Latin American Perspectives*, 51(4). <https://doi.org/10.1177/0094582X241296816>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2021). *Observaciones sobre la situación de derechos humanos*

- durante las protestas sociales en Colombia. <https://www.ohchr.org/es/documents/country-reports/ahrc4919-situation-human-rights-colombia-report-united-nations-high>
- ONIC – Organización Nacional Indígena de Colombia. (2026). Comunicados y pronunciamientos sobre implementación del Acuerdo de Paz y gobierno del cambio (2022–2026).
- Pacto Histórico. (2022). Programa de gobierno Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022–2026. Bogotá, Colombia. En: <https://www.movimientopactohistorico.co/programa-gobierno/programa-anterior>
- Presidencia de la República. (2026). *Balance oficial de la reforma agraria*. Bogotá, Colombia. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-reporta-avances-historicos-en-Reforma-Agraria-produccion-agropecuaria-y-reduccion-de-la-pobreza-260316.aspx>
- Punto de Vista (2026). BALANCE PCN: 4 AÑOS de GOBIERNO PETRO | Aprendizajes, FRACASOS y REVOLUCIÓN ÉTICA. Entrevista a Melquisedec Blandón líder Proceso de Comunidades Negras (PCN). En: <https://youtu.be/ONlcI99Ept4>
- Punto de Vista. (2026). GOBIERNO PETRO: BALANCE SINDICAL | Logros, FRACASOS y el RETO de la UNIDAD OBRERA. Entrevista a Esteban Barboza Palencia líder sindical cofundador de SNTT. En: <https://youtu.be/unbwHHMRL2w>
- Punto de Vista (2026). BALANCE CAMPESINO | Logros y APRENDIZAJES, primer Gobierno Progresista Colombia. Entrevista a Leonor Yonda lideresa Coordinador Agrario de Colombia. En: <https://youtu.be/zZkPqwtdeg>
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *Cultural Studies*, 21(2-3), 168-229.
- Reportes internos de organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes, y sindicales (2025-2026). Documentos y testimonios recopilados para este análisis.
- Temblores ONG & Indepaz. (2021). *Bolillo, Dios y Patria. Informe sobre violencia policial en el marco del Paro Nacional 2021*.
- Zibechi, R., Insuasty Rodríguez, A., Martínez Ángel, A. F., Vallejo Duque, Y., Valencia, J. F., Barrera Machado, D., Montoya, J., Villa Holguín, E., Zuluaga Cometa, H. A., & Andrade Salazar, J. A. (2021). Colombia: Entre la rebelión y la esperanza. Reflexiones en torno a la movilización social del 28 de abril de 2021. Grupo de Investigación y Editorial Kavilando; Desde Abajo;

Red Interuniversitaria por la Paz (REDIPAZ). En: <https://kavilando.org/editorial/52-editorial-luchas-sociales-y-populares/8845-colombia-entre-la-rebeldia-y-la-esperanza-reflexiones-en-torno-a-la-movilizacion-social-2-8-abril-de-2021>

Conclusiones generales: entre la conquista del gobierno y la construcción del poder democrático

El primer gobierno progresista de Colombia constituye uno de los experimentos políticos más relevantes de la historia contemporánea del país. Su importancia trasciende la gestión administrativa o el cumplimiento de un programa de gobierno: representa la primera ocasión en que una amplia convergencia de movimientos sociales, organizaciones campesinas, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, sectores sindicales, feministas, ambientalistas, estudiantiles y fuerzas democráticas logró acceder, por vía electoral, a la conducción del Estado colombiano. Sin embargo, la experiencia también confirmó una de las principales enseñanzas de la teoría política crítica latinoamericana: conquistar el gobierno no equivale a conquistar el poder. El Estado continúa siendo un espacio de disputa atravesado por relaciones históricas de dominación, por la persistencia de élites económicas y políticas capaces de reorganizarse frente a cualquier intento de reforma, y por una arquitectura institucional diseñada para preservar la continuidad del modelo económico dominante.

En esta dirección, el balance realizado en los diferentes capítulos evidencia que el ciclo 2022-2026 produjo avances innegables en materia de democratización del acceso a la tierra, fortalecimiento del reconocimiento político de sectores históricamente excluidos, recuperación del papel del Estado como garante de derechos, reposicionamiento de la paz como horizonte estratégico y apertura de nuevos espacios de participación ciudadana. La reactivación de la reforma agraria, la consolidación de figuras como las Zonas de Reserva Campesina, la formalización de la propiedad rural, el reconocimiento de los pueblos étnicos como actores políticos y la recuperación de la integración latinoamericana, constituyen transformaciones que difícilmente podrán revertirse sin generar profundas tensiones sociales y jurídicas.

No obstante, los logros alcanzados convivieron con limitaciones estructurales que redujeron significativamente el alcance transformador del

proyecto político. La investigación muestra que buena parte de estas restricciones no obedecieron exclusivamente a errores gubernamentales, sino a la persistencia de un bloque histórico de poder integrado por élites económicas, financieras, terratenientes, corporaciones mediáticas y sectores burocráticos que, pese a sus disputas internas, actuaron coordinadamente cuando percibieron amenazados sus privilegios históricos. Tal como advierte Jenny Pearce en sus investigaciones sobre el poder en Colombia, las élites nacionales mantienen una extraordinaria capacidad para fragmentarse en la competencia económica y, simultáneamente, cohesionarse cuando consideran en riesgo los fundamentos del modelo político y económico que garantiza su reproducción. Esta dinámica explica, en buena medida, la capacidad de bloqueo institucional observada durante el periodo analizado.

La experiencia también dejó en evidencia las limitaciones de una estrategia de transformación excesivamente concentrada en la gestión institucional. La incorporación de numerosos dirigentes sociales al aparato estatal fortaleció temporalmente la presencia popular en las instituciones, pero produjo simultáneamente un debilitamiento organizativo en numerosos territorios. La sustitución parcial de la movilización por la intermediación burocrática redujo la capacidad de presión social precisamente cuando las reformas enfrentaban mayores resistencias. La autonomía del movimiento popular no constituye, por tanto, un obstáculo para los gobiernos progresistas; constituye su principal condición de posibilidad.

Un hallazgo especialmente relevante de esta investigación es la necesidad de comprender la paz como un proyecto político de largo alcance y no únicamente como una política pública. La experiencia de la Paz Total mostró tanto el enorme potencial del diálogo como los riesgos derivados de la fragmentación institucional, la multiplicidad de mesas de negociación sin suficiente articulación estratégica y la persistencia de estructuras armadas vinculadas a economías ilegales y legales de acumulación. La paz no puede reducirse a acuerdos entre gobiernos y actores armados; requiere transformaciones profundas en la distribución de la tierra, el modelo económico, la democratización territorial y la garantía efectiva de derechos colectivos. En este sentido, la implementación integral del Acuerdo Final de 2016

continúa siendo la principal hoja de ruta disponible para avanzar hacia una democracia sustantiva.

Otro de los aprendizajes centrales radica en comprender que las disputas contemporáneas por la democracia ya no se desarrollan exclusivamente en los escenarios electorales o institucionales. La batalla política se desplaza crecientemente hacia el terreno cultural, comunicacional y tecnológico. Las nuevas derechas han logrado construir poder mediante ecosistemas digitales, plataformas algorítmicas, desinformación organizada, economías de la atención y dispositivos de producción emocional que moldean el sentido común y erosionan los consensos democráticos. La defensa de los derechos de los pueblos exige disputar también la producción de imaginarios, narrativas, memorias e infraestructuras tecnológicas. La inteligencia artificial, la automatización de la comunicación política y las nuevas formas de vigilancia digital constituyen desafíos inéditos para las organizaciones populares, que deberán desarrollar capacidades propias de investigación, comunicación estratégica, alfabetización digital y soberanía tecnológica.

En este escenario, la construcción de poder democrático demanda superar definitivamente la fragmentación histórica del campo popular. La Agenda de los 101 puntos elaborada por la Cumbre Social, Política y Popular demostró que existe capacidad para construir programas comunes entre sectores campesinos, indígenas, afrodescendientes, urbanos, sindicales, estudiantiles, feministas y ambientales. El desafío consiste ahora en convertir esas agendas en procesos permanentes de articulación política, evitando que queden subordinadas a los tiempos de la competencia electoral. La experiencia demuestra que las agendas construidas desde los territorios constituyen el principal patrimonio político del movimiento social y deben mantenerse vivas con independencia de quienes ocupen temporalmente el gobierno.

Recomendaciones estratégicas para una nueva etapa del movimiento popular

Las conclusiones de este libro permiten identificar varios desafíos estratégicos para los años venideros. En primer lugar, resulta indispensable fortalecer la autonomía política, organizativa y financiera del movimiento

social. Ningún proceso de transformación democrática podrá sostenerse si las organizaciones populares dependen estructuralmente de los recursos estatales o subordinan sus agendas a los ciclos gubernamentales. La construcción de economías solidarias, sistemas cooperativos, circuitos propios de producción, comercialización y financiamiento comunitario constituye una condición para la autonomía política.

En segundo lugar, el movimiento popular requiere avanzar hacia un proceso sostenido de formación política, técnica y ética de nuevas generaciones de dirigentes sociales. La complejidad contemporánea exige organizaciones capaces de comprender simultáneamente la economía política, el derecho público, la administración estatal, las tecnologías digitales, la comunicación política, la inteligencia artificial, la geopolítica, la transición energética y las nuevas formas de acumulación del capital. La formación militante ya no puede limitarse a la movilización social; debe incorporar capacidades para gobernar, administrar, planificar, investigar y producir conocimiento propio desde los territorios.

En tercer lugar, resulta prioritario consolidar una gran agenda nacional construida desde abajo, capaz de articular las múltiples agendas territoriales existentes. La experiencia de la Agenda de los 101 puntos constituye un antecedente de enorme valor que debe proyectarse hacia un verdadero proyecto democrático de país, sustentado en acuerdos mínimos sobre paz, justicia social, democratización económica, soberanía alimentaria, protección de los bienes comunes, transición ecológica y profundización democrática. La paz debe asumirse como horizonte estratégico de articulación nacional, no únicamente como política sectorial, pues constituye el principal método para construir consensos democráticos duraderos entre una sociedad históricamente fragmentada por la violencia.

La investigación reafirma que los desafíos que enfrentan hoy los pueblos latinoamericanos poseen una dimensión crecientemente global. La financiarización de la naturaleza, la expansión del extractivismo, las nuevas arquitecturas digitales de control, la militarización de los territorios, la inteligencia artificial, las plataformas tecnológicas y las disputas geopolíticas superan ampliamente las fronteras nacionales. En consecuencia, la construcción de

redes latinoamericanas e internacionales entre movimientos campesinos, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, organizaciones urbanas, sindicatos, universidades, centros de investigación y plataformas de derechos humanos deja de ser una opción de solidaridad para convertirse en una necesidad estratégica de supervivencia democrática.

El principal aprendizaje que deja el primer gobierno progresista colombiano es que las transformaciones estructurales no dependen únicamente de la voluntad de un gobierno, sino de la capacidad de la sociedad para construir una nueva correlación de fuerzas, disputar la hegemonía cultural, democratizar el conocimiento, fortalecer el poder territorial y sostener, con autonomía crítica, un proyecto colectivo de largo plazo. Más que clausurar un ciclo político, la experiencia 2022–2026 abre una nueva etapa de reflexión y reorganización para el movimiento popular colombiano y latinoamericano. Su mayor legado quizás no radique únicamente en las reformas alcanzadas, sino en haber demostrado que la posibilidad de imaginar otro país dejó de ser una utopía para convertirse en un horizonte histórico que continúa en disputa.

Para la diagramación se utilizaron los caracteres
Georgia y Frutiger
Octubre 2026
El conocimiento es un bien de la humanidad.
Todos los seres humanos deben acceder al saber.
Cultivarlo es responsabilidad de todos.