

# Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

## LAS INCERTIDUMBRES DE LA TRANSICIÓN



109

ISSN 2805-7406 EN LÍNEA



9 772805 740009

EDICIÓN  
**109**  
MAYO 2023

SUSCRÍBASE



# Foro

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

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

Publicada con el apoyo de:



Contáctenos para brindarle más información:

Teléfono: 601 2822550  
[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)  
[contactenos@foro.org](mailto:contactenos@foro.org)

# Foro

EDICIÓN 109 MAYO 2023

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO

## Director

Jaime Zuluaga Nieto

## Editor

Fabio E. Velásquez C.

## Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

Claire Launay

Marcela Restrepo Hung

## Asamblea de Miembros de Foro

Francisco Mejía Lema

Fabio E. Velásquez Carrillo

Esperanza González Rodríguez

Diógenes Rosero Durango

Nohema Hernández Guevara

Carlos Moreno Ospina

Marcela Restrepo Hung

Joaquín Tovar

Mario Freddy Martínez

## Diseño y diagramación

Azoma Criterio Editorial Ltda.

[www.azoma.net](http://www.azoma.net)

## Fotografías:

Ministerio TIC (portada)

Presidencia de la República

Departamento Nacional de Planeación

Flickr

Dave Telford - Unsplash

Rebecca Li - Unsplash

## Impresión

Editorial Gente Nueva S.A.S.



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

## Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62 - Teléfono: 601 282 2550

Bogotá, D.C. - Colombia

## Contacto

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

[contactenos@foro.org.co](mailto:contactenos@foro.org.co)

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

# Foro

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



## **Fundación Foro Nacional por Colombia**

<https://foro.org.co/>  
[contactenos@foro.org.co](mailto:contactenos@foro.org.co)

**Carrera 4 A No. 27-62 | Tel: 601 2822550**  
**Bogotá**

## **Foro Capítulo Región Central**

<http://fundacionfororegioncentral.org/>  
[info.bog@foro.org.co](mailto:info.bog@foro.org.co)

**Carrera 13 # 35-43 Oficina 1101**  
**Bogotá**

## **Fundación Foro Costa Atlántica**

<https://forocosta.org/>  
[costa@foro.org.co](mailto:costa@foro.org.co)

**Calle 71 No. 39-205**  
**Barranquilla**

## **Fundación Foro Suroccidente**

<http://forosuroccidente.org/>  
[info.suroccidente@foro.org.co](mailto:info.suroccidente@foro.org.co)

**Carrera 36 A Bis No. 6-35**  
**Cali**

## **Editorial**

Colombia, un volcán en proceso de erupción	5
--	---

## **Las incertidumbres de la transición**

### **Tribulaciones en el laberinto ¿Cuál transición?**

Camilo González Posso	8
-----------------------	---

### **La encrucijada política del gobierno de Gustavo Petro**

Alberto Valencia Gutiérrez	14
----------------------------	----

### **La Transición y los laberintos de la Paz Total**

Jaime Zuluaga Nieto	23
---------------------	----

### **El debate central en la reforma a la salud es quién maneja los recursos**

Mario Hernández Álvarez	31
-------------------------	----

### **La reforma laboral del Pacto Histórico – vuelta de tuerca al neoliberalismo**

Álvaro Zerda Sarmiento	38
------------------------	----

### **El “trilema” de Petro**

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

### **Imposibilidad de la planeación en Colombia**

Jorge Iván González	64
---------------------	----

### **Las disputas por la democracia y la participación ciudadana: una mirada al Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026**

Andrés Lozano Reyes	72
---------------------	----

### **Diálogos regionales Vinculantes (DRV). Una reflexión crítica sobre su dimensión de “lo político”**

Joaquín Tovar y otros	82
-----------------------	----

## **Internacional**

### **Sobre la rivalidad sistémica Estados Unidos - China y la transición geopolítica mundial**

Gabriel E. Merino	90
-------------------	----



Foro, tras 40 años de existencia, reafirma su compromiso con la construcción de la democracia.

Seguiremos trabajando para avanzar en la formulación de propuestas y en la promoción de acciones orientadas a la democratización de la sociedad.



# Colombia, un volcán en proceso de erupción

**L**as imágenes de la imponente y alarmante fumarola del volcán nevado del Ruiz, expresión sintomática de la creciente actividad en su interior y de la probabilidad de una inminente erupción captaron la atención nacional. Parecería que, una vez más, la naturaleza nos invita a reflexionar sobre estas situaciones inciertas: este volcán es la metáfora de la situación que vive el país. Ya en la pasada campaña presidencial uno de los precandidatos la utilizó: o se produce el cambio o nos enfrentamos a una posible “erupción” social y política.

Colombia cambió, en algunos aspectos. El triunfo de Gustavo Petro a la cabeza del Pacto Histórico, candidato y movimiento político ajenos a los partidos y fuerzas políticas tradicionales, es una de las expresiones de ese cambio, que forma parte de un proceso de transición, de resultados inciertos. Cambio y transición asociados a tres elementos novedosos en la historia presente, como lo destaca Alberto Valencia en su contribución para la revista: el proceso constituyente y la adopción de la Constitución Política de 1991, el proceso de paz que condujo a la salida de la guerra de las FARC-EP y el estallido social de 2021, ventanas abiertas hacia el futuro en un país que ha vivido atrapado en su pasado.

Cambio que se inscribe en la dinámica de surgimiento de la llamada segunda ola de gobiernos progresistas en América Latina y el Caribe, que se han propuesto transformar el sistema desde adentro, como lo plantea Andrés Lozano en su artículo, sin ruptura del orden capitalista, pero rompiendo con el modelo neoliberal, en medio de un contexto internacional complejo en el que se articulan diferen-

tes crisis y se agudizan las confrontaciones por las redefiniciones de las agendas sociales y políticas.

El gobierno del Pacto Histórico se ha comprometido con un programa de reformas políticas y sociales orientadas a la democratización del país y a saldar las deudas históricas en materia de inclusión y justicia social, y una nueva concepción de desarrollo en armonía con la naturaleza que nos acerque al ideal del buen vivir. Como lo ha señalado el director de Planeación Nacional, éste no es un gobierno anticapitalista, es reformista y democrático.

Con la propuesta del programa reformista democratizador el gobierno convocó y logro

conformar una amplia alianza política entre los partidos políticos tradicionales, Liberal y Conservador, y el Partido de la U con los movimientos políticos asociados al Pacto Histórico, que le garantizó las mayorías requeridas para tramitar en el Congreso la reforma tributaria y se esperaba que tuviera aliento para aprobar el paquete inicial de reformas sociales: salud, laboral y pensional. Se trataba, por supuesto, de una alianza

inestable con alcance limitado, que no resistió la profundización del cambio mediante la aprobación del proyecto de reforma a la salud, uno de cuyos objetivos fundamentales es garantizarla como derecho de todas y todos aquellos que hoy no lo disfrutaban, como lo sostiene Mario Hernández en su artículo, porque se ha convertido en un bien público administrado por los intereses de los mercados nacionales y transnacionales de conformidad con el modelo neoliberal en que se fundamenta.

La ruptura de esta alianza enfrenta al país al dilema de avanzar en el proceso de tran-

**“El gobierno del Pacto Histórico se ha comprometido a saldar las deudas históricas en materia de inclusión y justicia social.”**

sición mediante la profundización del cambio social, o frustrar el cambio, detener la transición y afrontar un nuevo estallido social de resultados inciertos. En palabras del presidente, en su intervención del 1º de mayo ante los manifestantes concentrados en la Plaza de Armas frente a la Casa de Nariño: “El intento de coartar las reformas puede llevar a una revolución.”. El mensaje es claro: el gobierno se juega la carta del cambio dentro de las instituciones y, para ello requiere acumular las fuerzas políticas que permitan sacar adelante las reformas sociales.

El panorama no es claro, el sendero de la transición está erizado de dificultades. Hay un contexto internacional complejo: décadas de hegemonía del modelo neoliberal han llevado las desigualdades económicas al extremo como lo ha puesto de presente el trabajo de Piketty, desigualdades agravadas por los efectos de la pandemia. Asistimos a un aumento de las tensiones planetarias resultado del reacomodamiento de los bloques de poder, en el que juega un papel fundamental el ascenso de China, potencia emergente, frente a los Estados Unidos, potencia en descenso. En medio de estas tensiones, la guerra de Rusia contra Ucrania, el fortalecimiento de la OTAN y el papel jugado por los Estados Unidos nos han colocado en los umbrales de una nueva guerra fría, el peor de los escenarios según Kissinger, para resolver la rivalidad entre los Estados Unidos y China y Rusia. La creciente desigualdad y las guerras han generado una crisis migratoria de vastas proporciones, que afecta a buena parte del planeta y alienta el fortalecimiento de las corrientes de extrema derecha, en medio de un creciente malestar social. La crisis ambiental y climática amenaza la supervivencia de la civilización y plantea la imperiosa necesidad del cambio de la matriz energética. Colombia no es ajena a estas situaciones y el actual gobierno tiene en su haber la inclusión de algunos de estos aspectos en la agenda de la política exterior.

**“El gobierno se juega la carta del cambio dentro de las instituciones y para ello requiere acumular las fuerzas políticas que permitan sacar adelante las reformas sociales.”**

Internamente, la desaceleración de la economía, el crecimiento de la inflación, la fortaleza de las economías ilegales, el escalamiento de las violencias en parte asociadas al incumplimiento de en la implementación del acuerdo de paz con las extintas FARC-EP, la persistencia del conflicto armado, entre otros factores, alimentan la inconformidad social lo que, aunado a las expectativas generadas por el programa de cambio propuesto por el gobierno del Pacto Histórico, constituyen una mezcla con una enorme potencialidad de transformación de la sociedad o de reproducción de caminos de violencias que estamos tratando de dejar atrás.

Como nunca antes, Colombia se enfrenta al imperativo ético y político de democratización radical, entendiendo por tal una democracia que vaya más allá de las reglas para definir el acceso al poder político y se materialice también en perspectiva de derechos económicos, sociales, culturales, de género, de reconocimiento efectivo de la diversidad. El cambio no se pue-

de frustrar, se requiere ganar para esta transición el apoyo más amplio posible y derrotar las fuerzas retardatarias que se oponen. El gobierno tiene que adoptar los correctivos necesarios para favorecer la consolidación de nuevas alianzas.

Tal como lo propone Fabio Velásquez en su artículo, para evitar la frustración del cambio, el gobierno ha de enfrentar el trilema de lograr la convergencia de transitar por la institucionalidad participativa, los diálogos vinculantes y el apoyo ciudadano activo

en las calles, como mecanismos que pueden conducir a acumular las fuerzas políticas necesarias para vencer las resistencias de los sectores políticos y sociales que se oponen a la transición de la guerra a la convivencia democrática, para expresarlo en términos de Camilo González.

La Revista Foro mantiene sus páginas abiertas a la construcción del pensamiento democrático que contribuya a mantener despejados el sendero de la transición de la guerra a la paz con democracia y justicia social. ■





# **Las incertidumbres de la transición**

Camilo González Posso  
Alberto Valencia Gutiérrez  
Jaime Zuluaga Nieto  
Mario Hernández Álvarez  
Álvaro Zerda Sarmiento  
Fabio E. Velásquez C  
Jorge Iván González  
Andrés Lozano Reyes  
Joaquín Tovar y otros

# Tribulaciones en el laberinto

## ¿Cuál transición?

**Camilo  
González  
Posso**

Presidente del  
Instituto de  
Estudios para el  
Desarrollo y la  
Paz – INDEPAZ

**E**l programa del Pacto Histórico y su estrategia de Acuerdo Nacional para el cambio, convertidos en guía del gobierno de Gustavo Petro, son una oportunidad para la transición a un periodo de construcción de paz con democracia de solidaridad y buen vivir en la post guerra. Es un desafío cuyo éxito puede evitar nuevas violencias, autoritarismo y reacomodo del régimen corporativista. En un escenario de más crisis y polarización tendría un nuevo aire la múltiple alianza de mafias, feudos políticos, narcoparamilitarismo y captura del Estado por los agentes de un modelo de acumulación y poder basado en las armas y en la corrupción.

### Transición política desde la guerra a la convivencia democrática

En estas reflexiones se pretende hablar de la transición como una fase de ruptura en una sociedad concreta que puede llevar a un reacomodo de estructuras o a una dinámica que abre la posibilidad de un periodo histórico de cambios con ampliación progresiva de las fronteras del buen vivir.

Esta idea de la transición como fase de ruptura es tomada de la teoría del cambio en sistemas dinámicos alejados del equilibrio. También se puede entender como momento excepcional que se da en la crisis de sistemas abiertos y puede llevar a una nueva situación en la cual se recompone lo viejo bajo nuevas formas, o se abre paso un proceso creativo hacia nuevos paradigmas. En esta visión no hay determinismo ni causalidad lineal; hay probabilidades e incertidumbres. Y, como se trata de procesos de sociedad, su desenlace depende del choque de sujetos, poderes, fuerzas de transformación y reacción.

En el caso de Colombia la transición se puede pensar entre una sociedad en crisis históricamente determinada por un régimen de poder, que ha estado inmersa en guerras y conflictos armados por más de siete décadas y, al otro

lado una sociedad de convivencia pacífica con dinámica de cambios estructurales.

No estamos hoy ante la posibilidad de una transición entre capitalismo y alguna forma de anticapitalismo. El dilema real de esta fase de transición no es entre reforma y revolución sino entre la sociedad de las guerras para la exclusión, con dictaduras armadas regionalizadas, y la sociedad de las reformas de equidad, justicia social y de construcción desde abajo de una democracia participativa y de solidaridad.

Esa transición desde la guerra y sus violencias asociadas, a la convivencia democrática conflictiva y en paz, es una revolución en sí misma, e inimaginable sin reformas y sin desencadenar poderosas fuerzas de cambio. Como dice Vera Grave: “la revolución es la paz” en una sociedad en la que la guerra prolongada y el Estado de Guerra se han transformado en otra forma de la contrarreforma y anti revolución.

### La probabilidad del acuerdo nacional para el cambio

La posibilidad de un salto a una nueva etapa histórica en Colombia se da por la confluencia de la emergencia de poderosos y explosivos movimientos sociales, de un abanico de expresiones políticas democratizantes que chocan con el régimen tradicional y de un gobierno que por primera vez en la historia de Colombia está encabezado por una izquierda socialdemócrata pacifista.

Enfrentadas a este impulso de cambio están aquellas fuerzas que empujan en otra dirección buscando recomponer la crisis a favor del viejo orden, ya sea con nuevas modalidades del autoritarismo neoliberal o con pequeñas reformas aplicando la estrategia de “control ar la explosión” que reclamaron desde la inteligencia del statu quo cuando estallaron las protestas en 2021.

En el escenario político no se enfrentan, de un lado, las fuerzas del cambio y, del otro, las del



viejo régimen. El símil no es con el paralelogramo newtoniano sino con el choque e interacción entre subconjuntos en ebullición que disputan poderes a diverso nivel entre sí y a su interior. El escenario político incluye lo aleatorio y la turbulencia.

### Estadio social de rebeldía difusa

La dinámica de cambio está dada por la ya mencionada emergencia de movimientos sociales que conjugan la resistencia frente a las imposiciones del modelo neoliberal, con la rebeldía ante un sistema global y local que no ofrece opciones de vida a la juventud, precariza el trabajo manual e intelectual, reproduce el patriarcado y la inequidad, destruye al campesinado, acentúa la opresión a los pueblos étnicos, choca con las aspiraciones de igualdad de las mujeres, asfixia a las culturas y al arte, profundiza la brecha entre las nuevas revoluciones del conocimiento y la posibilidad de apropiación de los avances de la ciencia y la técnica.

Es lo que se ha llamado la “explosión social”, que en Colombia involucró a millones de perso-

nas en protestas radicales pacíficas entre 2019 y 2021, con impacto en el 80% del territorio nacional incluidas poblaciones rurales y las medias y grandes ciudades.

Este estado general de rebeldía, de insubordinación desde la cotidianidad, desde lo pequeño que sintetiza todo, y con una conciencia que choca con las claves de un sistema que ofrece poco como presente o futuro a las mayorías. Es una rebeldía de resistencia, desde la desesperanza, que rechaza los símbolos de dominio y exclusión, sin que por ello se unifique en alguna utopía: no acepta el actual estado de cosas y tiene como bandera la exigencia de cambios radicales y de reivindicaciones inmediatas de mitigación de vulneración y desposesión.

Lo que está en curso se expresa por oleadas, sectores, territorios y puede volver a ser explosión generalizada o sumatoria de protestas dispersas radicales. Se combina la expresión de desesperanza e indignación, en sectores de esa sociedad en rebeldía, con una revolución de conciencia en parte de la sociedad que soporta cada vez menos el estado de cosas impuesto. En for-

ma consciente o intuitiva, en el sentido común de una franja de la sociedad se rechaza el régimen de las mafias y la corrupción, la cleptocracia de los partidos y de los empresarios que asaltan el erario y legalizan la usura y los mecanismos de enriquecimiento ilícito y oligopólico.

Ese estado de rebeldía ha podido constituirse por el espacio que se abrió con los acuerdos de paz construidos entre 2012 y 2016, por la interacción con movimientos políticos democratizantes que se han expresado en estas décadas en contra de la guerra, el paramilitarismo y contra los gobiernos represivos neoliberales. Se ha dado una rebeldía sin armas, no obstante el peso de las armas en la política y en la vida social; una

rebeldía que no mata y que choca incluso con los armados que creyeron ser redentores y a su pesar se han convertido en instrumentos de opresión.

Ese soporte de los cambios desde la base de la sociedad puede potenciarse desde iniciativas y hechos del gobierno del acuerdo nacional, o por el contrario puede disiparse. Las estrategias inconscientes de desinflar el estado de rebeldía,

de lo que llaman algunos la “explosión controlada”, tienen su mayor apuesta en el desencanto con las promesas del Pacto Histórico. Semejante control sin soluciones puede llevar a frenos coyunturales en la línea del cambio y preparar en realidad explosiones mayores.

## La coalición inédita inestable

El estado de rebeldía se expresó en las elecciones de 2022 apoyando al Pacto Histórico, a los Verdes y otros agrupamientos políticos de izquierda y centro izquierda liberal; hizo posible la alianza democrática que apoyó la candidatura de Gustavo Petro y su triunfo en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales con 51% de los votos.

La coyuntura política electoral mostró una derrota significativa de las fuerzas partidistas representativas de la derecha que perdieron en la primera vuelta frente a Petro; también perdieron con el candidato moderado Rodolfo Hernández

que canalizó al centro derecha y a sectores inconformes con el régimen, pero desconfiados con la izquierda encabezada por el Pacto Histórico y su candidato.

Después de la segunda vuelta y de la instalación del nuevo Congreso de la República, el movimiento de Rodolfo Hernández se disolvió y los partidos tradicionales del régimen que lo habían apoyado, incluido el Centro Democrático encabezado por el expresidente Álvaro Uribe, quedaron momentáneamente sin brújula y a la defensiva.

Pero el poder de la calle no se traduce automáticamente en poder político. El despresigio de los partidos políticos tradicionales no logra desestructurar su capacidad de controlar instituciones y aparatos dedicados a usurpar el poder mediante el clientelismo, la corrupción, la compraventa de votos, el reparto de puestos y la captura del Estado. Eso se observa en la permanencia del control del Congreso de la República y en que el avance sin antecedentes de la representación de la izquierda y el centro independiente no alcanza a tener mayoría ni en el Senado ni en la Cámara de Representantes.

El gobierno de coalición nacional que se formó al iniciar el gobierno de Gustavo Petro es resultado de la emergencia de nuevas fuerzas y de sus limitaciones. Los partidos tradicionales –Liberal, Conservador, de la U– debilitados, pero aún de peso en el Congreso y en los poderes regionales, se declararon partidos de gobierno y acogieron el llamado a un Acuerdo Nacional para el cambio. Se quedaron por fuera el Centro Democrático y Cambio Radical.

Parte importante de la derecha clientelista que ha gobernado o cogobernado desde el siglo XIX, mutando de tanto en tanto al ritmo de las guerras, decidió entrar a la alianza con el Pacto Histórico. En medio de su desconcierto por la derrota electoral esos partidos entendieron que, si no se montaban en la ola del cambio, su crisis sería mayor y que estando adentro del gobierno tendrían más oportunidad de recuperarse, mantener posiciones burocráticas, acceso a presupuestos, control de clientela en departamentos y poner el freno a las reformas más radicales.

“El gobierno de coalición nacional que se formó al iniciar el gobierno de Gustavo Petro es resultado de la emergencia de nuevas fuerzas y de sus limitaciones.



Para el Pacto Histórico ese gobierno de Acuerdo Nacional es parte de la estrategia de Paz Total que busca una convergencia, con diversos y hasta opuestos, en puntos clave para desactivar todo uso de las armas en la política y en la disputa por riquezas. No solo responde al reconocimiento de la debilidad en el Congreso para sacar reformas progresistas, sino a la urgencia de desmontar la polarización, los discursos del odio, el paramilitarismo, toda justificación para la justicia por mano propia. El pacto político busca la condena al despojo o a la muerte por ideología o divergencia política. Además, la coalición izquierda-derecha, es un intento en medio de un frágil equilibrio de concertar dentro del gobierno y en el Congreso algunas reformas que respondan a las exigencias sociales que se han expresado de manera explosiva y siguen vivas.

La posibilidad de romper el freno o bloqueo que ha montado el régimen dentro y fuera del gobierno es la permanencia de la movilización social, de modo que el eje del acuerdo nacional sea la alianza entre las fuerzas políticas de la izquierda “realmente existente” y la insubordinación social pacífica. El ganar tiempo y espacio para fortalecer esa alianza con pueblo de todos los colores es lo que puede dar sentido de cambio a la confluencia con sectores de los partidos tradicionales y del poder económico. Es una apuesta audaz y de alto riesgo que asumió Petro en los primeros meses ante la opción de un gobierno radical en el programa, pero paralizado desde el inicio en un país dividido y en escalada de crisis al estilo de Perú e incluso de lo que ocurre en Chile con un joven gobierno bloqueado.

Es una difícil construcción en la que se quiso ganar tiempo para que la crisis o las crisis que se vienen se canalicen a la confrontación pacífica y no a una escalada de nuevas violencias o de peores guerras mafiosas y de todo tipo.

En la correlación actual de fuerzas es poco probable que se aprueben las reformas inicialmente diseñadas por el gobierno, pero con la coalición heterodoxa, y en medio de gran movilización, pueden intentarse acuerdos parciales que signifiquen una mejora para la población y en especial por los más vulnerados en la crisis de la pandemia y en las crisis que siguen.

Ya ocurrió un acuerdo parcial con la reforma tributaria aprobada en 2022, que le ha permitido al gobierno contar con un plus de 80 billones de pesos para reforzar el gasto social y de apoyo a la economía popular en el cuatrienio. Es la primera reforma tributaria que en estas décadas se sale del molde neoliberal, que no se basa en la ideología que entiende el crecimiento como resultado de exenciones y subsidios a las grandes empresas, al capital financiero y al extractivismo. Al mismo tiempo, y sin menospreciar ese sello progresivo, fue una reforma de compromiso con los grandes grupos económicos y con las grandes fortunas, cuyas nuevas obligaciones no sobrepasan lo que aportaron al principio de siglo como impuesto para la guerra.

Si no se precipita una crisis en el debate del paquete de reformas sociales – a la salud, trabajo y pensiones – la coalición puede fracturarse al iniciar la campaña para las elecciones de gobiernos territoriales que se realizarán en octubre de 2023. En algún momento las fuerzas del viejo régimen le darán prioridad a buscar el fracaso del gobierno encabezado por el Pacto Histórico y a su estrategia de oposición abierta para la retoma del gobierno en 2026. Se tendrá una campaña prematura desde 2024.

## Desactivar las confrontaciones armadas que persisten

El acuerdo nacional incluye desactivar las confrontaciones armadas que persisten a pesar de los importantes logros de hecho derivados del acuerdo final entre el Estado y las FARC-EP. El gobierno de Petro incluye en la paz total conversaciones de paz con grupos armados rebeldes y otras jurídicas con estructuras armadas criminales de alto impacto. Los objetivos son disminuir radicalmente las violencias asociadas a conflictos armados y que impactan a la población, las economías y condiciones de existencia; dar respuesta a las necesidades de las comunidades en subregiones que han estado sometidas a críticas

“ Para el Pacto Histórico ese gobierno de Acuerdo Nacional es parte de la estrategia de Paz Total que busca una convergencia, con diversos y hasta opuestos.



situaciones de guerra y agresión armada; lograr acuerdos de terminación de uso de las armas por negocios o por objetivos de poder; desarticular complejos del multictipismo, de macrocriminalidad; lograr pactos de terminación de la lucha armada de organizaciones guerrilleras.

Los instrumentos o tácticas hacia esos objetivos dependen de la historia y carácter de cada grupo, reconociendo sus diferencias e intereses. Y los resultados esperados, además de inciertos y de difícil concreción, parten de la urgencia de aliviar la situación de comunidades y de generar en el país un ambiente propicio para que se exprese la movilización social para el cambio y se avance en transformaciones democráticas y de justicia social.

Las dificultades para lograr en este gobierno todos los objetivos de esos diálogos con grupos armados no invalida la necesidad de promoverlos. Si se logran ceses al fuego y cese de agresiones a la población, se tendrán condiciones más

propicias para la presión por las reformas de fondo y para planes de inversión y de implementación de viejos y nuevos acuerdos. En ese escenario se aumentarían las probabilidades de acuerdos de sujeción a la justicia y de pasos irreversibles hacia la terminación de los alzamientos armados.

Otra paradoja que se agrega a este momento de inflexión es la alta dependencia de la suerte de la estrategia de Paz

Total de los resultados de las exploraciones y diálogos con grupos armados ilegales. El gobierno pone expectativas y presión para que con esas organizaciones se logren resultados en disminución de violencias y en desarticulación de aparatos armados y de sus redes y en esa jugada les permite a cambio protagonismo y posibilidades de mayor coordinación. El riesgo es que grupos como el ELN y las estructuras post FARC aprovechen los espacios para sus fines de fortalecimiento y terminen convirtiéndose en factores de crisis y en obstáculos a las reformas parciales que pretende el Pacto Histórico en el frágil acuerdo interpartidista y social.

**“El gobierno pone expectativas y presión para que con esas organizaciones se logren resultados en disminución de violencias.**

## La lucha por la paz en el mundo es parte de la causa por la paz en Colombia

La situación colombiana y las posibilidades de avance en la transición a la post guerra evolucionan en relación con crisis excepcionales en lo nacional e internacional. La crisis mundial actual, agudizada por los impactos de la pandemia, es la más grave desde la segunda guerra mundial e implica reacomodos e inestabilidad de todos los subsistemas.

En medio de la pandemia y en su fase final explotó a un nivel más alto la lucha por la hegemonía mundial que tiene en 2023 su punto más crítico en la guerra en Ucrania entre la OTAN y Rusia, entre la expansión militar dirigida por EEUU desde 2014 y la invasión criminal de defensa de un neozarismo.

Es la guerra a costa de un pueblo que está puesta al servicio de la confrontación de EEUU a la emergencia de China como poder mundial en expansión económica y tecnocientífica. También es una guerra contra la posibilidad de un nuevo bloque de poder europeo que pudiera incluir a Rusia resucitada y en expansión. El desenlace puede ser la apertura de otros frentes de escalada bélica con uso de nuevas armas que incluyen la guerra digital, la amenaza de bombas atómicas tácticas y terroríficas armas biológicas.

La guerra por la energía y los bloqueos comerciales es apenas un componente de la confrontación, pero tiene críticas expresiones. La presión a Europa para cortar el abastecimiento de petróleo y gas ruso ha llevado ya al alza escandalosa de precios. Todas las cadenas de suministro están alteradas y se han desencadenado parálisis y desindustrialización en muchos países.

En esta suerte de guerra “tibia” —entre fría y caliente— los grandes problemas de la crisis climática, de las migraciones y el hambre quedan subordinados a la geopolítica de la disputa por un nuevo reparto en el desorden planetario. Al mismo tiempo en Latinoamérica crece la conciencia y la urgencia de construir un bloque autónomo con capacidad de negociar en medio de las guerras comerciales, financieras y las guerras de las armas.

La guerra por la hegemonía tiene consecuencias catastróficas y también abre oportunidades

de cambios en modelos económicos y en términos de las relaciones en el escenario mundial.

La agenda del gobierno de Petro y del Pacto Histórico en este escenario tiene grandes apuestas. Es trascendental la determinación de alinearse en contra de toda guerra en la competencia entre potencias, contra toda agresión, ocupación y bloqueos; contra el armamentismo y por la solución de los conflictos por los medios pacíficos y de la diplomacia. Ese alineamiento coloca a Colombia al lado de los países de América Latina y de África que buscan un orden internacional realmente democrático y en paz. Al lado de los que, como el Papa Francisco, llaman al diálogo y al cese de la guerra de la agresión y la rapiña por Ucrania.

Petro ha leído la crisis climática como una crisis de sistema en la cual la lógica de la acumulación capitalista está enfrentada a imperativos éticos que no caben en la función de producción neoliberal, ni en las proyecciones de las grandes corporaciones transnacionales. Según Petro, el capital no tiene capacidad de internalizar soluciones efectivas a la crisis climática y esto lleva a la humanidad a crisis mayores en medio de las cuales los pueblos se verán obligados a buscar alternativas para otro desarrollo. Las estrategias urgentes que propone son de unidad latinoamericana y de resistencia transformadora. Algunas son fórmulas en borrador, abstractas y teleológicas. Pero lo fundamental es el llamado a entender que en Colombia hay futuro si la humanidad no es empujada a la catástrofe. No es una ideología, es pragmatismo histórico que no tiene respuestas acabadas ni copiadas de los manuales del siglo XIX o de las recetas de las multinacionales.

La interfase entre el momento de transición en crisis en Colombia y la crisis mundial con sus guerras de potencias limita las posibilidades de cambio, pero al mismo tiempo da oportunidad a alianzas con factores de poder en los países del norte envuelto en la quinta revolución científico-técnica y con los más afines en Latinoamérica. En ese contexto se dan mejores condiciones para buscar un replanteamiento en las políticas internacionales de lucha contra las drogas, respuesta al problema de las migraciones y al cri-

men transnacional que incluye el lavado de activos y el tráfico de armas.

La oportunidad de la paz total, o paz grande como la llama la Comisión de la Verdad, tiene apoyo excepcional en la comunidad internacional.

## La excepción no es la regla

Los más fáciles son los pronósticos del pasado. Según los supuestos de algunos modelos nunca hay equivocación sino corrección de variables y condiciones iniciales.

En este tema de la transición, vista como momento de ruptura con probabilidad de cambio, se pueden dar en Colombia varias trayectorias. Como se ha dicho, el factor clave es el empoderamiento progresivo de las fuerzas del cambio en la alianza entre el Pacto Histórico, sectores del llamado centro - izquierda y los movimientos sociales y culturales.

Si explota otro nivel de crisis, con fractura del acuerdo interpartidista izquierda-derecha y bloqueo de reformas y de diálogos de paz, se abrirá un ciclo de recomposición con fuga a los extremos tanto en el conjunto de las fuerzas del cambio como en las que tienen por prioridad salvar al viejo régimen. La prueba de fuerzas se traslada a la calle y a la formación de una coalición más radical en ruptura con la cúpula del régimen. Si las armas del narcoparamilitarismo y del anacronismo insurgente se suman al coctel, Colombia podría entrar en una fase de crisis crónica en la cual podrían darse nuevas explosiones generalizadas y con menos probabilidad se abriría, en un plazo indeterminado, otra oportunidad para culminar ese paso a la etapa de post guerra con cambio.

El reto para salir del laberinto es aprovechar la transición que está en curso. Se tiene la compleja tarea de resolver positivamente un sistema de ecuaciones simultáneas, con variables autorregresivas que conjugan, entre otras: Pacto Histórico, alianza centroizquierda, movilización nacional, implementar los acuerdos, parar la guerra, sacar las armas de la política, Acuerdo Nacional para cambios efectivos de ampliación de la democracia y la justicia social. Todo en tiempo real en medio de la turbulencia y la locura de las guerras de reparto en el planeta. ■





## La encrucijada política del gobierno de Gustavo Petro

**Alberto Valencia Gutiérrez**  
 Profesor Titular,  
 Departamento  
 de Ciencias  
 Sociales  
 Universidad del  
 Valle

**C**olombia es un país que vive atrapado en el pasado. No se proyecta hacia el futuro y, cuando intenta hacerlo, surgen fuerzas poderosas para reafirmar la inercia de lo ya conocido, incluso por parte de los mismos que proponen el cambio, que terminan ellos mismos por sabotear cualquier perspectiva nueva. Sin embargo, en las últimas décadas podemos detectar la irrupción de algo nuevo en tres momentos precisos.

El primero, la Asamblea Nacional constituyente de 1991 que representó una revolución en la vida política colombiana, sin ar-

mas y sin tomas sangrientas de los centros de poder del Estado. El segundo, el Acuerdo de Paz de La Habana que puso punto final a un conflicto de 68 años con un grupo armado, que comenzó cuando unos campesinos liberales, al mando de Pedro Antonio Marín, comenzaron a armarse en el sur del Quindío como reacción al asesinato de Gaitán y dieron origen posteriormente a las FARC. La oposición a la Constitución, en el primer caso, y el triunfo del No en el plebiscito, en el segundo, son un testimonio fehaciente de una mentalidad aferrada a un pasado, por

parte de aquellos que no quieren que en Colombia nada cambie.

El tercer momento comprende dos acontecimientos: el estallido social de 2021 y el proceso electoral entre dos candidatos por fuera del “establecimiento” que condujo al triunfo de Gustavo Petro. Muchos vieron en el “estallido social” solo un problema de orden público y no se dieron cuenta de que detrás de esa movilización estaba una población que enviaba un mensaje de cambio, que iba a ser determinante en los resultados electorales, como efectivamente ocurrió. Los que supieron leer ese mensaje (tanto Gustavo Petro como Rodolfo Hernández) ganaron. Los que se aferraron al pasado, la casi totalidad de los partidos, fueron arrasados.

Colombia se encuentra en este momento en la boca de un volcán social, cuya atención es prioritaria. El “estallido social” de 2021 no fue más que el preanuncio de lo que hubiera podido ocurrir si en las urnas no gana una opción por el cambio. Lo paradójico es que la tarea de garantizar el orden, impulsar las grandes transformaciones que el país requiere, superar la polarización y recuperar la unidad nacional se encuentra en este momento en manos de un dirigente de izquierda, un exguerrillero amnistiado, vilipendiado y rechazado por muchos. Motivo de reflexión para los que no se resistan a pensar la novedad de lo que ha sucedido, así sea contrario a sus convicciones.

Las manifestaciones anti Petro no se oponen a una u otra medida en particular, sino al conjunto indiferenciado de sus propuestas como un todo, al cambio puro y simple. El odio que Petro suscita es infinito. El sentimiento adverso es tan diverso que para unos es el “coco” que va a entronizar el comunismo y para otros es el homólogo colombiano de Donald Trump. El rechazo no proviene sólo de su pasado guerrillero o de su mala gestión en la alcaldía de Bogotá sino de haber denunciado en el Congreso la acción de los grupos armados ilegales (paramilitares y guerrilleros). En un país atravesado por una mentalidad mafiosa, explícita o implícita, esto es un pecado imperdonable.

Nadie desconoce los errores de la actual administración: la falta de comunicación con los ciudadanos, la incoherencia entre diferentes voceros gubernamentales, la disputa de funcionarios que proponen reformas sin coordinación previa, la intolerancia frente a los que disienten. La personalidad provocadora del Presidente lo lleva a lanzar ideas por doquier sin tener en cuenta de manera suficiente las realidades políticas o su viabilidad: la transición energética, el tren (antes era un puente) entre Chocó y Urabá, entre otras.

Sin embargo, al asumir la bandera del cambio, Petro está impulsando desde la Presidencia la labor que gobiernos liberales de los últimos años, aún teniendo la posibilidad, no quisieron (o no pudieron) llevar a cabo: transformaciones fundamentales en contravía de ciertos grupos extremadamente conservadores, indispensables para que este país garantice su continuidad sin desfondarse. Los sectores más privilegiados se sienten amenazados, pero no se dan cuenta de que el “efecto perverso” de lo que está haciendo Petro es promover algunos cambios para que sus privilegios se mantengan.

Petro realmente no es un gobernante de izquierda radical. Es un socialdemócrata, un liberal reformista progresista como ya hubo varios en el siglo XX (los Lleras, Belisario Betancur, Virgilio Barco). Su gran referente histórico es Alfonso López Pumarejo (1934-1938), el gran oligarca que tuvo la osadía de enfrentar a los sectores más conservadores con reformas modernizadoras, que eran absolutamente indispensables en ese momento: la separación de la Iglesia y el Estado, la reforma agraria, la legislación laboral, etc. Su labor causó conmoción en el país y la violencia bipartidista fue en gran medida una reacción ultra conservadora al proceso de secularización propuesto por el Presidente López.

Alfonso López Michelsen, después de perder las elecciones de 1982, sentenció que después de Belisario Betancur el país no iba a ser el mismo de antes, como efectivamente ocurrió. Hoy en día podemos decir exactamente lo mismo con respecto a Petro. Lo más probable es que sólo un pequeño porcentaje de sus



propuestas reformistas se realicen. Pero el país no va a volver a ser el mismo, porque los parámetros del funcionamiento de la política van a tener una radical redefinición. Los políticos más sagaces e inteligentes ya comienzan a vislumbrar cuál será la nueva situación para inscribirse en ella y no morir como opción alternativa. El verdadero problema consiste en que, gústenos o no, de los resultados del gobierno de Petro depende la suerte del país en los próximos años.

Las elecciones de 2022 planteaban un gran interrogante con respecto a las fuerzas que iban a liderar el proceso político. No se sabía muy bien si lo que iba a predominar era la “inercia del pasado inmediato” o la “evaluación fría y rigurosa” de lo que había ocurrido.

Varios sucesos habían transformado la situación política y no se sabía a ciencia cierta qué consecuencias iban a tener en las elecciones: la polarización resultado del proceso de paz con las FARC en la Habana seguía vigente, la pandemia había llevado la situación social al límite y el estallido social mostraba que la legitimidad del Estado y del gobierno estaban en entredicho como pocas veces en el pasado. El objetivo de este artículo es tratar de mostrar

cuáles fueron los procesos que condujeron a la actual situación que vive Colombia y, en particular, a la elección como Presidente de un candidato proveniente de la izquierda y, peor aún, de un grupo armado.

### La polarización

La firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno nacional y la guerrilla más antigua del continente, fue un acontecimiento altamente significativo en la vida política de este país y se convirtió en un parteaguas entre dos épocas, ya que las FARC eran el último vestigio que quedaba de la *Violencia* de los años 1950, de donde procedían en línea directa. Su influencia había sido determinante sobre todo

desde los años 1980, cuando los recursos provenientes de las economías ilegales le dieron un nuevo aire a un grupo armado que hasta ese momento había sido periférico. Desmontar esta maquinaria de guerra (por la aniquilación militar o por la vía de la negociación) era una de las principales tareas que había que afrontar, tarde o temprano.

Las negociaciones de La Habana se inscribieron en exigencias mucho mayores a las de los anteriores procesos de paz, como fue el caso de las negociaciones con el grupo armado del M-19 que culminaron en 1990, las más emblemáticas hasta el momento. Las víctimas, que nunca habían sido protagonistas, ahora estaban en el centro del proceso. La Comisión de la Verdad, a cargo del padre Francisco De Roux, debía entregar un informe con plazo fijo, ampliado posteriormente por la Corte Constitucional hasta junio de 2023. El problema más álgido y más complejo era la asignación de responsabilidades, el meollo del problema actual.

Las FARC (y otros grupos armados) cometieron muchas atrocidades, que dieron como resultado la reacción de diversos sectores, desde el Estado y desde la sociedad civil. Sin embargo, el “remedio” resultó tanto o más grave que la enfermedad. Al crimen atroz se respondió con el crimen atroz, al ataque contra las poblaciones con las masacres. El Estado apeló a medios ilegales para combatirlos, como lo muestran los “falsos positivos”, para sólo citar un ejemplo. Los paramilitares desarrollaron su propia agenda con el narcotráfico y con la apropiación de tierras e hicieron un aporte muy significativo a la degradación del conflicto.

Los acuerdos de La Habana establecieron lo que tenía que ser: crear una justicia transicional que tratara con el mismo criterio a todos los actores comprometidos en delitos atroces. No se podía repetir la historia de aplicar penas leves a unos mientras a otros se les condenaba a largos años de prisión, como ocurrió con los militares comprometidos en la retoma del Palacio de Justicia que terminaron en la cárcel mientras los del M-19 disfrutaban de una amnistía.

“ Las elecciones de 2022 planteaban un gran interrogante con respecto a las fuerzas que iban a liderar el proceso político.



Cuando se analizan las cifras se puede observar que las responsabilidades del conflicto son compartidas por todos los bandos comprometidos: los grupos paramilitares cargan con la mayor responsabilidad en las masacres (58.9%), los asesinatos selectivos y las desapariciones forzadas, ocurridas desde 1982. Las guerrillas, por su parte, tienen una mayor responsabilidad en lo que tiene que ver con los secuestros (66% aproximadamente), los ataques contra las poblaciones, la infraestructura y la siembra de minas (INDH, 2003).

La fuente primordial de la polarización que aún sigue vigente, se encuentra en este punto. En Colombia nadie es enemigo de la paz. Sin embargo, los opositores de los Acuerdos han buscado siempre una “impunidad selectiva”, que sólo comprometa a los grupos guerrilleros; pero es un hecho que lo sucedido compromete también a sectores paramilitares, civiles y agentes del Estado. La JEP se estableció para juzgarlos a todos por igual y eso es para muchos inaceptable.

Algunos consideran que la reacción contra las FARC fue un simple acto de legítima defensa frente a una amenaza inminente y actual (Artículo 32 del Código Penal), eximente de responsabilidad. Pero el asunto es que eso no fue así. Independientemente de quién haya dado el primer golpe el problema es que existen responsabilidades múltiples y en grados variables. El temor a un enjuiciamiento es el que ha llevado a un importante sector a oponerse al proceso de paz, así se sacrifique la suerte de este país, con tal de “salvar el propio pellejo”. Tendemos siempre a eximirnos de las responsabilidades y a ponerlas en los otros. Pero en alguna medida las responsabilidades son múltiples y en grados diversos. No obstante, a pesar de todos los intentos por sabotearlo, el proceso de paz ha seguido su rumbo inexorable.

¿Es posible entonces superar la polarización cuando su causa es la imposibilidad de aceptar las múltiples responsabilidades en el conflicto? ¿Es posible la construcción de la paz sobre la base de una “impunidad selectiva” que sólo se aplique a un sector? Argentina, con posterioridad a la dictadura, optó por una

“Ley de punto final” para garantizar la impunidad de los militares, que finalmente terminó siendo un fracaso. El asunto es que mientras no se encuentre una solución al problema de las responsabilidades en el conflicto, seguiremos penando en una polarización, cuyos resultados han sido la pérdida de legitimidad del Estado, con las graves consecuencias que hemos visto en el reciente “estallido social”. El futuro de Colombia se encuentra en este momento en buena medida en manos de los jueces que deben mostrar la recta aplicación de las normas jurídicas a la definición de las responsabilidades.

Los resultados del proceso de paz no fueron del todo satisfactorios. El Presidente Duque mantuvo una postura ambivalente y ambigua: mientras decía una cosa en el exterior, hacía otra en el interior. Y aunque puede presentar algunos logros, su apoyo a los Acuerdos fue “tibio” y en muchos aspectos no dudó en buscar la manera de desmontarlos y descarrillarlos. De los acuerdos aun quedan pendientes muchas cosas que el Gobierno anterior descuidó: la reforma rural integral, la entrega de tierras, las zonas de reserva campesina, la sustitución concertada de cultivos ilícitos, el fortalecimiento de las economías campesinas, la reforma política y electoral contra la corrupción y el clientelismo, la implementación de las circunscripciones especiales de paz, la presencia del Estado en las antiguas zonas de conflicto, la protección a los excombatientes, entre otras.

Nadie creía que con el proceso de paz se iba a acabar el conflicto armado en Colombia. Pero la precaria implementación de los Acuerdos ha favorecido la recomposición de grupos armados en más de 300 municipios y el recrudecimiento de la violencia. Se asesina un líder social cada dos días y hay una masacre cada tres. Crecen las disidencias asociadas al narcotráfico y a la minería ilegal, las amenazas y los desplazamientos forzados; los grupos

“ En Colombia nadie es enemigo de la paz. Sin embargo, los opositores de los Acuerdos han buscado siempre una “impunidad selectiva”.

paramilitares se expanden hacia zonas que antes eran controladas por las FARC. Desde noviembre de 2016 hasta 2021 habían sido asesinados 284 reincorporados y se incrementó en 46.5% el número de víctimas de minas antipersonales (INDEPAZ, 2021c).

A pesar de todo los Acuerdos de Paz han dejado huella. Hay un gran rechazo por la guerra y por “el uso de las armas en la política” y se han incrementado las movilizaciones democráticas que buscan transformaciones estructurales. La Jurisdicción Especial para la Paz y la Comisión de la Verdad son dos de sus grandes baluartes. Es evidente que si este proceso de paz no hubiera despertado una oposición tan fuerte, hoy en día este país estaría significativamente mejor y habríamos entrado en la senda de la paz, favorable para todo el mundo. Las élites económicas y políticas no han comprendido una verdad de a puño: el proceso de paz no beneficia sólo a los sectores populares o a los antiguos combatientes, sino a sus propios intereses.

La inercia del triunfo del No en el plebiscito del 2 octubre 1916 fue la que llevó finalmente a Iván Duque a la Presidencia de la República en 2018. El gran interrogante en las elecciones de 2022 consistía precisamente en saber si las condiciones habían cambiado y los resultados iban a ratificar la misma tendencia o podían orientarse en otro sentido. El factor decisivo tenía que ver con la pandemia y con el estallido social, como veremos a continuación.

### La pandemia y el “estallido social”

La pandemia, con sus estragos sociales y económicos, llevó a los ciudadanos a tomar conciencia de situaciones que eran vividas anteriormente de manera pasiva y parecían naturales e inmodificables: la desigualdad, la pobreza, la informalidad, el desempleo, los precarios servicios de salud, la falta de oportunidades para los jóvenes. Después del confinamiento era muy difícil seguir siendo indiferente al hecho de que 17 millones de personas en Colombia se acostaran con hambre todos los días.

La violencia ha sido funcional para el mantenimiento del statu quo y el principal elemento

saboteador de las reivindicaciones populares. A comienzos de los años 2000 la gente privilegiaba por encima de todo la seguridad: no importaba que no tuviera comida, vivienda o salud con tal de que pudiera conservar su vida. El candidato que promoviera el miedo y, al mismo tiempo, propusiera seguridad, era el elegido. Hoy en día, decía un marchante, la gente prefiere “morir de Covid a morir de hambre”. Las demandas sociales habían ganado fuerza con respecto a los problemas de la seguridad. Y esto marcaba un escenario nuevo para las elecciones de 2022. Pero aún faltaba algo más: las movilizaciones populares en favor de la mejora de sus condiciones de vida.

Durante 2019 se desataron en América Latina movilizaciones sociales que repercutieron en Colombia, inicialmente sobre la movilización del 21 de noviembre de este año. La gente salió a la calle a protestar en masa contra un Estado que no daba respuesta a sus requerimientos. El Presidente Iván Duque no escuchó el mensaje y promovió unas “conversaciones” que no dieron ningún resultado, sin darse cuenta de que con la desmovilización de las FARC, la agenda del país ya no giraba alrededor de la seguridad y el miedo, sino de la atención a las necesidades sociales de la población.

Una movilización similar a la de 2019 se presentó en septiembre de 2020, en plena pandemia, como consecuencia del asesinato en un barrio de Bogotá de un estudiante de Derecho por parte de la policía y se repitió en mayores proporciones entre abril y junio de 2021. Estábamos frente a algo inusitado, nunca visto: una movilización espontánea de grandes proporciones en la que participó una porción muy alta de la población, sobre todo los jóvenes, y con gran aprobación por parte de los que no participaban directamente.

Diversos factores concurrieron para que se diera esta explosión: la situación social, agravada por la pandemia; la crisis política e institucional resultado de una progresiva pérdida de legitimidad del ejercicio del poder por parte del Estado durante las últimas décadas; las condiciones económicas que habían propi-

ciado la mayor recesión de la historia de Colombia; los rasgos de nuestra cultura política; la participación de las mujeres, entre muchos otros aspectos.

Sin embargo, no se trataba simplemente de una crisis social, que hubiera llevado a las gentes a la calle a reclamar asistencia y defender sus derechos como resultado de sus necesidades insatisfechas, la pobreza y la miseria, la falta de oportunidades, el desempleo crónico. Una situación social extrema no produce necesariamente una conmoción de esta magnitud si al mismo tiempo no se acompaña de una crisis política e institucional. La confluencia de ambas condiciones es la que nos permite explicar lo ocurrido.

La crisis institucional tenía que ver con la precaria legitimidad del ejercicio del poder que acompañó al gobierno del presidente Iván Duque, desde sus comienzos. Los acuerdos de La Habana y el resultado favorable al No en el plebiscito crearon una polarización que ha marcado la vida política desde entonces. En las elecciones de 2018 la gente no votó por un candidato sino en contra del otro hasta el punto de que el verdadero triunfador fue la polarización. Además, buena parte de la legitimidad política del ganador provenía del apoyo del ex presidente Álvaro Uribe y no propiamente de sus cualidades propias.

El presidente Duque no parecía darse cuenta de que la desmovilización de la guerrilla de las FARC constituía un proceso irreversible que había transformado radicalmente el panorama político nacional e imponía una nueva agenda. Por el contrario, siguió aferrado a los parámetros que le señalaba su mentor y entre sus prioridades figuraba el proyecto de echar para atrás, hasta donde le fuera posible, las instituciones creadas por los acuerdos de La Habana. Y fue así como se lanzó a objetar la Ley que reglamentaba la JEP, eje de las negociaciones, la cual representaba, además, una amenaza para su jefe, por las confesiones comprometedoras que allí podían hacer exmilitares o facilitadores del paramilitarismo. El fracaso fue total.

La prueba más fehaciente de la sordera y la ceguera del Presidente frente a las nuevas

exigencias la constituyó la reforma tributaria, en la que se conservaban las exenciones para los ricos de la última reforma y se hacía recaer el peso del déficit fiscal y el costo de la ayuda social en la clase media, en la más estricta ortodoxia neoliberal, que era precisamente la que la pandemia cuestionaba en el mundo entero. La nueva situación obligaba a reconsiderar los dogmas de la reducción del Estado a sus mínimas proporciones y del relegamiento a un segundo plano de la gestión de lo social, con base en la idea de que la pobreza es simplemente una falta de emprendimiento.

En síntesis, pues, con la pandemia nos encontramos frente a la quiebra de un modelo que no se correspondía con las nuevas situaciones creadas y de un gobierno que no había sabido descifrar lo que está sucediendo e hizo todo lo posible por regresar el país al pasado, cuando la tarea era muy sencilla: recuperar para el Estado su legitimidad y sintonizarlo con las necesidades reales de la población y la nueva agenda mundial. El Presidente no pudo entenderlo y de haberlo logrado su primera labor habría sido ganar autonomía frente a su mentor y ampliar la participación de grupos y partidos en el gabinete ministerial.

Frente a una situación como el “estallido social” la peor actitud que cualquiera podía asumir, desde el gobierno o desde la propia ciudadanía, era engañarse con respecto a la realidad de lo que estaba ocurriendo. No hay duda que detrás de esta inmensa movilización, con sus bloqueos y sus excesos, se encontraban protagonistas con nombre propio interesados en promoverla. Sin embargo, por su complejidad, composición, duración y extensión, escapaba a la responsabilidad exclusiva de una persona (un candidato presidencial como lo sugería el Presidente) o de un grupo político.

El “estallido social” dejaba sobre el tapete una serie de exigencias a las que se debía

“Es evidente el hecho de que el conflicto armado interno y el combate a los grupos violentos han obligado al Estado a crecer, pero sobre todo en los términos de la acción militar.

“ Las elecciones presidenciales de 2022 se inscribieron en el marco de la polarización, la pandemia y el “estallido social”.

prestar atención: enfrentar el problema social que nos había llevado a ser el segundo país más desigual de América después de Haití; restablecer las condiciones del ejercicio pleno de la democracia; romper con la polarización que había llevado al Estado a su colapso; reorientar la economía hacia el bienestar general y no sólo en favor de las empresas oligopólicas. Pero, sobre todo, considerar como prioridad la situación que viven los jóvenes en los barrios populares (incluso en sectores de clase media vulnerables), sus precarias condiciones de vida y su falta de oportunidades, de tal manera que puedan tener acceso a alternativas que les permitan vislumbrar el futuro con esperanza. ¿Quiénes eran estos jóvenes y qué querían? ¿Cuáles son sus características étnico raciales? ¿En qué consisten las formas de segregación de que han sido objeto? ¿Qué venía sucediendo en los barrios populares de las ciudades desde hace varias décadas que sólo ahora salía a la luz pública?

Estos jóvenes se convirtieron en una fuerza de primera importancia para la elección del presidente en 2022. El “estallido social”, el crisol en que se decantaba la polarización y la pandemia, fue el factor decisivo que marcó los resultados electorales de ese año.

### La elección de Gustavo Petro

Las elecciones presidenciales de 2022 se inscribieron en el marco de los tres aspectos mencionados: la polarización, la pandemia y el “estallido social”. Quince días antes del domingo 29 de mayo había dos candidatos favoritos para conquistar los dos primeros lugares. Por parte del “establecimiento” y de los sectores de la derecha Federico Gutiérrez, apoyado por la casi totalidad de los partidos más importantes que había en ese momento en Colombia. Por otro lado Gustavo Petro, el candidato que ocupó el segundo lugar en 2018, en nombre de una coalición llamada

Pacto Histórico. Al lado de las dos opciones principales estaban la alternativa del Centro Esperanza en cabeza de Sergio Fajardo, que se había ido desdibujando poco a poco; y la de Rodolfo Hernández de la Liga de Gobernantes Anticorrupción, no suficientemente ponderada al comienzo por los analistas.

Álvaro Uribe había fracasado en la escogencia del candidato Oscar Iván Zuluaga del Centro Democrático, que era simplemente un alfil para sacrificar porque se decía que Federico Gutiérrez, mejor conocido como Fico, era su Plan B o, mejor aún, su verdadera preferencia. El objetivo era apoyarlo sin aparecer en el primer plano, ya que su desprestigio era enorme; él sabía perfectamente que el candidato que apareciera su lado perdía puntos ante la opinión. La estrategia parecía impecable.

Todas las encuestas daban por ganador a Petro con segundo lugar de Fico. Sin embargo, en las últimas dos o tres semanas del debate electoral esta candidatura comenzó a “hacer agua” como consecuencia de varios factores: las deficiencias del propio candidato que carecía de programa y se limitaba simplemente a refutar y tratar mal a Petro en los debates para ganar puntos; su presencia física que era la de un “bacán”, un “muchacho de barrio” descomplicado; y su manera de expresarse y de exponer sus planteamientos.

La única campaña verdaderamente organizada, con un programa coherente y sustentado, era en ese momento la de Petro, hasta el punto de que algunas de sus tesis fueron recogidas por sus contendores que comenzaron a hacerlas propias, como era el caso de la preocupación por la recuperación del agro, la reindustrialización del país, entre muchas otras. Los demás sólo se dedicaban a refutarlo y confrontarlo, con alguna excepción por parte de Sergio Fajardo.

Petro tenía gran acogida en un amplio sector de la población proveniente de los sectores populares, vinculados con lo que fue el “estallido social” del año 2021. Sin embargo, también despertaba muchísimas resistencias por varios motivos: su carácter, su dificultad para trabajar en equipo, su estilo polarizador. Además, él mismo “daba papaya per-

manentemente”, como se dice popularmente en Colombia, con supuestas propuestas que despertaban muchísimos temores entre la población: las pensiones, la expropiación, el perdón a los corruptos y muchas otras. El pánico de muchos sectores con Petro era enorme.

La primera vuelta dio como ganador a Petro con 8.542.020 votos, equivalentes al 40.3%; seguido de Hernández con 5.965.431 votos equivalentes al 28.2%; Federico Gutiérrez quedó relegado al tercer lugar con 5.069.526 votos y Sergio Fajardo al cuarto con 885.291<sup>1</sup>, una votación muy baja, equivalente a la que había alcanzado Francia Márquez en la consulta de las elecciones parlamentarias, la candidata que a la postre se convirtió en la fórmula vicepresidencial de Petro.

Estos resultados electorales cambiaron completamente el panorama político y se perfilaron dos alternativas de cambio: por un lado la de Petro, con propuestas muy concretas, y por el otro Rodolfo, que recogía la insatisfacción con el establecimiento pero también las resistencias que existían contra Petro. La fuerza más importante del electorado no estaba por el “continuismo” sino por el cambio. El desprestigio de la clase política tradicional era enorme al igual que el desprestigio del gobierno del presidente Duque, que era un factor agravante. Y de hecho hubo “un gran no” contra todo lo que representaba Federico Gutiérrez y nadie quería saber de Uribe.

La gran sorpresa fue que un importante sector del electorado, que creía en el cambio pero no aceptaba a Petro por las resistencias que causaba, decidió votar por Rodolfo. El desdibujamiento de Fico antes de las elecciones de la primera vuelta, favoreció un desplazamiento de los votantes hacia sus toldas, la de un verdadero “outsider” de la política colombiana: un empresario rico que financió con sus propios fondos su campaña sin preocuparse por hacer manifestaciones en plaza pública, por recorrer el país, por participar en los debates de la televisión. El punto central, y casi el único de su programa, era combatir

la corrupción o, dicho en sus propias palabras, “acabar con la robadera”. Cualquier cosa que se le preguntaba siempre respondía lo mismo: lo que necesitamos es plata y si acabamos con la corrupción vamos a tener suficiente para resolver los problemas.

Nadie se imaginaba que este candidato folclórico y objeto de burlas podía salir adelante. En los meses de febrero y marzo tuvo cierto repunte pero después pasó a un segundo plano: no participó en la consulta que se hizo en las elecciones parlamentarias, se fue para Roma a pedir la bendición del Papa y se quedó por allá tres semanas, lo que significó un gran desdibujamiento de su figura. Muchos además comenzaron a llamarlo el “Trump colombiano”. Y de hecho, al igual que el candidato republicano, se presentó al debate electoral “por si acaso”, seguramente sin considerar seriamente la posibilidad de ser efectivamente elegido.

No obstante, el candidato sorprendió por la acogida creciente de su movimiento a pesar del carácter rudimentario de sus propuestas, sus intervenciones desenfadadas, su espontaneidad en el momento de responder a preguntas cruciales, su lenguaje rústico y elemental, que calaba hondo en segmentos de la población provenientes de muy diversos sectores, que votan con criterios emocionales, sin mucha reflexión, guiados solamente por el descontento profundo que habían dejado los últimos acontecimientos.

Sus votos tenían orígenes muy diversos: el antipetrismo, la fatiga de la gente con el gobierno de Duque, el rechazo a Uribe, el deseo de cambio de muchos sectores, etc. Un número que se puede calcular entre un millón y medio y dos millones de votantes, provenía de sectores uribistas, que apoyaban a Fico,

“ La fuerza más importante del electorado no estaba por el “continuismo” sino por el cambio..

1. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/07/Presidencia-consultas-primera-y-segunda-vuelta-1.pptx.pdf>



que en los quince días anteriores a la votación de la primera vuelta se dieron cuenta que si querían detener a Petro, el candidato más indicado no era Federico sino Rodolfo. Y de hecho, a las pocas horas de que se anunciara el triunfo de Petro y de Rodolfo, el candidato Fico, al reconocer la derrota, anunció de inmediato que tanto él como su vicepresidente votarían por Rodolfo. Una jugada maestra que muchos atribuyen a la astucia política de Uribe.

La adhesión de los partidarios de Federico al candidato Rodolfo desdibujaba la “opción de cambio” que Rodolfo representaba. El grupo del centro sorprendió porque decidió entrar en conversaciones con Rodolfo para apoyarlo: Sergio Fajardo, Jorge Robledo, Juan Manuel Galán, Juan Fernando Cristo, entre otros. Era asombroso observar que después de presentarse como la centroizquierda ahora se realinearan en la derecha. Rodolfo se reunía con los que le ofrecían apoyo y de manera muy hábil declaraba que no hacía alianzas con nadie, los escuchaba, pero no se comprometía a asumir sus programas ni a hacer nombramientos si era elegido presidente. Petro, por su parte, logró apoyos importantes como fue el caso de Alejandro Gaviria, que fue muy consecuente con su posición inicial, y de Antanas Mockus. Pero todavía estaba a la espera de que muchos otros se adhirieran.

El temor a Petro estaba en el trasfondo de estos movimientos. A la gente en Colombia no le importaban mucho las características del candidato Rodolfo: su misoginia, su grosería, su “primariedad”, su patanería, su irrespeto por los pobres (“hombrecitos” considerados una “vaca de leche para pagarle mensualmente la cuota de las casas financiadas en sus empresas”). El 21 de julio debía presentarse ante un juez porque ya existía una acusación formal por un caso de corrupción y se iban revelando nuevos cargos. No era fácilmente comprensible que el adalid contra la corrupción estuviera comprometido en este tipo de procesos judiciales. Pero a sus partidarios parecía que todo esto no les importaba mucho porque el

problema consistía en cómo detener a Petro. El rechazo por Petro era dominante sobre todo en sectores medios hacia arriba, que temían perder su segundo apartamento, su finca, su pensión y sus prerrogativas.

El verdadero trasfondo del debate era entre una concepción neoliberal, que quería reducir el Estado a su mínima expresión y dar toda la importancia al mercado y a la iniciativa privada, en la línea de lo que había sido la política dominante hasta el momento; y una concepción cepalina (la CEPAL), significativa en la Colombia de los años anteriores a 1990, que otorgaba al Estado herramientas de intervención en la vida social y en la economía. Se trataba simplemente de volver a esas antiguas políticas, más acordes con las exigencias que habían planteado la pandemia y el “estallido social”.

En las semanas anteriores a la segunda vuelta cundió la incertidumbre con respecto al candidato que podía ganar las elecciones. Rodolfo crecía en las encuestas y los partidarios de Petro temían que perdiera una vez más, como en 2018, en esta etapa final. Las cuentas no cuadraban. Si el candidato que obtuvo el segundo lugar en la primera vuelta hubiera sido Fico, Petro lo hubiera derrotado fácilmente en la segunda vuelta. Pero, ahora la situación se planteaba de manera distinta ante la presencia de un rostro diferente en la contienda detrás del cual se ocultaban múltiples facetas políticas.

En el marco de estas condiciones se desarrolló la segunda vuelta presidencial que, contra todas las cuentas electorales de los especialistas, dio como ganador a Gustavo Petro con una votación de 11.292.178, equivalente al 50.4% de la votación contra 10.604.656 de Rodolfo Hernández, equivalente al 47.3% de la votación. La diferencia entre ambos era exigua: 688,102 votos<sup>2</sup>. El apoyo de última hora de los jóvenes, los principales protagonistas del “estallido social”, fue decisivo e inesperado, pero altamente simbólico con respecto a lo que había ocurrido en los últimos meses.■

2. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/07/Presidencia-consultas-primera-y-segunda-vuelta-1.pptx.pdf>.

# La Transición y los laberintos de la Paz Total

**Jaime Zuluaga Nieto**

Profesor  
Emérito  
Universidades  
Externado  
de Colombia  
y Nacional de  
Colombia  
Director de la  
Revista Foro

**E**l Pacto Histórico logró el triunfo en las pasadas elecciones presidenciales con la ambiciosa propuesta de colocar a Colombia en una situación de cambio, caracterizada por el inicio de un proceso de transición multidimensional orientado a la creación de condiciones que hagan “posible la vida digna, la superación de la violencia y la justicia social y climática” y la consolidación de una paz grande, paz total. Los esfuerzos del gobierno por materializar un programa de esta naturaleza han despertado la resistencia de los más poderosos sectores que históricamente han dominado a la sociedad colombiana. Derrotar esa resistencia es *conditio sine qua non* para avanzar en el cambio. El cómo lograr la fuerza política requerida para derrotar o neutralizar esa resistencia es uno de los mayores desafíos que enfrenta el gobierno del Pacto Histórico.

Conviene recordar los elementos centrales de la propuesta de cambio que ganó el apoyo mayoritario del electorado para formarnos una idea de la magnitud de lo que está en juego. En el *Programa de Gobierno 2022-2026, Colombia potencia mundial de la vida* se propuso:

“Llegó la hora de cambiar. Colombia será Potencia Mundial de la Vida mediante un Pacto Histórico que de manera urgente concrete un nuevo contrato social para el buen vivir y el vivir sabroso con todas las diversidades de la nación para entrar por fin en una era de paz cuyo rostro sea una democracia multicolor, expresión de los mandatos ciudadanos, que haga realidad la igualdad, una economía productiva que genere riqueza basada en el trabajo y la protección de la casa común.” (Programa, 2022; 6)

Como recientemente lo destacó el historiador Gonzalo Sánchez, por primera vez en décadas nos encontramos en un momento de transición dentro de la democracia que com-

prende un haz de transiciones que no es fácil sacar adelante porque éstas, si bien responden a las necesidades del cambio, despiertan también los temores de las fuerzas tradicionales opuestas a cualquier cambio que, a su juicio, limite sus privilegios. Estas fuerzas perdieron el gobierno, pero siguen siendo las depositarias de un poder disperso. Se trata de reivindicaciones generacionales que se manifestaron a través del estallido social, de expresiones culturales profundas que tienen que ver con la superación de las condiciones de exclusión de los pueblos étnicos y del rechazo a la diversidad, de la renovación ideológica de la política colombiana, de la inconclusa transición de la guerra a la paz (Sánchez, 2022).

El horizonte de esta transición es la construcción de una sociedad justa socialmente, incluyente, en armonía con la naturaleza y en paz, una “paz grande que le permita a toda la sociedad colombiana una segunda oportunidad sobre la tierra”. Se busca consolidar un cambio profundo que permita avanzar en la superación de las intolerables -ética y políticamente- condiciones de desigualdad que el modelo de desarrollo económico y social ha reproducido y llevado al límite al impulso de las políticas neoliberales de las últimas décadas; del rescate de la economía productiva que no entre a saco de la naturaleza sino que armonice la relación con ella, la “casa común” que durante siglos hemos depredado colocando en riesgo inminente de desaparición a la especie humana.

Transición democrática, no solamente transición en democracia. Esto es, construcción de nuevas formas de democracia que no se agotan en los procedimientos formales de los mecanismos de reproducción del poder político y de reconocimiento de derechos, sino que se orientan a hacer efectivos los derechos de participación, de garantizar el goce efectivo de los derechos económicos,



sociales, culturales; el reconocimiento de la diversidad étnica, de género, de orientación sexual. Es una propuesta de recuperar los elementos democratizadores de la Constitución Política de 1991, en buena medida desconocidos y entorpecidos en su aplicación por los sectores sociales y políticos que han dominado a la sociedad colombiana.

El proceso de transición, según el Programa del Pacto Histórico, gira en torno a tres ejes. El primero de ellos es “El cambio es con las mujeres”, a quienes se les excluye sistemáticamente a pesar de ser las “protagonistas de la vida, del cuidado y la economía”. El segundo es “Economía para la vida”, entendiendo por tal la urgencia de transitar de una economía de corte extractivista a lo que llaman una economía productiva, avanzar en su descarbonización y dejar atrás la economía fósil, lo cual implica la democratización de los espacios rural, urbano y digital, así como la democratización del acceso al crédito y al saber. Por último, el tercer eje es la “Democracia multicolor y Seguridad Humana para la

vida y la paz” que, con base en la materialización de lo consagrado en la Constitución de 1991, haga posible avanzar de la desigualdad hacia la justicia social, así como “cumplir los acuerdos de paz, desactivar todas las formas de violencia y atender integralmente a las víctimas.”. La desactivación de todas las formas de violencia exige avanzar en la implementación del Acuerdo Final, retomar, como lo ha hecho, las negociaciones con el ELN y desarrollar un programa de sometimiento a la justicia de las organizaciones del multicrimen (Programa, 2022).

### **Alianzas inestables para un cambio estable**

Obligado a crear condiciones de gobernabilidad para garantizar el trámite del programa para el cambio, y con fundamento en la concepción según la cual el cambio es con todos, el gobierno logró conformar una coalición política con un amplio espectro de partidos incluidos los tradicionales, Liberal y Conservador, y el Partido de la U., coalición que le

permitió contar con las mayorías parlamentarias requeridas para la aprobación de una Reforma Tributaria que, aunque disminuida en sus propósitos iniciales, es sin duda un avance en materia justicia tributaria y de ruptura con la tradicional estructura regresiva de los impuestos. Pero se trataba de una coalición inestable, que no pasó la prueba del compromiso a fondo con el cambio. Más allá de los errores cometidos por el gobierno en su gestión y en la búsqueda de apoyos a los proyectos de reformas a la salud, laboral y pensional, pudo más el temor al cambio por parte de las fuerzas tradicionales que el compromiso con el cambio. Lo cierto es que el Pacto Histórico ganó la presidencia, pero no el poder. Hoy el gobierno enfrenta de nuevo el desafío de definir los caminos para construir el poder necesario para evitar que se frustre el proceso de transición. El dilema que enfrenta es renunciar al núcleo reformista de sus propuestas en aras de reconstruir la coalición con las fuerzas tradicionales, o mantenerlo y tratar minar el poder disperso de éstas con la movilización ciudadana.

### La paz total en el proceso de transición

La paz total, o paz grande, tal como ha sido concebida por el gobierno y plasmada en la Ley 2272 de 2022, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y en el documento sobre Seguridad Humana del Ministerio de Defensa es el corazón de la transición en democracia para el cambio. La novedad de la concepción de paz total es su multidimensionalidad, su naturaleza compleja, que algunos leen como ambigüedad.

En la Ley 2272 de 2022 se delimitan algunas de las dimensiones de la paz total:

“Paz total: La política de paz es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia [...] En tal sentido, cumpliendo con los requisitos constitucionales

vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, quienes deberán orientar sus actuaciones a su implementación y cumplimiento. Los gobiernos deberán garantizar los enfoques de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional en la construcción de las políticas públicas de paz. De la política de paz de Estado hará parte la cultura de paz total, reconciliación, convivencia y no estigmatización, para ello, contará con la participación de la sociedad civil, incluyendo los espacios del sector interreligioso. La política de paz garantizará el respeto a la libertad religiosa y de cultos.”. (Artículo 2º, literal b)

La naturaleza de política de estado no se limita al carácter vinculante para las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, sino que compromete a todos los gobiernos, esto es, escapa a las contingencias políticas de cada gobierno y a los límites de su temporalidad. Es una política permanente y, como tal, es un elemento fundamental y coherente con el carácter duradero de la paz como elemento central del cambio.

El Departamento Nacional de Planeación recoge en las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia una potencia mundial para la vida”, su naturaleza de política de estado y propósito transformador:

“La paz total es la apuesta para que el centro de todas las decisiones de política pública sea la vida digna, de tal manera que los humanos y los ecosistemas sean respetados y protegidos. Se trata de propiciar transformaciones territoriales, superar el déficit de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, y acabar con las violencias armadas, tanto aquellas de origen sociopolítico como las que están marcadas por el lucro, la acumulación y el aseguramiento de riqueza” (DNP, 2023: 215).

La paz total es de carácter integral, no se agota en los acuerdos que ponen fin a las con-

“Lo cierto es que el Pacto Histórico ganó la presidencia, pero no el poder.



frontaciones armadas, se orienta a garantizar condiciones de vida digna asociadas al respeto y protección de los ecosistemas. De allí que tenga que ver con la construcción de nuevas territorialidades en las que se trabaje sobre la realización efectiva de los derechos de los pobladores y la superación de las diferentes formas de violencia, específicamente de la política asociada a la lucha por la conquista o preservación del poder del Estado, así como de la que deriva de las estructuras económicas y formas de acumulación de capital.

En lo que tiene que ver con la superación de las violencias sociopolíticas, las Bases del Plan de Desarrollo reconocen que el escalamiento de violencias que se ha presentado en los últimos años tiene que ver con los incumplimientos gubernamentales de los acuerdos de paz con los grupos insurgentes y de los logrados con los grupos paramilitares agrupados en las extintas Autodefensas Unidas de Colombia, que condujeron a la desmovilización y/ metamorfosis de algunos de éstos<sup>1</sup>.

En el marco de la paz total se prevé, en lo que tiene que ver con el tratamiento de las organizaciones armadas de naturaleza política o criminal, dos tipos diferenciados de tratamiento: negociación política con las organizaciones de naturaleza político militar para favorecer el fin de la confrontación armada con el Estado, propiciar su salida de la guerra y posibilitar su mutación en organización política legal; política de sometimiento de las organizaciones armadas criminales, para lo cual se trazó un camino que les ofrece incentivos para renunciar a sus actividades criminales mediante el combate, de un lado, a las economías ilegales que las financian y, del otro, beneficios penales que reduzcan su pena carcelaria en el marco de la justicia restaurativa. Se espera de esa manera lograr desescalar formas de violencia y aliviar la situación de las comunidades afectadas por éstas.

Este segundo camino no es fácil. El país ha acumulado experiencias en el pasado recien-

te en este campo. Algunos exitosos como el sometimiento del “clan” Ochoa en los años noventa del siglo pasado; otros fracasados, como el sometimiento de Pablo Escoba. Sin duda, una de las condiciones de posibilidad de éxito de esta política dependerá de la capacidad del Estado para ofrecer incentivos positivos a estos grupos, así como del desmonte de las economías ilegales.

La Bases del Plan Nacional de Desarrollo retoman lo definido en el artículo 4 de la Ley 2272 de 2022:

“En el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Locales de las entidades territoriales se fijarán políticas, programas y proyectos, dirigidos al cumplimiento de los acuerdos de paz pactados y el logro de la paz, así como el desarrollo social y económico equitativo, la protección de la naturaleza y la integración de las regiones, en especial, los municipios más afectados por la violencia o aquellos en los que la presencia del Estado ha sido insuficiente, a través de la promoción de su integración e inclusión. Lo anterior, con el propósito de alcanzar los fines del Estado, contenidos en el artículo 2° de la Constitución Política, un orden justo democrático y pacífico, la convivencia y la paz” (p. 2).

Se busca de esa manera dar cumplimiento a lo que la misma Ley establece como objetivo de la paz total. Dice su artículo 3° que

“El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de la naturaleza y de los derechos y libertades de las personas, con enfoque diferencial y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desarrollo, el de su familia y su grupo social”.

La paz total es, pues, una concepción integral que comprende la necesidad de cambios estructurales orientados a superar las tradicionales

1. En las Bases del Plan de Desarrollo se sostiene que “desde las comunidades se reclama el fin de la violencia que ha tomado diversas formas. Las más recientes tienen que ver con los procesos de paz no cumplidos, como la desmovilización del paramilitarismo de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) de 2004, el Acuerdo de Paz del Teatro Colón de 2016, o los pactos urbanos de Medellín y Cali” (Bases del Plan De Desarrollo 2022.2026, página 215).



condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión económica, social, cultural y política que han caracterizado a nuestra sociedad, replantear las relaciones con la naturaleza, negociar con los grupos armados de naturaleza política, como el ELN y las disidencias de las extintas FARC-EP, aplicar una política de sometimiento a grupos armados criminales y replantear algunas dimensiones de la política exterior atinentes a la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas y a la aplicación de la extradición.

## Los laberintos de la paz total

Pocos días después de posesionado el presidente Petro, el gobierno se jugó la carta de la negociación política con el ELN. Las partes se reunieron en Caracas: el 21 de noviembre de 2022 se reinstaló la mesa y sesionó hasta el 13 de diciembre.

En este primer ciclo de conversaciones se lograron una serie de acuerdos. Entre ellos, se convino partir de lo avanzado con el gobierno de Santos, “construir sobre lo construido” y, en consecuencia, se retomó la agenda acordada en el 2016.

Las primeras aproximaciones entre el ELN y el gobierno de Juan Manuel Santos se dieron en el 2012; la fase exploratoria de las conversaciones se adelantó a partir del 2014 y la agenda de Diálogos de Paz se acordó por las partes el 30 de marzo de 2016. Era la primera vez, en la historia de este grupo insurgente, que se desarrollaba una negociación con el horizonte de la terminación del conflicto armado, con base en una agenda acordada por las partes. Agenda que sirvió de fundamento para las deliberaciones de la Mesa de Diálogos por la Paz, que sesionó en Quito y, posteriormente se trasladó a La Habana.

Los puntos de la Agenda son: Participación de la sociedad en la construcción de paz, Democracia para la paz, Transformaciones para la paz, Víctimas, Fin del conflicto armado y, por último, Implementación.

En Quito y Caracas se avanzó sobre el primero de los puntos y se acordó un cese bilateral del fuego, el más extenso que en su historia haya efectuado el ELN: se mantuvo, con pequeños incidentes, durante 101 días. El

cambio de gobierno de Santos a Duque tomó a la Mesa en medio de la discusión sobre la posible prolongación del cese bilateral, sin que se lograra llegar a un acuerdo sobre el mismo.

Como se recuerda, durante el gobierno de Duque no hubo negociaciones, éstas fueron suspendidas desde el 7 de agosto de 2018 y, posteriormente, se dieron por finalizadas a raíz del atentado perpetrado por el ELN el 19 de enero de 2019 contra la Escuela de Policía General Santander.

Como lo destacó el senador Iván Cepeda, presidente de la Comisión de Paz del Senado en informe ante esa corporación, el ELN creció significativamente durante el gobierno de Duque. Pasó, según el Ministerio de Defensa, de 2792 a 5.851 efectivos del 2017 al 2023, y extendió su presencia a 11 departamentos. En el Chocó y en la zona del Catatumbo, así como en los departamentos de Arauca, Cesar, Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Antioquia se ha consolidado y se han incrementado los enfrentamientos con el llamado Clan del Golfo y las disidencias de las FARC-EP. (Cepeda, 2023). La ruptura de las negociaciones durante el gobierno de Duque sirvió de catalizador de este crecimiento.

Como lo ha reiterado el ELN desde cuando se dispusieron a explorar las posibilidades de poner fin a la guerra mediante la negociación política, este camino solo será viable si se garantiza la participación en él de diversos sectores sociales, en el entendido de que deben ser éstos los que propongan las reformas requeridas para democratizar la sociedad. Participación de la sociedad y democratización son la base de la negociación política, cuyo objetivo debe ser la transformación de las condiciones que, a su juicio, han generado el conflicto armado en Colombia. De allí el sentido de los primeros tres puntos de la agenda que deben conducir a erradicar las condiciones de pobreza y exclusión, así como la preservación de la na-

“ Las Bases del Plan de Desarrollo reconocen que el escalamiento de violencias tiene que ver con los incumplimientos gubernamentales de los acuerdos de paz.

turaliza víctima de los efectos depredadores del modelo de desarrollo económico y social. Como se puede apreciar, en el enunciado de estos tres puntos es fácil advertir afinidades con la propuesta de paz total.

Otro acuerdo relevante fue el relativo a la definición de las normas que regularán el funcionamiento de la Mesa de Diálogos. Convinieron que el desarrollo de las conversaciones y los acuerdos parciales alcanzados se

comunicarán a la opinión pública de manera conjunta. Y en relación con los acuerdos parciales a los que lleguen se convino su implementación en la medida en la que estos se vayan concretando, a diferencia del criterio rector de la negociación con las hoy extintas FARC-EP, según el cual nada estaba acordado hasta que todo no estuviera acordado. Punto que remite a la concepción del ELN de construcción de poder popular desde abajo, en los territorios, y a la necesidad de que

la negociación conduzca a resultados concretos en el cambio de las condiciones de vida de sectores de la población.

Es de destacar en este reinicio de las negociaciones la composición de los equipos negociadores de cada una de las partes: equidad de género, pluralismo étnico, social y político, presencia de dos miembros retirados de la fuerza pública y de dos altos oficiales en ejercicio en calidad de observadores, en lo que tiene que ver con la delegación gubernamental. En la del ELN, equidad de género, participación de delegados de los diferentes frentes de guerra.

La Mesa convino rotar sus deliberaciones en diferentes países que han ofrecido sus territorios para el encuentro entre las partes. México fue la sede del segundo ciclo y la Habana la del tercer ciclo que se inició en abril de 2023.

El ambiente positivo que marcó el reinicio de los diálogos se vio afectado negativamente por el inesperado anuncio del presidente

Petro, al filo de la medianoche del 31 de diciembre, de la existencia de seis acuerdos del cese del fuego entre enero y junio del 2023, con seis organizaciones armadas, entre ellas, el ELN. La respuesta de esta organización no se hizo esperar: tanto el responsable de la delegación en la Mesa como el primer comandante declararon desconocer la existencia del cese bilateral anunciado por el gobierno, consideraron que se trataba de una decisión unilateral que violaba lo acordado en el sentido de que las decisiones que comprometieran a las partes debían adoptarse en la Mesa y se generó la primera crisis política del proceso. Aunque ésta fue superada mediante una reunión *ad hoc* de la Mesa, en la cual el ELN reiteró su rechazo a las decisiones unilaterales del gobierno y su negativa a acogerse al cese bilateral anunciado por el presidente, la crisis puso de presente las dificultades derivadas del desarrollo simultáneo de la negociación política con el ELN y el del sometimiento de organizaciones armadas criminales. El gobierno tuvo que derogar el decreto alusivo al ELN y las partes acordaron que el punto de un eventual cese bilateral del fuego sería tratado en el segundo ciclo.

Esta crisis resultó costosa para la política de paz y la Mesa de Diálogos. El gobierno reveló inconsistencias en el manejo de las negociaciones, un bajo nivel de conocimiento de las condiciones de negociación con el ELN y una inquietante improvisación en la gestión de los diálogos. Las otras organizaciones incluidas en la decisión presidencial manifestaron su conformidad con la propuesta del cese bilateral, entre ellas tres grupos disidentes de las FARC.

El nuevo ciclo, que se desarrolló en México entre el 12 de febrero y el 12 de marzo de 2023, se inició en medio de nuevas tensiones, especialmente por la exigencia del ELN de una clara distinción entre negociar con una organización político militar y una organización armada criminal. Los acuerdos logrados en el segundo ciclo constituyeron un avance significativo en la consolidación del proceso.

El gobierno ratificó el reconocimiento del ELN como una organización socio política,

“ Mediante una reunión *ad hoc* el ELN reiteró su rechazo a las decisiones unilaterales del gobierno y su negativa a acogerse al cese bilateral anunciado por el presidente.

diferente a las organizaciones armadas criminales. Se trata de una negociación política con una organización rebelde, con todas sus implicaciones.

Se precisaron las funciones de los países acompañantes y garantes. Hay seis países garantes: Brasil, Cuba, Venezuela, Chile, México y Noruega. Los países del Grupo de Acompañamiento, apoyo y cooperación (GAAC) son Alemania, España, Suecia y Suiza, y, además, las Naciones Unidas y la Iglesia Católica acompañan el proceso.

Se acordaron modificaciones a la agenda de Quito. Se acordó la hoy llamada Nueva Agenda para la Paz de Colombia (Acuerdo de México). Los puntos más relevantes son: se definió que el proceso se orienta a poner fin al conflicto armado, erradicar las causas que lo generaron mediante la democratización de la sociedad y sacar la violencia de la política, para lo cual se requiere construir un Gran Acuerdo Nacional y una amplia alianza social y política a la que se invita a todos los sectores de la sociedad. Las transformaciones democratizadoras tendrán que ver con las falencias de la democracia, los efectos negativos del cambio climático, precariedad de la soberanía nacional, la crisis económica, la corrupción, la violencia contra las mujeres, el desarrollo territorial y la situación de las poblaciones rurales.

Respecto del punto primero de la agenda, se entiende que, como hemos dicho, la participación es el corazón del proceso: ésta debe ser democrática e incluyente, se deben definir mecanismos para que sea temática, territorial y sectorial y debe rodearse de garantías de seguridad a los sectores participantes, lo que remite a la necesidad de ceses del fuego y de las hostilidades para la reducción de las violencias.

El punto dos, “democracia para la paz” exige una amplia participación y deliberación en torno al modelo político y económico dentro del marco de las concepciones democráticas y su institucionalidad. El punto tercero, “transformaciones para la paz” implica adoptar un Plan Integral de Transformaciones resultado del Gran Acuerdo Nacional, de las alianzas políticas y sociales, de las políticas públicas y

los Planes de desarrollo. En síntesis, hacer de la paz un propósito común.

El punto cuatro de “víctimas” tratará de la forma de hacer efectivos los derechos de todas las víctimas a la verdad, justicia, reparación, garantías de no repetición y del no olvido, cualquiera que sea el victimario, y será decisivo el escuchar las voces desde los territorios. En el punto quinto, sobre “el fin del conflicto” se trabajará en un modelo que garantice tanto el no uso de las armas como la renuncia a las mismas por parte del ELN, así como como la exigencia para que el Estado se abstenga de producir, comercializar y promover el uso masivo de las armas. Finalmente, el punto de “implementación” reitera la naturaleza de la política de paz de Estado, el carácter diferenciado e integral de la aplicación de los acuerdos, en particular de aquellos que son de aplicación inmediata, siempre que se ajusten a la Constitución y a la ley.

En desarrollo de estos acuerdos se desplegaron misiones humanitarias para conocer en terreno la crítica situación de las comunidades en algunos territorios y adoptar medidas de alivio para la población. Estas misiones se desplegaron en la zona del Bajo Calima (Valle del Cauca) y el medio San Juan (Chocó). Igualmente se acordaron medidas de alivio humanitario para algunos integrantes del ELN, que padecen graves enfermedades y se encuentran recluidos en algunas de las cárceles del país.

El tercer ciclo quedó convocado para el mes de abril, a desarrollarse en La Habana. De nuevo, en el interregno, se produjo una nueva crisis política generada por el ataque, por el ELN, a una patrulla militar en la zona del Catatumbo, que provocó la exigencia, por parte de muy diversos sectores, de la urgencia de definir un cese del fuego y las hostilidades. Los diálogos están hoy confrontados por la realidad de la continuidad de la guerra y el escalamiento de las violencias por parte de los

“ El punto cuatro de “víctimas” tratará de la forma de hacer efectivos los derechos de todas las víctimas a la verdad, justicia, reparación, garantías de no repetición y del no olvido.

grupos paramilitares como el Clan del Golfo y las disidencias de las extintas FARC-EP. El gobierno ha planteado la urgencia de que la Mesa defina el cese del fuego y las hostilidades en el ciclo que se inició en La Habana, ciclo en el que además se deben definir los mecanismos de participación ciudadana.

## Se extiende el laberinto

La paz total está bajo asedio. Por las incidencias de las acciones militares del ELN, de algunas de las medidas adoptadas por el gobierno nacional como el paquete de ceses del fuego bilaterales definidos en decretos presidenciales, por los incumplimientos de los ceses del fuego declarados como en el caso del Clan del Golfo que llevaron al gobierno a darlo por terminado con ocasión del paro minero en el Bajo Cauca, y por la reciente ruptura de la amplia coalición política con los partidos Liberal, Conservador y el Partido de la U.

La paz total es un elemento esencial de la transición que se ha iniciado con la llegada del Pacto Histórico a la presidencia. Su concreción depende, tanto de las negociaciones con las insurgencias que sobreviven -ELN, disidencias de las FARC-EP-, como del sometimiento de los grupos armados criminales y de la concreción de las reformas sociales y políticas. Sacar adelante las reformas de la salud, laboral y pensional es un elemento indispensable del cambio y de avances hacia la paz total. La situación política, al momento de escribir este artículo, es profundamente incierta.

Las treguas bilaterales aceptadas han sido sistemáticamente violadas por el Clan del Golfo, el llamado Estado Mayor Central con el que se iniciaron negociaciones políticas y los otros grupos armados. El ELN ha reclamado su derecho a defenderse de los ataques de la

fuerza pública con el pretexto de no encontrarse en cese del fuego y de las hostilidades.

El presidente dio por terminada la amplia coalición política con las fuerzas tradicionales. El pasado primero de mayo volvió a invocar la movilización ciudadana en apoyo del cambio, y llamó la atención sobre el riesgo de un estallido revolucionario si los cambios en este período de transición no se materializan. La posición presidencial ha provocado un amplio rechazo de un amplio espectro de sectores políticos, que ven en esta postura un paso adelante de transición al autoritarismo. Sectores sociales y políticos afines al gobierno, ven en ella el intento por recuperar el sentido democratizador de la transición.

Nos preguntábamos arriba cuál sería el camino a tomar por parte del gobierno del Pacto Histórico para tratar de acumular la fuerza política que impida que se frustre el cambio. No está claro el futuro inmediato. Turbulencias fuertes sacuden la transición, catalizadas por la cercanía de las elecciones regionales.

Sin duda, se imponen rectificaciones en la gestión gubernamental de los proyectos de reforma y en la conducción de la política de paz, en los contenidos y alcances de las alianzas y coaliciones políticas y sociales y en la participación activa e incidente de los sectores democráticos del país para vencer la resistencia de las fuerzas tradicionales que desde siempre se han opuesto a cambios, a transformaciones que desde la perspectiva de sus intereses representan una amenaza para sus privilegios. El cambio es una promesa de un futuro mejor, pero es también la fuente que atiza los miedos en una sociedad tanto tiempo dominada por el conservadurismo que parece temer, como la que más, a los inciertos caminos de las transformaciones democratizadoras. ■

## Referencias

Cepeda, Iván (2023). "Diálogos de paz entre el gobierno nacional y el ejército de liberación nacional-ELN. Informe ante el Congreso de la República". 22 de marzo. Bogotá. Congreso de la República (2022),

Ley 2272 de 2022. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

DNP (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia potencia mundial de la vida*. Bogotá.

Petro Gustavo y Márquez, Francia (2022) Programa de Gobierno 2022-2026, Colombia potencia mundial de la vida. Bogotá.

Sánchez, Gonzalo (2023). "Transiciones dentro de la democracia: el desafío del cambio". En: *El Espectador*. 12 de abril. Bogotá.





## El debate central en la reforma a la salud es quién maneja los recursos

**Mario Hernández Álvarez**

Médico,  
Bioeticista,  
Doctor en  
Historia.  
Profesor  
Asociado del  
Departamento  
de Salud  
Pública,  
Facultad de  
Medicina,  
Universidad  
Nacional de  
Colombia

**E**l gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez presentó en la campaña electoral un programa que incluía la reforma estructural del sistema de salud colombiano. El núcleo de la propuesta estaba en la expresión “sin intermediación financiera y administrativa”, además de otros pilares que pretendían mejorar en equidad, impulsar un modelo preventivo y de promoción de la salud, basado en la Atención Primaria en Salud (APS) con enfoque territorial, intercultural y participativo, y superar la precarización laboral en el sector.

Esta orientación se articula a la idea de recuperar y realizar el proyecto constitucional del Estado social de derecho, garante de derechos, más que de grandes negocios en todos

los sectores sociales y económicos, como viene ocurriendo desde los años noventa con el predominio del modelo neoliberal. Nada menos. Esta es la razón fundamental de la conmoción de los grandes empresarios y de los partidos tradicionales que han gobernado el país con diferentes coaliciones políticas.

El 13 de febrero de 2023 se radicó el proyecto de ley del gobierno, con 18 capítulos y 152 artículos. Poco antes, el Movimiento Pacientes Colombia había radicado un proyecto de ley que se distanciaba de aquella propuesta. Casi al mismo tiempo que el gobierno, el partido Centro Democrático radicó su proyecto de contrarreforma. Al finalizar febrero, el presidente del partido Cambio Radical hizo lo pro-

pio, a partir del rescate del proyecto número 010-S de 2020, que se hundió en el contexto del estallido social de abril-junio de 2021. Y como carta de negociación política con el gobierno, los partidos Liberal, de la U y Conservador presentaron su propia iniciativa.

Sin duda, en el Congreso de la República se dará el debate con base en estas propuestas. Y puede ocurrir que el resultado sea un gali-

matías. En apariencia, existen asuntos en los que todas las fuerzas sociopolíticas parecen estar de acuerdo: APS, redes integrales de servicios de salud, afectar los determinantes sociales de la salud, formalizar el trabajo en salud, formar más y mejor personal en salud y regionalizar el sistema de algún modo, para superar la profunda inequidad entre lo urbano y lo rural.

Donde claramente no hay acuerdo es sobre quién y cómo administrará los recursos públicos disponibles, porque éste es el núcleo del debate. Y lo es, porque de esto depende el gobierno del sistema en su conjunto: o más gobernabilidad por parte del Estado o predominio del mercado con competencia regulada, como lo definió la Ley 100 de 1993. Para entender este debate es necesario ir a la historia de nuestro particular sistema de seguridad social.

## Los modelos de sistemas de salud desde la posguerra

En todos los sistemas de salud, por lo menos después de la Segunda Guerra Mundial, una vez se amplió la carta de derechos humanos con los económicos, sociales y culturales, los Estados han hecho un esfuerzo de organización del financiamiento, bien sea por la vía de los impuestos o por las cotizaciones obligatorias, casi siempre con algún tipo de combinación.

Sólo Estados Unidos se alejó de este proyecto y se centró en el predominio de un mercado libre de seguros comerciales de salud que depende de la capacidad de pago de las personas. En los años sesenta, el debate sociopolítico en

ese país llevó a la organización de dos subsidios a la demanda financiados por impuestos, esto es, el *Medicare*, que cubre la demanda de servicios de personas mayores de 65 años sin capacidad de pago, y el *Medicaid* que cubre a familias que demuestren ser pobres. Este modelo es excepcional, es el más costoso del mundo y el de peores resultados en salud.

En los demás hubo un cierto predominio de seguridad social, como en Alemania o Costa Rica, basados en la parafiscalidad de las cotizaciones obligatorias, e incluyó otros derechos en medio del pacto entre empresarios, trabajadores sindicalizados y partidos políticos; o también, una estructura de servicios universales financiados por impuestos, como pasó en el Reino Unido y más tarde en España y Brasil. El pacto político que estaba detrás de estas opciones era el de la “ciudadanía social”, según la cual la condición de ciudadano, y no la capacidad de pago, sería suficiente para contar con la garantía del conjunto de derechos interdependientes.

Este es el proyecto del Estado de bienestar, garante del derecho a la salud y otros derechos por medio del gobierno público de los recursos que toda la sociedad aporta para este fin. En los dos grandes modelos, de seguridad social o de servicio único, el Estado es el administrador que ordena una red de prestadores, públicos o privados, bien sea por presupuestos de los públicos o por contratación explícita de los privados.

Para el caso colombiano, debe recordarse que para la misma época existía un Sistema Nacional de Salud segmentado, con arreglos financieros e institucionales totalmente separados. De un lado estaba la red de hospitales públicos financiados por impuestos, con una connotación de servicios para pobres que se confundía con la idea de caridad. De otro lado fueron creciendo desde los años cuarenta instituciones de seguridad social para trabajadores del sector privado, donde se encontraba el Instituto de Seguros Sociales, y muchas otras para trabajadores del Estado a las que se denominaba Cajas de Previsión Social. Los servicios dependían del tamaño de las cotizaciones, de manera que este sub-

“ Este es el proyecto del Estado de bienestar, garante del derecho a la salud y otros derechos.

sector se caracterizaba por la desigualdad. Y para quienes pudieran pagar siempre existió un subsector privado ligado al ejercicio liberal de las profesiones de la salud, en especial la medicina, que fue creciendo alrededor de una forma de seguro comercial denominada “medicina prepagada”.

Cuando se afirma que antes de la ley 100 solo se cubría al 21% de la población hay que aclarar que esto corresponde a quienes estaban en el subsector desigual de la seguridad social y que no se cuenta el 40% de población que era atendida por la red pública hospitalaria. Y claro que el gasto de bolsillo era muy alto, porque los presupuestos de los hospitales, por decisión política, fueron siempre deficitarios y los más pobres debían pagar los medicamentos y muchos insumos para ser atendidos.

### ¿De dónde surgió el modelo Ley 100?

En medio del conflicto armado, una gran deslegitimación del régimen político y un proceso de paz en curso, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue el escenario donde se produjo por primera vez el debate sobre los derechos humanos y la responsabilidad del Estado para su garantía. Al comienzo se quiso incluir todos los derechos del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) que el Estado colombiano había firmado en 1976, e incorporar el proyecto del Estado de bienestar con la denominación de Estado social de derecho.

Este proyecto quedó en el espíritu, los principios y la orientación general de la Constitución Política de 1991. Pero, al mismo tiempo, se incorporaba al país el proyecto impulsado en el mundo desde los años setenta como “neoliberalismo”, encarnado nada menos que en el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994), según el cual, el Estado debía disminuir su participación en la economía y en los servicios para abrir la economía e impulsar la competencia de los mercados globalizados. De esta manera, la Constitución quedó con una combinación muy curiosa entre una visión socialdemócrata garantista de derechos y una de apertura a los mercados globales desde la visión neoliberal en boga e impulsa-

da por organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Eso explica que en el artículo 48 se afirme que “se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social”, mientras en el 49 se excluyó la expresión “derecho” para dejar la siguiente: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado”. En todo caso, en estos como en otros derechos o servicios públicos se dejó bien enunciado que esto sería con la participación de “particulares”, esto es, de agentes de mercado. De esta forma, se dejaba la idea de que el Estado se retiraría de la provisión de estos servicios y llamaría al mercado para esta labor, cosa que, de paso, impulsaría la inversión extranjera y el crecimiento económico.

De lo anterior surgió la orientación general de organizar un nuevo sistema de seguridad social, para lo cual se nombró a una comisión constitucional transitoria. El gobierno Gaviria no pretendía tanto, pero sí comenzar por una flexibilización laboral que disminuyera el costo del trabajo (Ley 50 de 1990) y con la creación de los fondos privados de pensiones (proyecto de Ley N° 155 de 1992), para atraer hacia el ahorro pensional a los trabajadores de altos ingresos y fortalecer el sector financiero, cada vez más dominante en el mundo.

Al debate legislativo llegaron varios proyectos de ley para el tema de salud, entre los que resaltaban el de la separación de un sistema público para pobres y otro privado para no pobres, como en el Chile de Pinochet, al que se sumaron varias de las aseguradoras privadas afiliadas a la Asociación Colombiana de Medicina Integral (ACEMI). También se presentó el proyecto de Ley N° 248/92 elaborado por las centrales obreras con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que creaba un sistema integral de seguridad social de amplio espectro de derechos y naturaleza pública. Y por su parte, la Alianza Democrática M-19,

“Este proyecto quedó en el espíritu, los principios y la orientación general de la Constitución de 1991.”



que gracias al acuerdo de paz tenía a su cargo el Ministerio de Salud, propuso un modelo de Seguro de Salud Nacional (SESANA), financiado predominantemente por impuestos y administrado de manera pública y descentralizada.

En medio de este debate se incorporó un sector de economistas jóvenes que venían de formarse en Estados Unidos en la corriente neoclásica, fundamento técnico del neoliberalismo. Entre ellos, el más importante, Juan Luis Londoño de la Cuesta quien, a la postre, entró al Ministerio de Salud después de la salida de la AD-M19 del gobierno Gaviria, una vez se aprobó el uso de glifosato para fumigar los cultivos de uso ilícito.

Esta coyuntura crítica llevó a la construcción desde el gobierno Gaviria, de una manera más bien rápida e improvisada, eso sí, apoyada por los organismos financieros internacionales, de un modelo de seguridad social dual, tanto en la forma de incorporar a la población en calidad de pobres y no pobres, como en la participación de instituciones

públicas y privadas en competencia. Los cuatro componentes del sistema creado por la Ley 100, esto es, pensiones, salud, riesgos laborales y servicios complementarios, tienen esta lógica.

En el componente de salud se arriesgó un modelo estructural de delegación de la administración de los recursos públicos a agentes públicos y privados en competencia. En el régimen contributivo (RC) para los no pobres obligados a cotizar se les llamaría Empresas Promotoras de Salud (EPS), mientras que en el régimen subsidiado (RS) para los pobres que demostraran serlo por medio de una encuesta de hogares<sup>1</sup>, serían las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS).

La clave del arreglo sería entregar a estas empresas administradoras los recursos públicos en la forma de Unidad de Pago por Capitación

(UPC) a cambio de encargarse de “comprar”, en un mercado abierto de prestadores de todo tipo, los servicios de salud definidos en un paquete denominado inicialmente Plan Obligatorio de Salud (POS). Obsérvese que se trata de recursos públicos provenientes de cotizaciones obligatoria e impuestos, pero entregados en administración a agentes en competencia regulada, fueran públicos o privados. Para hacer atractiva la entrada de agentes privados se les definió una proporción de la UPC para administración del 10% para el RC y del 8% para el RS.

Quedaba claro que éste no sería un modelo de seguros comerciales en competencia, sino uno de seguridad social. Sería una competencia regulada entre los administradores, fueran estatales o privados, con o sin ánimo de lucro, porque tendrían que garantizar su sobrevivencia o sus ganancias por medio de un creciente número de “afiliados” para lograr economía de escala, y del control del gasto de las UPCs recibidas del Estado.

## Los problemas del modelo Ley 100 y los intentos de solución

De lo anterior se derivó la “función de afiliación” de individuos en alguno de los dos regímenes. Era necesario que la EPS demostrara cuáles y cuántos “afiliados” tenía para recibir el pago de las UPC correspondientes por parte del Estado, fuera a través del Fosyga en el RC o del Sistema General de Participaciones (SGP) en el RS. Esto generó la confusión de que la afiliación era a la EPS y no al sistema de seguridad social, como es realmente.

Estas empresas debían “comprar” los servicios del POS a los prestadores, y para ello fueron creciendo los prestadores privados mientras los hospitales públicos se transformaron en “empresas sociales del Estado” (ESE), que ahora tendrían que sobrevivir de la venta de servicios a las EPS. Poco a poco, las administradoras, con su posición dominante del mercado de la prestación, fueron imponiendo un sistema de tarifas leoninas a los prestadores,

“ En medio de este debate se incorporó un sector de economistas jóvenes que venían de formarse en Estados Unidos.

1. No otra cosa es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). Nadie está afiliado al SISBEN. Éste es solo un medio para identificar a alguien como pobre y asignarle un subsidio a la demanda del Estado para entrar al mercado. Esto nada tiene que ver con la ciudadanía social del Estado de bienestar.



con lo que se les transfería buena parte del riesgo financiero. Dado que el costo más importante de la prestación de servicios es el del personal, los prestadores acudieron a la progresiva flexibilización laboral, la tercerización y la precarización del trabajo en el sector.

Poco a poco las EPS aprendieron que la mejor forma de garantizar ganancias era por la vía de la integración vertical entre ellas y sus propios prestadores. Saludcoop demostró que era posible integrar, de manera horizontal como empresas autónomas, toda la cadena de administración, prestación, provisión de medicamentos e insumos, contratación tercerizada de personal, si se tenía la masa monetaria que llegaría de las UPC de millones de “afiliados”. Por ello compró tres EPS y fue afiliando las personas que se salían de un Seguro Social deliberadamente puesto en crisis por sus administradores. Esto es lo que ha conducido a la conformación de grandes consorcios o grupos económicos que cada vez más pasan los ingresos de las EPS a sus propias IPS y demás negocios integrados. Estos grandes consorcios manejan hoy cerca de 60 billones de pesos al año.

Se suponía que entre más prevención de enfermedades y promoción de la salud hicieran estas empresas, más ganancia tendrían, pues sus clientes gastarían menos la UPC. Esta es la supuesta “gestión del riesgo en salud” que ha sido realmente “control del gasto en salud”. Como este asunto de la prevención tiene sus largos plazos y depende de cosas tan obvias como las condiciones de vida de las personas, estas empresas tomaron varias decisiones y prácticas orientadas al control del gasto de la UPC para obtener sus ganancias.

Entre estas prácticas están las barreras de acceso de todo tipo a sus afiliados, en especial, por medio de la demostración de la afiliación y de las autorizaciones para cualquier consulta, procedimiento o medicamento. La acción de tutela, que quedó en la Constitución para proteger derechos fundamentales, se convirtió en la válvula de escape frente a las barreras de acceso a servicios que se requerían por necesidad, por conexidad con varios de estos derechos. Y ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional alrededor de las tu-

telas en salud la que llevó a desarrollar el proyecto del Estado social de derecho en materia de salud, hasta llegar a la Sentencia T-760 de 2008 mediante la cual se declaró la atención en salud como un derecho fundamental autónomo, ya sin conexidad con otros derechos.

El sistema de auditoría de cuentas, más allá del asunto técnico, comenzó a engrosar las deudas a los prestadores por medio de las glosas de las facturas y el aplazamiento del pago hasta por más de un año, generando la quiebra de muchos prestadores, en especial hospitales públicos que fueron liquidados y reabiertos al otro día para “modernizarlos” y, de paso, acabar con la planta de trabajadores.

Cada vez más, los recursos se fueron concentrando en la atención de las enfermedades, en especial en hospitales y clínicas de mayor complejidad, porque allí se concentraron los recursos y la disputa por ellos, entre administradores y prestadores. Esto explica la concentración de los servicios allí donde funciona el mercado, es decir, en las medianas y grandes ciudades. Todo aquello que no resultara sostenible o rentable, como los puestos y centros de salud en el área rural, las salas de parto o los servicios de pediatría de baja complejidad, tendría que ser cerrado, como de hecho ha venido ocurriendo. Esto explica las profundas inequidades territoriales en el acceso efectivo a los servicios, aunque se esté afiliado a alguna EPS.

El tema de la salud pública, entendida como la respuesta organizada del Estado y la sociedad frente a las necesidades en salud de toda la población, quedó reducido a un paquete de servicios denominado Plan de Intervenciones Colectivas (PIC). Los recursos para el ejercicio de la autoridad sanitaria por parte de los entes territoriales fueron cayendo proporcionalmente y se debilitó cada vez más su capacidad técnica y administrativa.

En los 30 años de implantación del modelo Ley 100 se han hecho varios intentos normativos en diferentes momentos para corregir estos problemas por la vía del ejecutivo o del legislativo. La Ley 1122 de 2007 surgió del reconocimiento de la apropiación de los recursos del régimen subsidiado por actores políticos y grupos paramilitares en las áreas

bajo su dominio. La Ley 1438 de 2011 surgió del reconocimiento de la concentración del sistema en la atención de la enfermedad, de manera fragmentada e descontrolada, y la falta de prevención y promoción de la salud. No en vano se incluyó en esa ley la APS renovada y las redes integradas de servicios de salud. Pero no ha sido posible que una y otra cosa ocurran.

Gracias a la orden de la Corte Constitucional se llegó al debate legislativo que condujo a la ley estatutaria 1751 de 2015, mediante la cual se estableció el núcleo esencial del derecho a la salud. Como esta ley dejó abierta

la definición del modelo de sistema de salud que debía garantizarlo, el tema debió reglamentarse por medio de una ley ordinaria. Pero el segundo gobierno de Juan Manuel Santos decidió que era posible garantizar el derecho a la salud en el marco del mismo modelo Ley 100. Para ello, el ministro Alejandro Gaviria y su viceministro Fernando Ruiz decidieron

proponer la “Política de Atención Integral en Salud” (PAIS), con su núcleo estratégico denominado “Modelo Integral de Atención en Salud” (MIAS) en 2016.

La propuesta consistía en “alinearse los incentivos” de todos los actores del sistema para lograr su coordinación o articulación, alrededor de la “gestión integral del riesgo en salud”, de cuyo componente individual se encargarían las EPS mientras que del colectivo lo harían los entes territoriales. La propuesta surgió del reconocimiento que estos funcionarios hicieron de que las EPS sólo se habían dedicado a hacer “gestión del riesgo financiero” y se habían olvidado de la “gestión del riesgo en salud”.

Nada de esto ha servido para avanzar en prevención de la enfermedad y menos en promoción de la salud, para superar las inequidades o para mejorar la salud pública, muy a pesar de la formulación de dos planes decenales de salud pública ordenados por la Ley 1438 de 2011. No se trata de un asunto de

mala voluntad o de unos pocos malos agentes que hay que sacar del sistema. La explicación es estructural. Todo se relaciona, de manera orgánica, con el modelo de seguridad social con delegación de la administración de los recursos a agentes que obtienen sus ganancias del manejo, cada vez más integrado, de los recursos públicos transferidos como UPCs para garantizar un plan de beneficios.

De lo anterior resulta la insistencia de varios sectores sociales, académicos y políticos que acompañaron el programa de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez en la necesidad de administrar los recursos públicos disponibles desde la Administradora de los Recursos de la Seguridad Social en Salud (ADRES), de manera territorial, democrática y orientada hacia la prevención y la promoción de la salud, por medio de una estrategia de APS integral y resolutoria, que lidere la afectación de los determinantes sociales de la salud en los territorios con plena participación social y ordene la atención según las necesidades a través de las redes integradas e integrales de servicios de salud. Este sería la verdadera gestión integral del riesgo en salud.

## El debate en el Congreso

Con cinco proyectos radicados en el Congreso de la República sobre el mismo asunto, lo más probable es que se acumulen y se produzca un debate muy complejo en el que se generen muchas confusiones. Existen aparentes consensos. De hecho, todos los proyectos hablan de la necesidad de asumir la APS y las redes de servicios por regiones o territorios, de realizar la formalización laboral, de aumentar formación de personal de salud, tanto en cantidad como en calidad y capacidad resolutoria, e incluso, retomar la idea del Consejo Nacional de Seguridad Social, aunque con menos miembros.

En todo caso, el debate se centrará en el tema de quién y cómo administra los recursos disponibles que nadie lo niega a esta altura son públicos porque provienen de cotizaciones obligatorias (parafiscalidad) e impuestos (fiscalidad). Incluso, en todos los proyectos se asume que la ADRES se debe fortalecer como pagador. La diferencia está en que sólo el del

“ En todo caso, el debate se centrará en el tema de quién y cómo administra los recursos disponibles.

gobierno asume un modelo de manejo público desconcentrado y descentralizado de los recursos que llegan a la ADRES, para, con este control público, organizar la prestación de los servicios que, en todo caso, serán prestados por instituciones públicas y privadas.

En contraste, el proyecto del Centro Democrático profundiza el modelo por medio del fortalecimiento de pocas EPS que podrán conformar conglomerados para absorber las que se tengan que liquidar e integrar vertical y horizontalmente toda la cadena de producción de bienes y servicios de salud. Para ello, la ADRES simplemente paga las UPC según el número de afiliados y se deja abierta la puerta de un incremento progresivo de su valor para ajustarla a los costos crecientes. En consecuencia, las redes de servicios serían integradas de manera exclusiva por EPS fortalecidas.

El proyecto de Cambio Radical va en la misma dirección, pero con elementos como la regionalización de las EPS, incluso hasta llegar al modelo de EPS única para áreas rurales con población dispersa, para garantizar la economía de escala y contar con incrementos significativos de la UPC para incentivar su participación en lugares donde el mercado no opera.

La propuesta de los partidos Liberal, de la U y Conservador parece aceptar todos los pilares del proyecto del gobierno, excepto el tema de la administración de los recursos. En este asunto están dispuestos a generalizar la práctica que hoy realiza parcialmente la ADRES del pago directo de las facturas a los prestadores. Para ello, aceptan la conformación de “territorios para la gestión de la salud” y cambian el nombre de EPS por “Entidades Gestoras de Salud y Vida”. Estas se encargarían igual de la “gestión individual del riesgo en salud”, organizarían las redes de servicios y realizarían la auditoría de las facturas que sus prestadores presenten a la ADRES. Estas facturas se pagarían de las “cuentas independientes” a nombre de o con “titularidad” de estas entidades, constituidas por las UPC según el número de afiliados, con un componente fijo y uno variable para estimular la prevención.

De esta forma, se legalizaría la idea de que la ADRES es un banco constituido por cuen-

tas privadas constituidas por las UPC de cada gestora, al estilo de pólizas privadas, como siempre han querido las EPS, y desaparecería la naturaleza pública de estos recursos. De manera muy generosa, estas nuevas entidades harían esta labor por un 5% de la UPC, y no 8 ni 10, como hasta ahora. Esto significa cerca de 3 billones de pesos al año.

Este no es un asunto menor. Este y los otros proyectos de los partidos quieren conservar esta intermediación, con mayor o menor intensidad, privatizando de manera definitiva los recursos públicos con el disfraz de la “gestión integral del riesgo en salud” que nunca han hecho. Si lo hicieran, no se morirían mujeres por causas prevenibles del embarazo, que dependen en un 90% de la oportunidad y la calidad del control prenatal.

Otra propuesta que ha empezado a surgir es la de conservar el aseguramiento tal cual está en las medianas y grandes ciudades, que es donde sí funciona el mercado, y dejar a cargo del Estado toda el área rural donde no hay rentabilidad. Esto no es más que entregar la carne al mercado y el hueso al Estado.

Nada más injusto y alejado de la garantía del derecho fundamental y universal a la salud.

Un asunto tan importante para la vida de la sociedad colombiana no puede dejarse a un aparente acuerdo superficial entre fuerzas políticas en el Congreso. Esto requiere debate público amplio y consciente. Es necesario abrir cuanto antes todo tipo de escenarios de debate público, en todas las regiones y territorios del país, y con la más amplia participación de todas las formas de organización social, política y académica. Los enormes intereses acendrados en el modelo neoliberal, el del impulso de mercados nacionales y transnacionales con recursos públicos, se están resistiendo a capa y espada, con todo tipo de eufemismos y confusiones. Es el momento de definir, como sociedad, cuál es el sentido del cambio de rumbo y actuar en consecuencia. ▀

“Un asunto tan importante para la vida de la sociedad colombiana no puede dejarse a un aparente acuerdo superficial entre fuerzas políticas.”





# La reforma laboral del Pacto Histórico vuelta de tuerca al neoliberalismo

**Álvaro Zerda Sarmiento**  
Profesor,  
Universidad  
Nacional de  
Colombia

**E**l gobierno del presidente Gustavo Petro presentó el proyecto de ley al Congreso para adoptar “una reforma laboral para el Trabajo Decente en Colombia”, por medio del cual propone introducir una serie de modificaciones a la legislación laboral del país. De acuerdo con las declaraciones públicas el propósito último consiste en actualizar la legislación al mundo presente, dado que la actualmente vigente data de más de 60 años, si bien a lo largo del tiempo ha sufrido algunas modificaciones.

En este documento se adelanta un breve análisis sobre el contenido de los principales puntos contemplados en el proyecto, teniendo en cuenta, en particular, los cambios producidos en el mundo del trabajo y la configuración del modelo productivo que

se ha consolidado en el país en las últimas décadas.

Para ese efecto, el texto consta de cuatro secciones: en la primera se pasa revista a los elementos más prominentes que caracterizan el proceso de transformaciones que han dado forma a las relaciones laborales e industriales en el mundo y en Colombia en la era de primacía de la ideología neoliberal esparcida en los últimos cuarenta años. La segunda sección reflexiona sobre el modelo productivo que se ha configurado en el país a partir del proceso de apertura iniciado a comienzos de la década de los noventa. La tercera sección examina los principales contenidos de la propuesta de reformas que hace el gobierno Petro, a la luz de la situación del contexto laboral en el país. Finalmente se presentan algunas consideraciones de cierre.



## Cambios en el mundo del trabajo

Uno de los puntos centrales de la ideología neoliberal esparcida por el mundo desde la década de los ochenta del siglo XX apuntó al desmonte de la intervención del Estado en la economía y en particular en las relaciones laborales, con base en el argumento de que el mercado es el mecanismo más eficiente para asignar los recursos y crear riqueza. Los elementos que llevaron a la práctica el discurso, aplicados en Colombia desde la apertura económica impulsada por César Gaviria a comienzos de los años noventa son los siguientes.

### Desregulación laboral

El discurso neoliberal plantea que se debe permitir a las empresas que operen con mayor libertad en la toma de decisiones económicas en tanto su propósito es la búsqueda de eficiencia y en esa medida los procesos de contratación y desvinculación deben estar regidos por las leyes del mercado.

Se debe buscar entonces reducir las regulaciones y protecciones que tienen los trabajadores en el mercado laboral pues se requiere aumentar la flexibilidad del mercado y reducir los costos laborales para las empresas, consistentes no solo en los salarios directos sino en el conjunto de prestaciones sociales que por ley se establecen para garantizar la reproducción de los trabajadores y sus familias. La Ley 50 de 1990, cuyo ponente fue el entonces senador Álvaro Uribe, flexibilizó los contratos de trabajo, que pudieron ser desde entonces a término fijo desde dos meses hasta tres años, y que rápidamente se propagaron por toda la economía.

Otro de los componentes se refiere a la flexibilización del horario laboral, permitiendo que las empresas establezcan horarios laborales más largos o más cortos, en todo caso menos predecibles para los trabajadores, en función de las necesidades del flujo de producción y ventas, acorde con búsqueda de la mayor rentabilidad posible.

La mayor flexibilización laboral también tiene que ver con la reducción de la protección legal y los derechos a la sindicalización, que atiende directamente a la flexibilización sala-

rial en tanto propende por la eliminación del concepto de tiempo o jornada de trabajo, eliminando horas extras o prolongando los horarios laborales. Dentro de esto también cabe la eliminación de las vacaciones pagadas. Álvaro Uribe, ya como presidente, con la Ley 789 de 2002 extendió la jornada diurna hasta las 10 de la noche, lo que eliminó en la práctica la remuneración por horas extras.

Todo lo anterior cabe dentro de lo que se ha dado en llamar la contratación precaria, que no corresponde a un mal funcionamiento del “mercado de trabajo de competencia perfecta”, como suele señalar la teoría económica ortodoxa, sino que es más bien la manera normal de funcionar los mercados desregulados en el capitalismo neoliberal. Adicional a ello se busca permitir en la norma la contratación de trabajadores temporales, por horas o, por proyectos, sin los beneficios de los trabajadores permanentes. La Ley 789 de 2002 también abrió esta puerta mediante la contratación tercerizada y precarizada por parte de cooperativas de trabajo, amplió la duración de los contratos a término fijo, redujo la indemnización por despido no justificado y eliminó la pensión de jubilación por antigüedad. Finalmente, la Ley 2101 de 2021 redujo la jornada laboral a un máximo de 42 horas a la semana, a más tardar el año 2027, después de una serie de disminuciones graduales cada año.

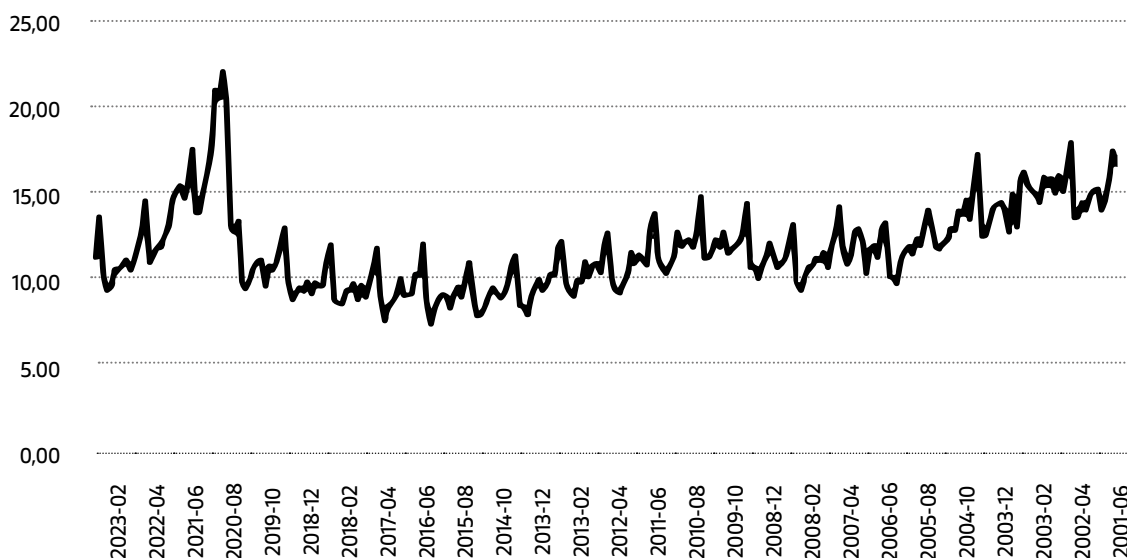
Otro aspecto de la desregulación laboral implementada tiene que ver con la reducción o eliminación de otro tipo de cotizaciones ligadas a la nómina y que constituyen el llamado “salario indirecto”, como pueden ser los pagos a la seguridad social o, como en el caso de Colombia, a las Cajas de Compensación, que justamente constituyen eso: una compensación que reciben los trabajadores en forma de beneficio (recreación, bienes durables, entre

“ La mayor flexibilización laboral también tiene que ver con la reducción de la protección legal.

otros) por los bajos salarios recibidos de las empresas, que son vistos por los empresarios tan solo como un costo y no como la fuente de demanda efectiva que permite la realización de los productos. La Ley 1753 de 2015 disminuyó los aportes que los empleadores deben hacer a las Cajas, lo que fue ampliamente ce-

lebrado por el empresariado con el argumento de que se aumentaría el empleo y reduciría la informalidad. Ninguna de las promesas se cumplió, pues la informalidad laboral ronda el 60 % del empleo total y la tasa de desempleo en ningún momento ha bajado del 8 %, su nivel de largo plazo (figura 1).

**FIGURA 1** - Tasa porcentual de desempleo total nacional, 2001 - 2023



Fuente: DANE

### Deslaborización del trabajo

Todo lo anterior tiende a configurar un proceso de deslaborización del trabajo, entendido como el establecimiento de una relación laboral entre empresa – trabajador, mediada por un contrato de trabajo. Se busca eliminar o por lo menos minimizar la estabilidad, seguridad, protección social y beneficios, en la configuración de una relación flexible y precaria, formalizada por contratos de tipo comercial, como pueden ser los de asociación o cooperación, sin subyugación formal entre el aparente jefe y el trabajador, pero con toda la responsabilidad por parte de este por los resultados de su acción y el uso de los medios de trabajo. Esta modalidad ha sido favorecida por la emergencia de nuevas tecnologías cuya utilización por parte del capital no es neutra, en absoluto, como se verá en el acápite que sigue.

### Disrupción tecnológica

En la onda de acumulación neoliberal del capitalismo, la competencia entre capitales en el plano global y en los contextos locales frente al trabajo por apropiar una mayor porción del excedente creado en la actividad productiva, se ha manifestado en lo que se identifica de manera genérica como la cuarta revolución industrial.

Al nuevo patrón tecnoeconómico lo caracteriza la convergencia de diversas tecnologías de información y las comunicaciones (TIC), también denominada “Industria 4.0”, cuyos componentes contemplan la digitalización de los procesos productivos, que permite el seguimiento y el control de la producción en tiempo real. De igual manera, el uso de tecnologías como la inteligencia artificial, el big data, la robótica, el internet de las cosas (IoT)

y la realidad aumentada, todo ello con el propósito de mejorar la eficiencia y la productividad en los procesos de trabajo.

En la amalgama de producción y mercadeo el nuevo patrón potencia la flexibilización al nivel de la planeación de la producción, al trastocar el uso de la logística, que parte desde las necesidades y preferencias del cliente en el esquema de la producción por demanda en variados campos de la industria y los servicios. Si bien las exigencias de inversión aumentan -con lo cual se aceleran los procesos de concentración y centralización del capital- el nuevo patrón cumple con el propósito de reducir costos unitarios y tiempos de producción, acudiendo a la automatización y optimización de los procesos.

En el campo de los servicios el nuevo patrón de acumulación se ha manifestado de manera agresiva frente al mundo del trabajo. No solo los servicios financieros se han flexibilizado mediante el uso de las TIC, proyectando su penetración a la vida cotidiana en las llamadas *fintech* o en la banca en la sombra. También los procesos de comercialización, distribución y transporte se han flexibilizado, al punto de que tienden a convertirse en el nuevo patrón de relaciones laborales, popularmente denominado como “uberización”. Este esquema de deslaborización por excelencia reclama la ausencia de relaciones laborales ante una presunta asociación comercial entre los propietarios de la plataforma tecnológica y los particulares que ponen al servicio del capital sus propiedades personales (medios de locomoción, por lo general). Estos últimos deben asumir los riesgos sobre su patrimonio ligados a la obsolescencia, depreciación acelerada, destrucción por accidentes (los seguros existentes no cubren la totalidad de los siniestros e imponen condiciones muy restrictivas para reconocerlos), a más de asumir los riesgos de su seguridad vital.

### **Amenaza a profesiones y oficios**

Las consecuencias sobre el mundo del trabajo que esta nueva configuración del patrón de acumulación pueda tener se extienden hacia la misma existencia y naturaleza de las profesiones y oficios que las personas desempeñan

en los procesos laborales. El sueño del capital de reemplazar por máquinas a los trabajadores avizora la asunción por parte de las nuevas tecnologías, con énfasis en la robótica y la inteligencia artificial, de alrededor de siete millones de puestos de trabajo, según las estimaciones del Foro Económico Mundial (Ramírez, s.f.). A este mundo ideal se le ha bautizado como el de la “industria 5.0”, si bien sus elementos que la diferencian de la versión 4.0 aún no están del todo claros.

Ante la posible pérdida de empleos se esgrime el argumento de que todo nuevo patrón tecnológico a la vez demanda nuevas habilidades y saberes, por lo cual una parte del trabajo eliminado será absorbido en las oportunidades que surgen para comandar, manejar, evaluar y desarrollar los esquemas tecnológicos emergentes. Los cálculos hechos estiman en dos millones los trabajadores nuevos demandados (que no necesariamente serían los desplazados), según el mismo análisis del Foro Económico Mundial. Desde luego esto es parcialmente cierto, pero lo incierto corresponde a lo que pueda pasar con los cinco millones no compensados y, en todo caso, al tipo de conocimientos, habilidades y destrezas que se requerirán para ocupar las nuevas plazas. Y, al tiempo, la magnitud de los recursos que se deberían movilizar para su adecuación.

Los desarrollos recientes de la inteligencia artificial prometen ser todavía más agresivos con ciertos tipos de trabajo, no ya correspondientes a tareas de baja calificación o repetitivas, sino a los que se ocupan de actividades de traducción, análisis, enseñanza y otras que requieren manejo de altas cantidades de información y entrenamiento en su conjugación. Es lo que hace la versión 4 de Chat GPT, lanzada en marzo de 2023, un tipo de inteligencia artificial generativa, que utiliza algoritmos y texto predictivo para crear contenido nuevo y razonamiento avanzado, con base en las instrucciones impartidas (BBC News, 2023).

### **Modelo productivo en Colombia**

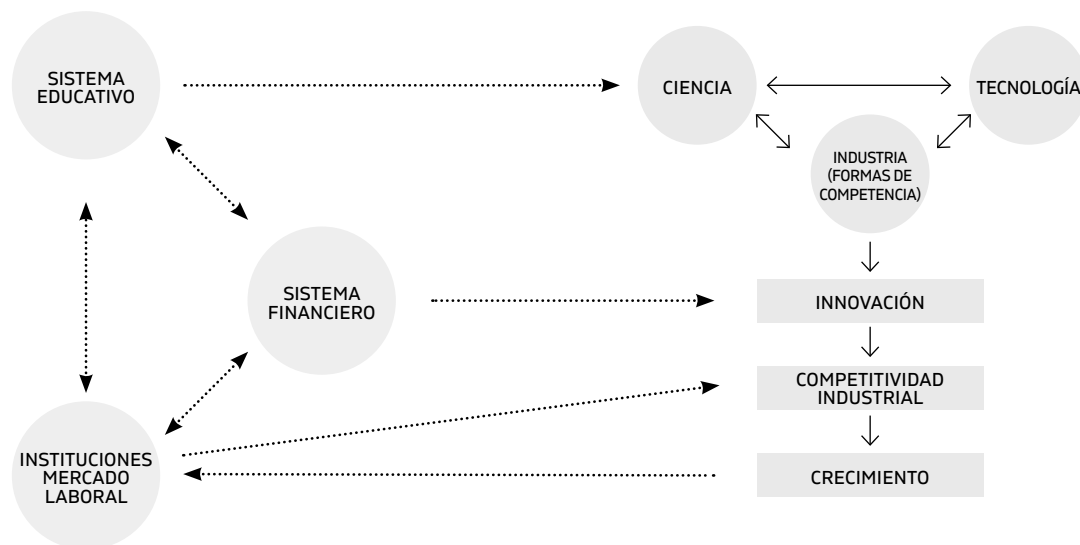
Si bien “el capital no tiene patria” y se desplaza, dentro de los límites fijados por ciertos arreglos institucionales, hacia los lugares e inversiones en donde pueda obtener mayor rentabilidad en

el tiempo, las clases que detentan el poder en los países capitalistas buscan estructurar un marco institucional que sea propicio para la acumulación a los capitales nacionales, incluso en competencia con los capitales de otros países.

Bruno Amable (2005) ha formalizado este marco institucional en el concepto de “Siste-

ma social de innovación y producción”, como el que se representa en la figura 1, entendiendo que este sistema se encuentra inmerso en otro más amplio, que corresponde al sistema de relacionamiento internacional -o “sistema mundo”, como lo ha denominado Immanuel Wallerstein.

**FIGURA 2 - Sistema social de innovación y producción**



El modelo, construido con base en la interpretación estilizada del funcionamiento institucional de los países industrializados, supone una interrelación de doble vía entre los subsistemas que lo componen, de manera que el resultado en el plano macroeconómico sea el crecimiento de la producción total.

Examinados los componentes de este modelo en Colombia, se puede observar que los circuitos están quebrados entre las instituciones: el sistema educativo se encuentra desarticulado en sus diferentes niveles; el sistema financiero es altamente concentrado y es funcional para las empresas que conforman los grandes grupos económicos que giran alrededor de un banco, pero disfuncional para el resto de la economía; el mercado laboral, segmentado y jerarquizado, está compuesto por redes de alta informalidad; el sistema de ciencia y tecnología no es significativo para la adopción y el desarrollo de innovaciones en las empresas, la que se caracteriza por ser de carácter personal en cabeza de algunos em-

presarios, no sistemática en las organizaciones; y a la escasa actividad industrial la distinguen altos niveles de concentración en los sectores líderes del crecimiento.

En este contexto, la pérdida de participación de la actividad industrial y la agrícola en el PIB total desde la década de los noventa del siglo pasado ha sido copada por las actividades de comercio y las de extracción de recursos naturales, junto con la actividad de la construcción. Pero consecuencias adicionales del modelo económico adoptado se reflejan en que el crecimiento que se vivió en la economía nacional en algunas de las fases por las que ha pasado no generó más empleo, a la par que el excedente económico (la riqueza creada) quedó en manos de los propietarios de los activos, lo que hace de Colombia el décimo cuarto país del mundo con peor distribución del ingreso y una pobreza rural muy alta (41,4 % de la población), al tiempo que la informalidad laboral bordea los niveles del 58 %. La actividad agrícola disminuyó el área cultiva-



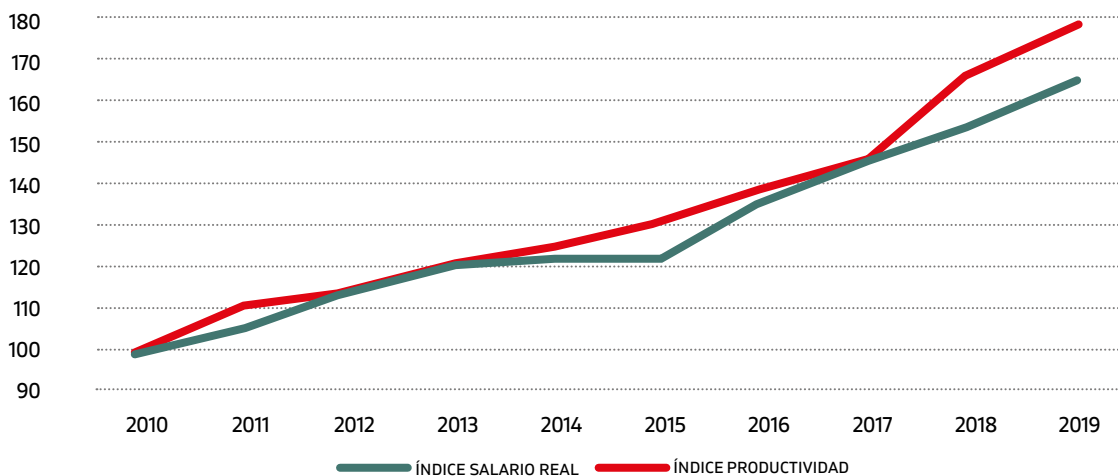
da, se perdieron cultivos tradicionales ante la especialización en el monocultivo (palma africana, caña de azúcar y recientemente aguacate Hass) y se ha agudizado la dependencia de alimentos e insumos importados, con una profundización del patrón tecnológico intensivo en capital y la paulatina consolidación del modelo productivo basado en la gran propiedad (Zerda, 2015).

Con las acciones de la clase dirigente orientadas hacia la apertura de la economía y la desregulación de los mercados, se consolida el proceso de reprimerización de la estructura productiva nacional y se configura el patrón extractivista de acumulación basado en bajos salarios, que evolucionan por debajo de la productividad laboral (figura 2) y su correspondiente alta tasa de explotación, reforzando así la pésima distribución del ingreso que lo ubican como el segundo país más desigual en Latinoamérica, con un Gini de 0,523 según informa el DANE.

### Los contenidos de la reforma Petro

El proyecto de Ley presentado por el gobierno persigue modificar algunos de los aspectos más problemáticos de la legislación laboral, resultante del Código Sustantivo del Trabajo vigente desde 1950 y de las reformas parciales introducidas por los gobiernos neoliberales de las últimas décadas. El espíritu de la propuesta apunta a revertir en buena parte el modelo neoliberal en el mundo del trabajo y dotar a los trabajadores de mayor protección frente a sus empleadores, garantías y acceso a condiciones de trabajo dignas que también permitan niveles de remuneración más justas, que reflejen su papel de creadores de valor, en el cual deben aumentar su participación en la distribución del excedente final. En este sentido abraza lo establecido en la Constitución Política de Colombia con relación al carácter de una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, así como el principio fundamental de la abolición efectiva del trabajo infantil.

**FIGURA 3 - Evolución del salario real y la productividad laboral en la industria manufacturera colombiana 2010 - 2019 (2010 = 100)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE

En esta medida se podría decir que el proyecto se ubica en una senda de justicia social con enfoque progresista y sienta las bases para que, al mejorar las condiciones y remuneración total de los trabajadores, aumente la demanda agregada, con lo cual se dinamizaría la economía, que, por otra parte, deberá ser estimulada mediante acciones más generales

que ataquen las deficiencias del modelo productivo descrito, tal como lo plantea el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el presidente Petro al Congreso.

Finalmente, en su concepción general, la propuesta busca superar la precariedad laboral que caracteriza a muchos de los empleos en el país e inscribir de hecho las institucio-

nes laborales colombianas en la senda de lo definido por la Organización Internacional del Trabajo desde 1999 como “trabajo decente”. El concepto remite a las condiciones laborales que deben garantizar la dignidad, igualdad, seguridad y salud de los trabajadores e incluye aspectos como la remuneración justa, el acceso a la protección social, la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, la eliminación del trabajo infantil y del trabajo forzoso, la igualdad de oportunidades y trato en el empleo, y la eliminación de la discriminación en el trabajo. Además, el trabajo decente también se relaciona con la calidad de los empleos, incluyendo la estabilidad laboral, la capacitación y el desarrollo de habilidades, y la posibilidad de tener un equilibrio entre la vida laboral y personal (OIT, 2017).

### **Estabilidad laboral**

El esquema de contratación temporal que se impuso en el país gracias a las reformas neoliberales ha llegado a abarcar hasta el 76% de los trabajadores activos, de acuerdo con cifras del Ministerio de Trabajo. Es decir, tan solo uno de cada cuatro trabajadores está vinculado a su empleo mediante un contrato a término indefinido, con toda la incertidumbre que

implica esta situación para los ingresos laborales. Más aun, datos recogidos por la Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo en 2011 mostraba que solo el 62 % de los asalariados cuenta con un contrato escrito.

El proyecto de ley propone revertir esta situación de precariedad al establecer que la vinculación laboral deberá hacerse a término indefinido

y solo de manera excepcional podrá establecerse otro tipo de contrato para atender tareas de naturaleza temporal, por el tiempo de ejecución de la obra o para ejecutar tareas transitorias.

Estos contratos a término fijo solo podrían celebrarse por un máximo de dos años, por escrito y se podrían convertir en término indefi-

nido si no hay manifestación explícita de su terminación en cualquiera de sus prórrogas. De esta manera se espera dar fin a la configuración de carruseles de permanentes contratos por prestación de servicios.

Pero, contrario a lo que señalan los críticos de la propuesta, el proyecto no persigue que toda la contratación sea efectuada por término indefinido, pues reconoce la naturaleza particular de ciertos trabajos y la forma como son asumidos. También se contempla en el proyecto el tipo de contrato que obedece a la ejecución de una obra concreta o una labor determinada, con el propósito a cubrir necesidades no permanentes de las empresas. En forma cierta, deberá celebrarse por escrito y, en todo caso, deberán pagarse prestaciones sociales de manera proporcional al tiempo laborado.

El proyecto también precisa las condiciones para la terminación del contrato y define las circunstancias en que se constituye una estabilidad laboral reforzada, de acuerdo con las cuales solo podrá haber desvinculación con justa causa o causa legal. En el caso de fuero sindical, fuero de salud, discapacidad, embarazo o prepensionados se establecen las condiciones para la terminación. Además, introduce una consideración explícita sobre la proscripción de los despidos arbitrarios o discriminatorios con o sin justa causa.

Adicionalmente, el proyecto contempla límites estrictos a los contratos de prestación de servicios, con lo que busca que paulatinamente vaya disminuyendo este tipo de contratación que, según una investigación del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario y la Alianza EFI, arrojó que la mayor proporción de los jóvenes entre los 15 y 28 años de edad se emplean como asalariados (el 25,9 %), frente a 19,8 % que están contratados por prestación de servicios. Pero de estos, el 57,6 % se declara insatisfecho con su condición laboral y de ingresos.

Esta última situación es particularmente grave en el sector público, en el que se estima que más de la mitad de los empleados se encuentra vinculado bajo esa modalidad, lo que hace muy difícil que de buenas a primeras se

“ El esquema de contratación temporal que se impuso en el país gracias a las reformas neoliberales ha llegado a abarcar hasta el 76%.

cambie hacia una relación más permanente, como ha sido intentado en diferentes momentos. Se espera, más bien, que poco a poco se vaya marchitando este tipo de relación laboral, al prohibir que se contraten actividades permanentes y subordinadas.

En estos y otros aspectos de la reforma, el espíritu que la riñe es el del favorecimiento del trabajador en los casos de litigios.

### **Tercerización de la contratación**

Las reformas laborales adoptadas en las últimas tres décadas dieron origen a una multiplicación de los intermediarios de la contratación. De acuerdo con la Asociación Colombiana de Empresas de Servicios Temporales (ACOSET), existen 616 empresas de esta modalidad y 243 sucursales legalmente aprobadas en el país. Estas compañías están por todo el territorio, pero es en Bogotá en donde se localiza la mayoría de ellas.

El proyecto de ley de reforma laboral busca superar la precariedad laboral que usualmente ha caracterizado las relaciones laborales de este tipo de contratación, al precisar la categoría de contratista o subcontratista como una entidad que contrata en beneficio de terceros la ejecución de obras o prestación de servicios, asumiendo todos los riesgos y con autonomía. Para ello deben contar con una organización empresarial formalmente acreditada y sus trabajadores deberán tener los mismos derechos salariales y prestacionales de los trabajadores que pertenezcan a la empresa que contrata, la que a su vez se hace responsable solidariamente con las obligaciones remunerativas de los trabajadores de esta última.

### **Jornada de trabajo y horas extras**

La propuesta ataca uno de los puntos más críticos de las reformas de flexibilidad laboral introducidas por Álvaro Uribe, como fue el de eliminar en la práctica la remuneración a las horas trabajadas por fuera de la jornada laboral diurna, al establecer que el día se prolongaba hasta las diez de la noche. El derecho de los trabajadores a percibir una remuneración adicional por el trabajo realizado en horas que

corresponden al periodo de descanso es restablecido mediante la definición del trabajo diurno como aquél que va de las 6:00 a.m. a las 6:00 p.m. y el nocturno el correspondiente al resto de un día.

Siempre en protección de las condiciones vitales del trabajador y la protección de que sea sobreexplotado, el proyecto fija las horas extra máximas que podrá laborar, en dos horas diarias y doce semanales. Como complemento, define la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo en ocho horas y ratifica lo dispuesto en la Ley 2101 de 2021 sobre la disminución gradual de hasta 42 horas a la semana, con la garantía de un día de descanso.

Además, fija la remuneración por trabajo dominical, considerado en general como un día de descanso, con un recargo del 100 % de la remuneración en un día ordinario.

### **Importancia de la capacitación**

El proyecto de ley recupera el carácter de la capacitación de los trabajadores como aspecto clave en las relaciones laborales, al precisar el estatus del contrato de aprendizaje y definir sus aspectos especiales en cuanto a finalidad, especificidad, duración y condiciones de ejecución, así como las responsabilidades que las empresas obligadas a suscribirlo. Estos son aspectos importantes, que apuntan a fomentar la empleabilidad, apoyar el desarrollo de los trabajadores y las necesidades de las empresas, en un marco de política general que aspira a retomar la industrialización del país abandonada desde los años noventa del siglo XX, en virtud de la orientación extractivista adoptada para la economía nacional.

### **Respuestas a la disrupción tecnológica**

No es claro el número de personas que trabajan actualmente para plataformas digitales en el país (de las que se estima existen más de 700) en sus diversas modalidades y las cifras

“ El proyecto de ley recupera el carácter de la capacitación de los trabajadores como aspecto clave en las relaciones laborales.

fluctúan de acuerdo con los intereses en juego de quien las formule. En 2020 Fedesarrollo las estimaba en 200.000, pero con el auge que tuvieron las plataformas de reparto durante la pandemia del Covid-19, la migración vecina y la posterior carencia laboral y de ingresos, es posible que su cantidad haya aumentado. Por lo demás, el no cumplimiento de las normas laborales del país en que hacen presencia las empresas tecnológicas, las condiciones en las que se labora, y la opacidad relativa a las pautas de remuneración han sido fuente de debate intenso no solo en el país sino en el plano internacional (OIT, 2021).

Así, por ejemplo, la plataforma Uber tiene prohibición de operar en diez países (Dinamarca, Hungría, Tailandia, Canadá, Alemania, Rumania, Bulgaria, Italia, Hong Kong y Australia), mientras ha sido legalizada en otros cinco (Chile, México, Indonesia, Australia y parte de Estados Unidos). En Francia ha sido obligada a aceptar que la empresa

tiene una relación laboral con sus empleados y debe pagar salario y prestaciones, más cobertura de seguridad social.

En Colombia el debate ha oscilado entre las dos posturas: prohibirlas o regularlas. Finalmente, el proyecto de reforma laboral busca introducir reglas que se puedan aplicar para identificar la relación de las empresas con quienes les prestan sus servicios, pero no adopta una posición tajante en el sentido de que existe una relación laboral, como lo ha hecho el gobierno francés. Ya en el caso de que “las autoridades competentes” deban hacer cumplir la legislación laboral, se ciñe a lo estipulado por la OIT (Recomendación 198) y afiliar a sus así definidos trabajadores a la seguridad social y asumir sus respectivas obligaciones.

Además, la propuesta establece las garantías que deben tener las personas que presten sus servicios para las plataformas digitales, referidas al acceso a la información sobre los

sistemas de supervisión y la toma de decisiones que afecten las condiciones de trabajo. También, sobre la evaluación permanente que deben tener las plataformas del impacto sobre las condiciones de trabajo y posibles riesgos laborales de distinto tipo que se puedan presentar, así como la de no discriminación.

Es más clara la posición frente al trabajo domiciliario, en donde el proyecto busca cerrar cualquier discusión, al proponer la consideración de que existe contrato de trabajo con todas las garantías individuales y colectivas, así como que se deben garantizar los derechos y prestaciones establecidas por las normas laborales.

### **Los riesgos de la regulación a la tecnología de plataformas**

Ante estas condiciones propuestas para regular el trabajo surgido de la adopción de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones se han levantado voces que alertan sobre una posible desvinculación masiva de personas, con el consiguiente aumento del desempleo y la informalidad. También se han promovido protestas callejeras de personal vinculado, como los trabajadores domiciliarios de la empresa Rappi, catalogada como “unicornio” (con valoración en más de mil millones de dólares) gracias a su acelerado crecimiento internacional basado en ingentes ganancias alcanzadas merced a su esquema de negocio de trabajo explotado al máximo.

Para comenzar, se debería tener en cuenta que buena parte de quienes prestan sus servicios a plataformas lo hacen no porque estén desempleados sino para complementar sus ingresos provenientes de otra actividad laboral, ya sea independiente o dependiente y, por consiguiente, esta situación no correspondería a un incremento del desempleo. Además, no se compadece con una posición ética responsable abogar por que se mantengan condiciones de trabajo bastante precarias de subyugación (informal), en donde, de acuerdo con esos mismos críticos, para aumentar ingresos existen personas que laboran en total hasta doce o dieciocho horas para poder redondear

“ La propuesta establece las garantías que deben tener las personas que presten sus servicios para las plataformas digitales.



un ingreso de dos salarios mínimos al mes. Si ese efectivamente fuera el problema, la solución habría que buscarla en otra parte, vale decir, en la generación de más empleo en condiciones decentes.

### **Trabajo en actividades agropecuarias**

Las condiciones de trabajo en el campo tradicionalmente han sido supremamente críticas en el país, caracterizadas por la contratación informal, mal remunerada, sin prestaciones sociales y supremamente dependiente. El proyecto de Ley de reforma laboral incluye todo un título que busca ampliar las definiciones, condiciones y garantías contempladas en el Código Sustantivo del Trabajo, para el trabajo agropecuario (diferente al que se realiza en empresas agroindustriales, que se rigen por las normas generales del Código) y que tiene que ver con los campos específicos de actividad, los ciclos de la producción, la creación de la modalidad de jornal como remuneración al trabajo temporal propio de la estacionalidad del sector.

El proyecto también propone normas para la protección del trabajo en procesos de automatización y en procesos de descarbonización en labores agropecuarias, todo lo cual constituye un avance importante en la legislación laboral en beneficio de los trabajadores rurales quienes, por ejemplo, durante la pandemia sostuvieron buena parte de la alimentación nacional, mientras todo lo demás paraba.

### **Equidad y reducción de brechas**

Es de resaltar el hecho de que el título X de la propuesta de reforma laboral contemple aspectos que constituyen avances necesarios en la legislación para proteger a personas en condición de cualquier discapacidad con el fin de ponerlas en pie de igualdad en el goce de derechos con el resto de personal o frente a su empleador.

Asimismo, este título introduce consideraciones particulares para brindar una protección especial a la mujer, mediante normas que tiendan a eliminar su discriminación, la violencia y el acoso en el mundo laboral, condiciones estas que pueden ir en dirección a

coadyuvar en la eliminación del “techo de cristal”, tan documentado en diversos análisis de las condiciones de trabajo y ascenso social femenino.

### **Aspectos vinculados con las relaciones industriales**

Uno de los fines últimos de la avanzada neoliberal sobre el mundo del trabajo en las últimas tres décadas, tanto en el plano internacional como en el local, fue no solamente modificar las relaciones laborales a favor del empresariado, para potenciar la acumulación capitalista, sino también debilitar las relaciones industriales del lado de los trabajadores, para menguar su capacidad de enfrentamiento por alcanzar una mayor participación en la distribución del excedente de valor creado. Se puede decir que en este frente la estrategia de la flexibilización laboral, numérica y salarial, tuvo pleno éxito, al punto de que en Colombia, por ejemplo, la tasa de sindicalización actualmente apenas alcanza un exiguo 4 % de los trabajadores formales. Este hecho es sin duda uno de los factores que inciden en la amplia brecha de ingresos existente en el país.

El proyecto de ley de reforma laboral presentado al Congreso propone en su Título XI un articulado que contempla el reforzamiento de las “garantías para el ejercicio del derecho de asociación sindical y fomento a la unidad sindical”. Todo lo cual amerita un análisis detallado que desborda los límites de este ensayo, pero por el momento se puede afirmar que toca aspectos claves como la protección y promoción del derecho de asociación sindical, los sindicatos de trabajadores y sus estructuras y formas de financiamiento, el fuero sindical, el derecho de federación, la negociación colectiva y la expresa prohibición de actos colectivos que incentiven la no sindicalización, así como garantiza el derecho de huelga.

“Las condiciones de trabajo en el campo han sido supremamente críticas en el país.

## Algunas consideraciones finales

El conjunto de la patronal colombiana, algunos analistas del establecimiento y académicos inscritos en el pensamiento económico y social hegemónico se han referido de manera sarcástica al proyecto de reforma laboral como que constituye un “pliego de peticiones sindical” que aumentaría el desempleo y la informalidad. Tal vez buscan con ello demeritar y desprestigiar la propuesta. Pero de cara a lo analizado en el presente documento, es claro que esos pretendidos chascarrillos más bien muestran lo bien encaminada que van sus aspiraciones, justamente en sentido contrario a la concepción del mundo y el orden de las cosas que han prevalecido en el país y que son los que por décadas han configurado un orden social profundamente desigual, discriminatorio, racista y semifeudal.

Más bien se debe señalar que la propuesta muestra un vacío importante al no contemplar la ampliación del exiguo “subsidio al desempleo” existente en el país, mediante la flexibilización de los umbrales impuestos a trabajadores que devenguen menos de cuatro salarios mínimos, pero que además deben haber estado afiliados a una caja de compensación familiar. El subsidio de desempleo no solo sirve para aliviar la situación del trabajador desempleado por cualquier circunstancia sino que además se constituye en un estabilizador automático de la economía al solventar la demanda agregada en momentos en que se presenten crisis económicas y desempleo,

como sucede en los países que sí lo contemplan en su legislación.

Con todo, aún es posible ajustar estos aspectos en la discusión que se está dando en diferentes escenarios y, finalmente, en el Congreso de la República. Lo cierto es que las aspiraciones del proyecto de ley, de establecer una legislación laboral progresista, no segregacionista, garantista de derechos, permitirán sentar las bases para que millones de colombianos puedan mejorar sus condiciones de vida y superar situaciones de precariedad laboral, informalidad y pobreza, al tiempo que el país pueda asumir los costos que demandarán los ajustes que deberán introducirse en el corto y mediano plazos.

Desde luego que todo ello no se logra con solo cambiar las normas. Esta es una condición necesaria pero no suficiente. Se requiere que existan unos marcos meso y macroeconómicos propicios, que se lleve a cabo la reforma rural integral contemplada en los acuerdos de paz, que se retome la reindustrialización del país, que se proteja de manera efectiva a los seres humanos y al medio ambiente. De esta manera se podrá superar el modelo productivo fallido que se describió en este documento y poner la equidad y respeto por la naturaleza en el mismo nivel que el crecimiento económico. El Plan Nacional de Desarrollo es clave en este orden de ideas. Si todo eso se logra, es probable que Colombia pueda contar con un modelo económico y social adecuado para el buen vivir. ■

## Referencias

Amable, B. (2005). “The Diversity of Social Systems of Innovation and Production”. Mimeo. CEPREMAP.

BBC News (2023). “GPT-4: qué novedades presenta la nueva versión del chat de inteligencia artificial”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-64969661>

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017). Trabajo decente y la agenda 2030 de desarrollo sostenible. Disponible en: [https://www.ilo.org/global/topics/sdg-](https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/resources/WCMS_470340/lang-es/index.htm)

[2030/resources/WCMS\\_470340/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/resources/WCMS_470340/lang-es/index.htm)

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2021). El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Colombia. Análisis y recomendaciones de política. Disponible en: [https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS\\_832220/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_832220/lang-es/index.htm)

Ramírez, J.M. (s.f.) “Empleo en la cuarta revolución industrial”. En: Portafolio. Disponible en: [https://www.portafolio.co/opinion/juan-manuel-ramirez-m/](https://www.portafolio.co/opinion/juan-manuel-ramirez-m/empleo-en-la-cuarta-revolucion-industrial-juan-manuel-ramirez-538790#:~:text=Un%20estudio%20elaborado%20por%20Klaus,la%20transformaci%C3%B3n%20digital%20de%20las)

[empleo-en-la-cuarta-revolucion-industrial-juan-manuel-ramirez-538790#:~:text=Un%20estudio%20elaborado%20por%20Klaus,la%20transformaci%C3%B3n%20digital%20de%20las](https://www.portafolio.co/opinion/juan-manuel-ramirez-538790#:~:text=Un%20estudio%20elaborado%20por%20Klaus,la%20transformaci%C3%B3n%20digital%20de%20las)

Zerda, A. (2015). “La industria en Colombia: tres décadas sin política sectorial —consecuencias sobre empleo e ingresos en el sector”. En: Macroeconomía y Bien – estar. Bogotá: Centro Editorial Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

# El “trilema” de Petro

Fabio E.  
Velásquez C.  
Foro Nacional  
por Colombia

## La transición política

**E**l triunfo de Gustavo Petro en las elecciones de junio de 2022 abrió en Colombia una fase de transición<sup>1</sup> que puede ser descrita en términos de la sustitución de un proyecto político autoritario<sup>2</sup> por uno de carácter democrático participativo<sup>3</sup>, en el marco de la institucionalidad democrática heredada del pasado. No se trata, por tanto, de una transformación revolucionaria de la economía, la sociedad y el régimen político, sino del desmonte y reemplazo de un proyecto que se instaló en Colombia desde finales del siglo XIX y que pervivió durante más de un siglo con variantes que dependieron de los contextos socio-políticos y del talante de los liderazgos que asumieron la conducción del Estado.

El autoritarismo ha sido un rasgo distintivo del régimen político colombiano heredado de

la Constitución de 1886, una Constitución de corte conservador que restringió los derechos electorales, devolvió a la Iglesia católica el poder que había perdido durante la república federal, limitó los poderes del Congreso, quebró la independencia de las ramas del poder público, eliminó el capítulo sobre los derechos ciudadanos y fortaleció al ejecutivo entregándole poderes extraordinarios para enfrentar la “perturbación del orden”<sup>4</sup>, a través de dispositivos como el “estado de sitio”, una figura de excepción que investía al Presidente de la República de facultades extraordinarias y suspendía los derechos y las garantías de los ciudadanos en situaciones de conmoción interna o externa<sup>5</sup>. Esta figura se vio posteriormente reforzada por otras normas, entre las que se destaca el “estatuto de seguridad” (Decreto 1923 de 1978) implantado por el presidente

1. Godelier definió la transición como “la fase particular de una sociedad que encuentra cada vez más dificultades para re-producir el sistema económico y social en el que se funda y comienza a reorganizarse sobre la base de otro sistema que se transforma en la forma general de las nuevas condiciones de existencia” (1999, p. 66, citado por Santos, 2021, p. 357).
2. Según Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), el proyecto político autoritario o bien anula las instituciones democráticas liberales (caso de las dictaduras militares), o bien opera en el marco de ellas, limitándolas y afectando a fondo sus pilares (separación de poderes, elecciones libres y transparentes, pesos y contrapesos, ejercicio de derechos y libertades, etc.). Generalmente, acude a la figura de un estado hipercentralizado que en ciertas circunstancias asume rasgos personalistas (el jefe de Estado como encarnación de la nación). El proyecto autoritario limita los derechos civiles y políticos. La sociedad civil no es reconocida, por tanto, como interlocutora válida para la deliberación política. Las políticas públicas son ámbito exclusivo de decisión del Estado, con mínima o nula influencia de la sociedad en la toma de decisiones. La participación ciudadana es concebida como aclamación y apoyo político al régimen y cualquier brote de protesta es considerado como “una violación del principio de autoridad y un ataque a la legitimidad estatal” (p.52). Así, la relación entre el Estado y la sociedad es vertical y jerárquica; el clientelismo, la represión y la cooptación se mezclan según las circunstancias para facilitar el control del poder político en manos de la élite dominante. No existe una institucionalidad participativa que pueda canalizar las demandas ciudadanas y, si las hay, su eficacia es mínima o nula: “La sociedad es vista ante todo como grupos de beneficiarios, clientes y peticionarios, todos ellos dispersos y desvinculados entre sí” (p. 53).
3. El proyecto democrático participativo tiene un núcleo esencial: la profundización y la radicalización de la democracia. Trasciende los límites de la representación política mediante la incorporación de la participación ciudadana y la deliberación pública como nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad que complementan el sistema representativo y suplen sus deficiencias. Las políticas públicas, por tanto, son vistas como un campo para el diálogo y la co-construcción de acuerdos acerca de la acción del Estado, y la petición y la rendición de cuentas, como herramientas orientadas a garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos y el control social de lo público. La sociedad civil es reconocida en su heterogeneidad como interlocutora válida del Estado para la toma de decisiones públicas. En su seno debaten distintos intereses para la construcción de consensos y la gestión de los conflictos en torno a asuntos de interés colectivo. Allí juega un papel central la deliberación como forma de fortalecer el espacio público. La ciudadanía es concebida como el derecho a tener derechos, manteniendo el vínculo entre “el derecho a la igualdad y el derecho a la diferencia” (Ibid., p. 58), en contraste con el carácter homogeneizador del credo liberal. Dicho vínculo es el fundamento de la convivencia y supone una matriz cultural de carácter igualitario, que va más allá de lo formal (todos somos iguales ante la ley) y propende por una igualdad real que se expresa en nuevas formas de sociabilidad. El proyecto democrático participativo propicia, en consecuencia, la emergencia de nuevos sujetos políticos, así como de nuevos temas, procesos y terrenos para el ejercicio de la política.
4. Decía Rafael Núñez, Presidente de Colombia e ideólogo de la Constitución del 86: “Las repúblicas deben ser autoritarias, so pena de [...] permanente desorden” (citado por Melo, 2017, p. 168).
5. A pesar de ser un mecanismo de excepción, prácticamente se convirtió en la condición normal del país: de los ciento cinco años transcurridos entre la Constitución de 1886 y la de 1991, cerca de setenta estuvieron regidos por el estado de sitio.



Turbay. Inspirado en la doctrina de la Seguridad Nacional, su propósito era hacer contrapeso a los grupos insurgentes y reprimir la protesta social.

Colombia vivió así durante décadas un régimen de democracia restringida, en el que las instituciones formales seguían operando, al tiempo que los derechos y las libertades ciudadanas se veían limitados, y las autoridades públicas tenían un amplio margen discrecional para definir las políticas públicas y reprimir cualquier brote de oposición que pusiera en tela de juicio el régimen. Este tuvo como ingrediente adicional el manejo clientelista de la cosa pública, que facilitó la integración de las capas más pobres al sistema económico y político (Leal y Dávila, 1990).

Hubo durante el siglo XX varias reformas constitucionales que retocaron contenidos de la Carta de 1886, sin modificar su esencia au-

toritaria. Por el contrario, mantuvieron los mecanismos de excepción y fortalecieron el presidencialismo<sup>6</sup>. La Constitución de 1991 abrió un paréntesis en el esquema autoritario, a través del reconocimiento de los derechos ciudadanos, la profundización de la descentralización político-administrativa y de la autonomía de las entidades territoriales, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación, y la inclusión de la participación ciudadana como complemento de los mecanismos e instancias de representación política.

La Constitución del 91 representó así una apertura democrática y un pacto de paz que —se esperaba— permitiría enfrentar el conflicto armado y reducir la brecha social. Sin embargo, su aplicación enfrentó barreras políticas, sociales y culturales que impidieron el desarrollo pleno de sus principios y valores. En paralelo, las fuerzas más conservadoras del sistema po-

6. Ese fue uno de los objetivos principales de la reforma liderada por el Presidente Carlos Lleras Restrepo, en 1968.



lítico fueron ganando terreno desde fines de los noventa, luego del fracaso de las conversaciones de paz con las FARC en El Caguán y de la intensificación del conflicto armado, alimentado por la intervención de los grupos paramilitares. Solo en ese marco se entiende el triunfo de Álvaro Uribe en las elecciones de 2002.

Uribe retomó el proyecto autoritario y lo potenció hasta límites hasta entonces desconocidos. Los altos niveles de popularidad que mantuvo durante sus dos mandatos le permitieron imponer su apuesta política, centrada en sus “tres huevitos”: la seguridad democrática, la confianza inversionista y la cohesión social. Esos elementos tenían como telón de fondo la idea del estado comunitario, un relato que legitimaba la concentración del poder en la figura del primer mandatario como personificación de la nación. El estado comunitario era un estado fuerte, con una estructura vertical, que concentraba poderes en el ejecutivo en detrimento de las demás ramas del poder público y de la autonomía de los gobiernos territoriales. Concentrar poder era *conditio sine qua non* para avanzar en la guerra contra el terrorismo (seguridad democrática), implantar el modelo extractivista (confianza inversionista) y asegurar el favor ciudadano (cohesión social). Este proyecto no admitía oposición: “Quien criticaba al gobierno era tildado de amigo del terrorismo o idiota útil de las FARC” (Velásquez y otros, 2020, p. 63).

Uribe siempre buscó la adscripción ciudadana a su proyecto. Lo hizo posible a través de una relación directa con el pueblo, sin intermediación institucional (Velásquez, 2011). Aunque las instituciones participativas seguían operando, no eran para el gobierno el vehículo apropiado para canalizar las demandas ciudadanas. Estas fueron trasladadas a los Consejos Comunitarios, en los que el Presidente tomaba contacto directo con las comunidades para conocer sus problemas y decidir las soluciones, incluidos los recursos para ponerlas en marcha.

Se produjo entonces una tensión entre dos esquemas: el instaurado por la Constitución de 1991, de la que el gobierno de Uribe era poco amigo, y el que el Presidente rediseñó a través de los Consejos Comunitarios. Son “dos lógicas bien diferentes que plantean a la población un dilema importante sobre su estatuto de ciudadanía: o tener la capacidad de incidir de manera autónoma en las políticas públicas, (...) o acogerse a la voluntad discrecional de los mandatarios y depender de ellos como única vía para ver satisfechas sus demandas” (Velásquez y otros, 2020, T. 1, p. 109).

Iván Duque dio continuidad al proyecto uribista, luego del paréntesis de ocho años del gobierno de Santos<sup>7</sup>. Un factor determinante que llevó a Duque a la Casa de Nariño fue el triunfo del “NO” en el plebiscito por la paz, en octubre de 2016. Esa victoria empoderó a las fuerzas de derecha y les dio una ventaja que aseguró el triunfo de Duque en segunda vuelta sobre su adversario, Gustavo Petro. Como fue anunciado durante su campaña, especialmente por parte de los militantes más radicales del Centro Democrático, la idea era “hacer trizas el Acuerdo de Paz”. Esa fue la consigna de Duque, quien desde inicios de su gobierno comenzó a atacarlo poniendo en tela de juicio el sistema de justicia transicional, reduciendo drásticamente los recursos para la implementación del Acuerdo y negándose a reallizar aquellos elementos que no se ajustaban a la directriz ideológica del gobierno y de su mentor, Álvaro Uribe.

El Plan Nacional de Desarrollo de Duque, “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad” tenía poco de pacto. Duque fue siempre refractario al diálogo y a la participación, ex-

“ Uribe retomó el proyecto autoritario y lo potenció hasta límites hasta entonces desconocidos.

7. Santos, a pesar de haber recibido la bendición de Uribe para ocupar la presidencia de la República, se apartó del proyecto uribista, sobre todo luego de reconocer la existencia del conflicto armado en el país y anunciar su intención de iniciar un diálogo con las FARC para su reincorporación a la vida civil. Santos era más afín a un proyecto de corte (neo) liberal, inspirado en la idea de buen gobierno y de búsqueda de la equidad en el diseño de las políticas públicas.

“La sociedad civil no tardó en manifestarse en contra del proyecto autoritario.

cepto si se trataba de llegar a acuerdos con el sector privado. Retomó la estrategia de Uribe de los Consejos Comunitarios, a los que llamó “Talleres construyendo País”, en los que intentó, sin el carisma de su jefe, tener un contacto cercano con la gente para enterarse de sus problemas y recoger sus demandas. Si por algo se recuerda su gobierno fue precisamente porque respondió a los reclamos ciudadanos con represión y estigmatización

de los liderazgos sociales. El diálogo con los promotores de movilizaciones y protestas fue un recurso de última instancia. Así ocurrió con el movimiento estudiantil en 2018 y con los paros nacionales de 2019 y 2021. En el primer caso, se sentó a la mesa de negociaciones y llegó a un acuerdo con los líderes del movimiento para aumentar la financiación de las universidades públicas. En 2019-21, el Presidente tuvo que aceptar

sentarse a la mesa con diferentes sectores de la sociedad organizada -no con los promotores del paro-, pero no para negociar, sino para mostrar las realizaciones de su gobierno. Ese fue el sentido de la Conversación Nacional que propuso en noviembre de 2019.

### Una ciudadanía cada vez más activa

La sociedad civil no tardó en manifestarse en contra del proyecto autoritario, con ritmos e intensidades diferentes según la coyuntura, en un contexto de creciente desconfianza en las instituciones políticas. Sectores de la izquierda, líderes y organizaciones sociales de todo tipo, nuevos actores que fueron surgiendo en la escena pública (los jóvenes, las mujeres, los movimientos ambientalistas, el movimiento de defensa de los Derechos Humanos, la población LGBTQ+, la población con discapacidad, los sectores campesinos, los pueblos y grupos étnicos, etc.) comenzaron a denunciar el autoritarismo del régimen, encarnado en las últimas dos décadas por la figura de Álvaro Uribe, y a reclamar un país democrático e incluyente. Lo

hicieron a través de la manifestación y la protesta social, pero también utilizando los mecanismos que el propio sistema democrático ofrecía: el voto, las instituciones participativas, el litigio estratégico, las tutelas, los derechos de petición, las consultas populares, las mesas de negociación, etc.

Desde la segunda mitad de los noventa, como lo muestran los datos del Cinep (2019), se inició un ciclo ascendente de movilizaciones con momentos de auge en 1999 (movilización de los cocaleros), 2007 (movilizaciones laborales, de la comunidad educativa y del movimiento por la paz), 2013 (paro agrario y paro minero, entre otros) y 2019-2021 (paros nacionales). Las protestas involucraron a una amplia gama de actores y en los últimos quince años se concentraron en temas como la defensa del territorio ante la expansión de la frontera extractiva, la problemática agraria, la pequeña minería, el transporte de carga y el transporte público masivo en las ciudades, el financiamiento de la educación superior y las condiciones de vida en ciudades como Buenaventura. Se destacan también en ese período las movilizaciones indígenas, de la población LGBTQ+ y de otros sectores que se vieron afectados por las políticas de diferentes gobiernos.

La movilización no fue la única vía utilizada por la ciudadanía para expresar su inconformidad. También echó mano de los mecanismos institucionales. Un caso demostrativo fue el de las consultas populares para detener proyectos de minería e hidrocarburos en varias regiones del país, que motivaron al Gobierno y al sector empresarial a adelantar acciones de litigio estratégico ante la Corte Constitucional para que las invalidara como mecanismo de veto de los proyectos. Otros ejemplos fueron el uso de la consulta previa, de los mecanismos de control social a la gestión pública y de instrumentos como los derechos de petición y la tutela.

Pero, sin duda, uno de los fenómenos más relevantes que expresa esta reactivación ciudadana fue la evolución del comportamiento electoral de los colombianos en el último lustro. Este no solo refleja la polarización que ha vivido el país por cuenta de la confrontación política, sino que muestra lo que Fals Borda en

su momento llamó “el nuevo despertar de los movimientos sociales” (Fals, 1986)<sup>8</sup>. Una mirada rápida de los últimos eventos electorales en Colombia deja ver una tendencia de cambio consistente y gradual, luego del triunfo del “No” en el plebiscito de 2016<sup>9</sup>. En la elección del Congreso de la República en 2018 ya se asomaba esa nueva realidad: hubo cambios en la conformación de las dos Cámaras, en favor de bancadas progresistas que, sin quebrar la hegemonía de los partidos de centro-derecha, ganaron un número de escaños que rompía la tendencia de las décadas anteriores. Luego vino la elección presidencial, en la que resultó elegido Iván Duque en segunda vuelta. En dicha elección, Gustavo Petro obtuvo una votación que superó los ocho millones de sufragios.

En agosto de 2018, tuvo lugar el referendo anti-corrupción, promovido por dirigentes del Partido Verde. Ninguna de las preguntas formuladas superó el umbral, pero la votación fue muy significativa: en promedio 11.400.000 votos en las diferentes preguntas, un resultado no visto antes, ni siquiera cuando Álvaro Uribe, favorecido por un alto margen de popularidad, intentó cambiar varios aspectos de la Constitución de 1991 a través de un referendo cuyo resultado fue un rotundo fracaso. Al referendo anti-corrupción le faltaron 700.000 votos para ser aprobado. No obstante, el resultado obligó al presidente de la República a presentar al Congreso una serie de proyectos de ley para combatir la corrupción.

Al año siguiente, se celebraron las elecciones municipales y departamentales. De nuevo, los partidos de centro y centro izquierda lograron un importante volumen de elegidos en las alcaldías, las gobernaciones, las Asambleas departamentales y los Concejos municipales, especialmente en ciudades grandes e intermedias. La elección de congresistas de

2022 mostró nuevos avances del centro y de la izquierda que, sin lograr la mayoría, ganaron fuerza para armar coaliciones y tener un protagonismo legislativo mucho más notorio que en años anteriores. Esta tendencia se concretó luego en el triunfo de Gustavo Petro en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2022.

Más que las cifras, lo que muestran estos resultados electorales es un “giro a la izquierda” que hace veinte años no era siquiera imaginable en un país de talante conservador, hasta hace poco controlado políticamente por la dirigencia tradicional y temeroso del cambio.

Un hito importante de este giro a la izquierda fue el estallido social que vivió el país entre 2019 y 2021. En un contexto de movilización en varias regiones del mundo<sup>10</sup>, los movimientos de protesta en Colombia fueron algo novedoso desde el punto de vista de su cobertura, de los actores participantes, de los repertorios de acción, de las lógicas de cooperación y de conflicto que se fueron tejiendo en la interacción entre los manifestantes y entre estos y las autoridades públicas y las fuerzas del orden, de los motivos que llevaron a los distintos actores a involucrarse en la protesta o a distanciarse de ella, y de los resultados finales de esta última.

La movilización expresó un enorme malestar social, alimentado por la acumulación de varios factores: las desigualdades sociales, incrementadas por el impacto negativo de la pandemia; la ausencia de futuro para los jóvenes y otros sectores sometidos a lógicas de supervivencia y

“ La movilización expresó un enorme malestar social, alimentado por la acumulación de varios factores.

8. Aludiendo al resurgir de los movimientos sociales en los años ochenta, escribió Fals: “Trabajando silenciosamente durante veinte años, como hormigas construyendo sus paracos, los movimientos sociales progresistas han vuelto a hacer otra significativa irrupción para convertirse en sujetos históricos, a nivel universal” (1986, p. 76).

9. Por razones de espacio no se muestran cifras electorales. No sobra señalar un antecedente importante: la votación lograda por Carlos Gaviria Díaz, en representación del Polo Democrático Alternativo, en las elecciones presidenciales de 2006, que superó los dos millones seiscientos mil votos, siendo el segundo en la contienda detrás de Álvaro Uribe.

10. El *Movimiento de los chalecos amarillos* en Francia, las *protestas antigubernamentales* en Argelia, la *Revolución sudanesa*, las *protestas* en Puerto Rico y los *enfrentamientos* en Hong Kong, las manifestaciones en el Líbano y en Irak, el estallido social en Chile, son ejemplos de esta oleada de movilización.

a escenarios de incertidumbre; las dificultades para conseguir una paz estable y duradera; la vulneración cotidiana de los derechos humanos fundamentales; la desprotección de los líderes y lideresas sociales y de los excombatientes de las FARC que firmaron el Acuerdo de Paz; las políticas gubernamentales, más sintonizadas con los intereses de los poderosos que con los de las clases medias y populares; la profundización del modelo de desarrollo extractivista; el incumplimiento de acuerdos pactados con las autoridades públicas; el descrédito de las instituciones representativas y la ineficacia de las instituciones participativas para resolver las demandas ciudadanas; y –no menos importante– la negativa reiterada del gobierno a dialogar con los interesados para encontrar salidas a la crisis y dar respuesta a viejas reivindicaciones.

Son dos los ejes que condujeron a la movilización: de un lado, las enormes injusticias sociales que han padecido grandes capas de población, constantemente excluidas del diseño de las políticas públicas, aunque siempre pretendidas en coyunturas electorales; de otro, la incapacidad de las instituciones democráticas para escuchar la voz y responder a las demandas del ciudadano de a pie, del trabajador informal, de la mujer cabeza de familia, del joven sin oportunidades, de los niños sin futuro, de los campesinos sin tierra, de las víctimas del conflicto armado. Las movilizaciones del 2019-2021 pusieron de presente que Colombia es un país de asombrosas desigualdades y que el sistema político, supuestamente fortalecido por la Constitución de 1991, no se sintoniza con las aspiraciones de una ciudadanía cada vez más desencantada de las instituciones políticas. Los veinte meses de movilización, interrumpidos solo por el confinamiento, dejaron en claro, más que nada, la profunda distancia entre la democracia de las calles y la democracia de las instituciones.

### **El triunfo de Petro y su apuesta por la participación**

Aparentemente, las movilizaciones del 2019-2021 no produjeron resultados palpables, a excepción de hechos coyunturales, como la caída de la reforma tributaria y la renuncia del Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla,

que no dejan de ser relevantes como derrota de Duque y triunfo de la sociedad movilizada. Pero, a diferencia de lo que ocurrió, por ejemplo, en Chile, donde las movilizaciones llevaron a los partidos a pactar una Convención Constitucional para redactar una nueva Carta Política, en Colombia no hubo un resultado de esa envergadura.

Sin embargo, existe un consenso cada vez mayor en torno a la idea de que las movilizaciones contribuyeron al triunfo electoral de Gustavo Petro. No fueron, por supuesto, el único factor de triunfo, ni el más determinante. Pero, sin duda, tuvieron que ver con el resultado final. Y hay razones para creerlo. Una mirada al programa de Petro sugiere amplias coincidencias entre varias de las demandas planteadas durante los paros y la oferta de cambio del candidato. La superación del modelo extractivista, la reforma rural integral, el cumplimiento del Acuerdo con las FARC, la búsqueda de la paz total, la prioridad para los jóvenes, las mujeres, los pueblos y grupos étnicos y otros sectores poblacionales en el diseño de las políticas públicas, las políticas redistributivas, la apertura a la participación ciudadana, la protección de la naturaleza, entre otros, constituyen apuestas cercanas a las exigencias de los manifestantes, en particular de los jóvenes. Petro supo leer las reivindicaciones de la movilización social y las convirtió en bandera de su gobierno.

Además, el programa atrajo a diferentes sectores sociales que en elecciones anteriores habían sido abstencionistas y a jóvenes que por primera vez podían elegir. Varios medios señalaron que en la primera vuelta de la elección presidencial Petro había llegado a su techo electoral de ocho millones de votos. ¿Cómo fue posible que lograra once millones en la segunda vuelta? Varios factores pueden explicar ese avance, por ejemplo, el rechazo al discurso y a las propuestas del candidato Rodolfo Hernández; el deseo de cambio que muchos ciudadanos y ciudadanas, no necesariamente afectos a Petro, deseaban para el país; la designación de Francia Márquez como vicepresidenta; o la decisión de electores de centro de adherir a la candidatura de Petro. Pero,



sin duda, la decisión de muchos jóvenes de votar en esa segunda ronda tuvo que ver con el resultado final. Así lo manifestó el propio Registrador Nacional: “Al bajar casi 5 puntos a la abstención, la participación subió al 58,17%, lo que es histórico porque no hay voto obligatorio y ese incremento en la votación se debió al aumento del 4% de primivotantes, es decir jóvenes que votaron por primera vez”<sup>11</sup>. Muchos de estos jóvenes probablemente participaron en el paro.

Una de las ambiciones de Petro, que juega un rol medular en su programa, es el cambio en las formas de relación entre el gobierno y la sociedad. Lo planteó desde los primeros párrafos de su programa de gobierno:

El Pacto Histórico es la construcción de una democracia multicolor con los niños y las niñas, los jóvenes, los adultos mayores, el cam-

pesinado, los pueblos afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros, indígenas y rrom, las diversidades de género y orientación sexual, las víctimas, los trabajadores, productores, empresarios y actores de la economía popular, en fin, con toda la sociedad para que con sus voces, sus saberes y su participación derroquemos el régimen de corrupción y hagamos realidad los derechos de la Constitución del 91 por fuera del negocio (Petro y Márquez, 2021, p. 6).

El programa contiene veinte referencias a la participación ciudadana que revelan el enfoque del candidato al respecto y que fueron posteriormente ampliadas y precisadas en el documento de Bases del plan nacional de desarrollo (DNP, 2023)<sup>12</sup>. La tabla 1 resume los principales elementos de dicho enfoque, organizados en siete descriptores<sup>13</sup>.

TABLA 1 – La propuesta de Gustavo Petro y Francia Márquez sobre participación ciudadana\*

Descriptor	Programa de gobierno	Documento de Bases del PND
<b>Carácter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación ciudadana</li> <li>Participación Social</li> <li>Participación a secas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación ciudadana</li> <li>Participación social</li> <li>Participación a secas</li> <li>Participación comunitaria</li> <li>Participación con perspectiva de género</li> <li>Participación inclusiva</li> <li>Participación diferencial</li> <li>Participación de las comunidades</li> <li>Participación multiactor</li> </ul>
<b>Alcance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vinculante</li> <li>Efectiva</li> <li>Amplia</li> <li>Integral</li> <li>Reforzada</li> <li>A secas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vinculante</li> <li>Efectiva</li> <li>Activa</li> <li>Incidente</li> <li>A secas</li> </ul>
<b>Sujetos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La sociedad</li> <li>La ciudadanía</li> <li>La gente</li> <li>Las diversidades</li> <li>Campeinado</li> <li>Víctimas</li> <li>Trabajadores informales</li> <li>Trabajadores de la economía popular</li> <li>Comunidad educativa y gobiernos escolares</li> <li>Actores de la cultura</li> <li>Pueblos y grupos étnicos</li> <li>Población con discapacidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los colombianos</li> <li>La población</li> <li>La sociedad civil</li> <li>Las personas</li> <li>Movimientos sociales</li> <li>Víctimas</li> <li>Niñez</li> <li>Poblaciones indígenas y afro</li> <li>Comunidades locales campesinas</li> <li>Jóvenes y líderes juveniles</li> <li>Asociaciones de pensionados</li> <li>Cumbre Agraria</li> <li>Grupos motor de los PDET</li> <li>El gobierno nacional y los gobiernos locales</li> <li>Sector privado y gremios empresariales</li> <li>Organizaciones de personas mayores</li> <li>Actores de la economía popular</li> <li>Consejo Nacional de Participación Ciudadana</li> <li>Consejo Nacional y Consejos Territoriales de Paz</li> <li>Población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas</li> <li>La ciudadanía</li> <li>Las comunidades</li> <li>Todos los sectores</li> <li>Grupos de interés</li> <li>Academia</li> <li>Mujeres</li> <li>Adolescentes</li> <li>Organizaciones sindicales</li> <li>Organizaciones sociales</li> <li>Organizaciones culturales</li> <li>Afiliados a Fondos de Pensión</li> <li>Personas con discapacidad</li> <li>Instancias del PNIS</li> </ul>

11. <https://www.elheraldo.co/colombia/la-abstencion-bajo-por-los-jovenes-que-votaron-por-primera-vez-917883>

12. Las bases del PND contienen, mal contadas, 78 referencias a la participación ciudadana.

13. La tabla busca ser lo más fiel posible al lenguaje utilizado en ambos documentos.

Descriptor	Programa de gobierno	Documento de Bases del PND
Ámbitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas</li> <li>• Política rural</li> <li>• Seguridad humana</li> <li>• Educación</li> <li>• Protesta social</li> <li>• Medio Ambiente</li> <li>• Espacio público</li> <li>• Economía Popular</li> <li>• Garantía de derechos</li> <li>• Policía</li> <li>• Lucha contra la corrupción</li> <li>• Reparación de las víctimas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de lo público</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Gasto público</li> <li>• Medio Ambiente</li> <li>• Salud</li> <li>• Protesta social</li> <li>• Policía</li> <li>• Justicia climática</li> <li>• Transición energética</li> <li>• Drogas ilícitas</li> <li>• Hábitat</li> <li>• Zonas de frontera</li> <li>• Sistema Nacional de ciudades</li> <li>• Derecho a la alimentación</li> <li>• Sistema Nacional de Planeación</li> <li>• Resolución pacífica de conflictos y gestión de conflictividades</li> <li>• Expresiones asociativas de la sociedad civil</li> </ul>
Dispositivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultas populares</li> <li>• Consulta Previa, libre e informada</li> <li>• Veedurías ciudadanas</li> <li>• Presupuestos participativos</li> <li>• Planeación participativa</li> <li>• Protesta pacífica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultas populares</li> <li>• Acuerdo de Escazú</li> <li>• Protesta pacífica</li> <li>• Espacios culturales</li> <li>• Consejos de planeación</li> <li>• Presupuestos participativos</li> <li>• Mecanismos de participación vinculante de comunidades campesinas, indígenas y afro</li> <li>• Escenarios de diálogo social multiactor</li> <li>• Juntas Directivas de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones</li> <li>• Consejo Nacional de Participación Ciudadana</li> <li>• Sistema Nacional de Participación Ciudadana</li> <li>• Sistema Nacional de Planeación</li> <li>• Espacios de escucha para víctimas y grupos étnicos</li> <li>• Instancias de participación y veeduría del Acuerdo de Paz</li> <li>• Instancia especial de mujeres</li> <li>• Consejo Nacional y Consejos Territoriales de Paz</li> <li>• Espacios de negociación y decisión de organizaciones de trabajadores</li> <li>• Mesa Nacional y Mesas territoriales de Garantías</li> <li>• Instancias de participación juveniles</li> <li>• Consejos Municipales de Desarrollo Rural</li> <li>• Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario</li> <li>• Sistema Nacional de Diálogo y transformación de conflictos socioambientales</li> </ul>
Condiciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso universal y gratuito a la información</li> <li>• Garantías para la protesta</li> <li>• Garantías para la libertad de expresión</li> <li>• Fortalecimiento de la descentralización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia y acceso a la información</li> <li>• Ampliación de mecanismos de participación vinculante</li> <li>• Garantías para líderes</li> <li>• Creación de escenarios de diálogo social nacional</li> <li>• Fomento de la participación y de la veeduría ciudadana</li> <li>• Desarrollo de política pública para la gobernanza cultural</li> <li>• Reforma de la ley orgánica de ordenamiento</li> <li>• Proyecto de ley estatutaria para proteger la libertad de reunión, de manifestación y de protesta social pacífica</li> <li>• Creación de espacios culturales para el diálogo de saberes</li> <li>• Diseño de una política de diálogo permanente en los territorios</li> <li>• Mejoramiento de los dispositivos existentes de participación</li> <li>• Reformulación de la política de participación ciudadana</li> <li>• Diseño de política de fortalecimiento a expresiones asociativas de la sociedad civil</li> <li>• Evaluación de la Ley 1757 de 2015</li> <li>• Fortalecimiento del Consejo Nacional y del Sistema Nacional de Participación Ciudadana</li> <li>• Implementación de metodologías y herramientas de diálogo para instancias formales de participación</li> <li>• Revisión de la ley orgánica de planeación</li> <li>• Divulgación de instrumentos de planeación</li> <li>• Fortalecimiento del Consejo Nacional y de los Consejos Territoriales de Paz</li> <li>• Política de paridad de género en los Consejos de Planeación</li> <li>• Fortalecimiento de instancias de participación juvenil</li> <li>• Fortalecimiento de las personas con discapacidad para la participación</li> </ul>

Descriptor	Programa de gobierno	Documento de Bases del PND
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Sociedad verdaderamente democrática (Democracia multicolor)</i></li> <li>• <i>Sociedad más igualitaria</i></li> <li>• <i>Seguridad humana</i></li> <li>• <i>Política de espacio público</i></li> <li>• <i>Política pública de economía popular</i></li> <li>• <i>Política pública de educación</i></li> <li>• <i>Gobernanza cultural</i></li> <li>• <i>Reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos</i></li> <li>• <i>Reestructuración de la policía</i></li> <li>• <i>Lucha contra la corrupción</i></li> <li>• <i>Reparación de las víctimas</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Involucramiento ciudadano en la gestión de lo público</i></li> <li>• <i>Construcción de paz con justicia</i></li> <li>• <i>Resolución pacífica de los conflictos y desescalamiento de la conflictividad</i></li> <li>• <i>Implementación del Acuerdo de Paz en sus componentes participativos</i></li> <li>• <i>Democratización de la información</i></li> <li>• <i>Cooperación de actores en el territorio</i></li> <li>• <i>Consolidación de vocerías juveniles</i></li> <li>• <i>Universalización del servicio de energía eléctrica</i></li> <li>• <i>Regulación sobre protección de la libertad de expresión, la manifestación y la protesta social pacífica como derecho</i></li> <li>• <i>Nueva política de drogas</i></li> <li>• <i>Gobernanza cultural</i></li> <li>• <i>Política pública de economía popular</i></li> <li>• <i>Transición energética justa</i></li> <li>• <i>Política pública de diálogo social</i></li> <li>• <i>Política integral de hábitat</i></li> <li>• <i>Nueva política institucional de participación ciudadana</i></li> <li>• <i>Política de fortalecimiento de expresiones asociativas de la sociedad civil</i></li> <li>• <i>Ley de garantías para la promoción de la participación y otras actividades de las organizaciones y movimientos sociales</i></li> <li>• <i>Reglamentación del Sistema Nacional de Planeación</i></li> </ul>

(\*) En cursiva los contenidos que aparecen solamente en uno de los dos documentos.

Fuente: elaboración propia con base en el Programa de Gobierno y el Documento de Bases del PND.

Son notorias las diferencias entre uno y otro documento, en términos de lenguaje y de amplitud del contenido, lo cual no es extraño si se tiene en cuenta el carácter y la autoría de cada uno: el programa de gobierno tiene una intención electoral: consolidar una base de seguidores y activistas, y atraer a otros votantes que no necesariamente han sido partidarios del candidato. El tono de ese documento es más general, intencionalmente ideológico y busca diferenciar la propuesta del candidato de otras propuestas. Es un documento elaborado por el equipo programático de campaña con un propósito central: ganar las elecciones. El documento de Bases es diferente. Mantiene un tono político, pero acompañado de argumentos basados en información y conocimiento técnico que sirven de guía para la gestión de los asuntos públicos. Es elaborado por el equipo del gobierno, bajo el liderazgo técnico del DNP y, en esta ocasión, recoge propuestas formuladas en los Diálogos Regionales Vinculantes (DRV). Utiliza, en consecuencia, un lenguaje más preciso e incluye –sin apartarse del espíritu del programa– propuestas que deben traducirse, de un lado, en planes de acción y, de otro, en un articulado que el Congreso debe aprobar para convertirlo en ley de la república. Eso permite entender, para citar un ejemplo, por qué en el documento programático se habla de la “democracia multicolor”,

mientras que, en el de Bases, se hace referencia más bien al “involucramiento ciudadano en la gestión de lo público”.

A pesar de esas diferencias, los dos documentos permiten identificar por lo menos seis rasgos del enfoque sobre participación ciudadana del gobierno: en primer lugar, la participación ha de ser *incluyente*, es decir, involucrar a todos(as) los(as) colombianos(as) sin excepción en las decisiones sobre asuntos que afectan sus vidas. Los sujetos de la participación son múltiples: comunidades, organizaciones, personas, sectores, poblaciones, la sociedad civil, “la gente”, etc. Nadie puede ser excluido de intervenir en el escenario público, pues la participación es concebida antes que todo como derecho. Hay énfasis –es cierto– que obedecen a prioridades del gobierno: los excluidos, los que no han tenido voz, las mujeres, los jóvenes, los grupos étnicos. Pero ello no resta importancia a otros actores, también titulares del derecho, que antes no tenían posibilidad de incidir en decisiones públicas, por ejemplo, los afiliados a Fondos de Pensiones, y que el gobierno invita a sumarse a procesos participativos.

En segundo lugar, la participación debe tener idealmente un alcance *vinculante*. Es un parámetro más reiterado en el programa de gobierno que en el documento de Bases, que refleja el interés del gobierno de que la

gente pueda decidir, que la participación, a diferencia de lo ocurrido con las instituciones formales existentes (Velásquez y González, 2003; Velásquez y otros, 2020), permita a la ciudadanía ser protagonista en las decisiones públicas. Los dos documentos utilizan otros calificativos (“efectiva”, “incidente”) que revelan el mismo propósito. Un tercer rasgo de la participación es que debe ser *transversal*, es decir, ha de copar todos los ámbitos de la gestión pública, sin excepción. La participación es un ingrediente necesario del manejo de lo público y, en consecuencia, todas las instancias del gobierno deben incorporarla como parte de su quehacer diario, lo que traza desafíos de gran calado para entidades gubernamentales que no han incorporado la cultura del relacionamiento con los “otros”, con el mundo exterior a la burocracia estatal, y que por décadas han tomado decisiones a

espaldas de la gente. Esas entidades tendrán que modificar su *modus operandi* y, de paso, su cultura y su estructura organizacional.

En cuarto lugar, los dos documentos —especialmente el de Bases— incluyen un amplio listado de *dispositivos de participación*, tanto institucionales como de movilización (las manifestaciones y la protesta pacífica). Lo interesante es que la mayoría de los instrumentos propuestos son de carácter institucional: los ya existentes —que no son pocos<sup>14</sup>— y otros nuevos que el gobierno piensa crear, según lo anuncia en el documento de Bases; por ejemplo, los “mecanismos de participación vinculante de comunidades campesinas, indígenas y afro” o los “escenarios de diálogo social multiactor”. El gobierno reafirma su intención de poner en marcha los mecanismos incluidos en el Acuerdo de Paz y de reconocer la protesta como derecho y como forma de participación válida. Cabe también destacar la mención del Consejo Nacional de

Participación y del Sistema Nacional de Participación, dos dispositivos que hasta la fecha han sido totalmente marginales en la gestión de los asuntos públicos en el país.

Un quinto rasgo hace referencia a las *condiciones* que el gobierno y el Estado deben asegurar para que la participación pueda tener lugar y cumplir su cometido. La primera es la voluntad de promover la participación a través de sus distintas formas y modalidades. Es una obligación constitucional que el gobierno reconoce como función propia. La segunda es asegurar un acceso gratuito y universal a la información sobre los temas de interés público. Una tercera condición alude a la obligación del Estado de brindar las garantías para la participación. La cuarta es el diseño de los dispositivos necesarios para promover el diálogo y la participación a nivel nacional y territorial, lo que implica profundizar la descentralización, de manera que los espacios territoriales sean atractivos para la gente. El gobierno sugiere además la necesidad de evaluar algunas normas (por ejemplo, la ley 1757 sobre participación), reformar otras (la ley de planeación, y la de ordenamiento territorial) y concretar nuevas que han estado pendientes (la regulación de la protesta pacífica, la ley de garantías para la participación y otras actividades de las organizaciones y los movimientos sociales). Una última condición es el diseño de políticas que permitan una mayor calidad del ejercicio participativo: política de diálogo social, de manejo de las conflictividades, de participación ciudadana, de fortalecimiento de las formas asociativas, etc.

Una última cualidad de la participación para el actual gobierno, derivada de los cinco anteriores, es que debe ofrecer *resultados*, es decir, debe ser efectiva para la satisfacción de los intereses ciudadanos y para el bien de todo el país. La participación es un medio, no un fin en sí mismo. Lo que pretende el gobierno es que la intervención de la ciudadanía contribuya al logro de dos anhelos de país: que sea un país más democrático, en el cual

“Una tercera condición alude a la obligación del Estado de brindar las garantías para la participación.”

14. Ver el Clic Participativo, un visor diseñado por el DNP, con base en la sistematización de dispositivos realizada por Foro Nacional por Colombia, que contiene un mapeo en tiempo real de los dispositivos de participación creados por normas nacionales.



quienes no han tenido voz la tengan y puedan ser escuchados y atendidos por las distintas esferas del gobierno y del Estado; y que sea un país más igualitario, en paz y con futuro para todas y todos.

## Los “cómo”: el trilema de Petro

El programa de gobierno y el documento de Bases del PND contienen fórmulas sobre los “qué” de la participación, de los propósitos y las metas en ese campo. Pero poco o nada dicen sobre los “cómo”, salvo en lo que respecta a las condiciones de la participación. Una cosa es querer y otra poder. Las estrategias y los procedimientos no son asunto menor. Más aún, pueden ser determinantes del resultado perseguido. En este caso, hay que acudir a la práctica, a los hechos, a lo que el gobierno ha realizado hasta ahora.

Lo que ha mostrado esa práctica son tres caminos diferentes: i) el uso de las instituciones participativas; ii) los diálogos vinculantes; y iii) las manifestaciones callejeras de apoyo al gobierno. Son tres rutas que obedecen a lógicas diferentes y que plantean al gobierno un verdadero trilema<sup>15</sup>. Analicemos una a una.

La institucionalidad participativa hace parte del “paisaje” de lo público. Es una institucionalidad amplia, regulada por normas nacionales, departamentales y municipales, que tiene una historia que se remonta en Colombia hasta los años ochenta del siglo pasado (Velásquez y González, 2003; Velásquez y otros, 2020). Aunque la mayor parte de los dispositivos institucionales no son obligatorios (salvo, por ejemplo, los Consejos de Planeación) están ahí y puede haber una presión de diferentes sectores sociales para que funcionen como canales de transmisión de iniciativas desde la ciudadanía hacia los gobiernos respectivos. La ciudadanía se ha ido alejando de ellos por varias razones, en especial porque no son instancias efectivas para resolver sus problemas, pero ello no significa que hayan

perdido del todo su vigencia. Hay grupos organizados que los consideran escenarios válidos de participación y siguen haciendo uso de ellos. En consecuencia, el gobierno no puede obviarlos en su relacionamiento con la sociedad, así crea que no son el vehículo óptimo para democratizar las decisiones públicas. Por su talante y por sus antecedentes<sup>16</sup>, el presidente Petro y su círculo más cercano no son muy afectos a estas instituciones. Pero las han tenido que utilizar. Para citar solo un ejemplo: el gobierno tuvo, por ley, que remitir su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo al Consejo Nacional de Planeación para que este emitiera su concepto. Y así sucedió.

Lo que llama la atención es que en el programa de gobierno y en el documento de Bases del PND el gobierno le apuesta a fortalecer las instituciones participativas y a crear las condiciones normativas y de política para que los dispositivos institucionales tengan un rol de mayor peso en el conjunto de dinámicas de participación que piensa promover<sup>17</sup>. Puede parecer contradictorio este giro contenido en las Bases del Plan con respecto a lo que ha sido el talante y la opinión del Presidente al respecto, por lo que habrá que ver lo que el gobierno lleve a la práctica en el futuro, a fin de saber si realmente la fórmula de fortalecer las instituciones participativas es algo que va más allá de una retórica discursiva.

La segunda vía es la de los Diálogos Regionales Vinculantes (DRV). El gobierno ha propiciado varias experiencias al respecto (formulación del PND, diálogos para la hoja de ruta de la transición energética, construcción de paz) y parece ser una alternativa que se amolda más al talante y estilo del Presidente. Una rápida evaluación de

**“** En el programa de gobierno y en el documento de Bases del PND el gobierno le apuesta a fortalecer las instituciones participativas.

15. Se propone este neologismo para señalar que Petro y su gobierno tienen ante sí, no dos opciones (según la RAE, un dilema es una “situación en la que es necesario elegir entre dos opciones igualmente buenas o malas”), sino tres.

16. Cuando el actual presidente fue Alcalde de Bogotá, creó dinámicas paralelas, no institucionales, al funcionamiento de los espacios formales. Al tiempo que se realizaban los encuentros ciudadanos en las localidades para la formulación de los planes de desarrollo locales, la Alcaldía promovió los presupuestos participativos (ver Velásquez, 2016).

17. Recuérdese que en los últimos años se ha producido un consenso en torno a la idea de racionalizar espacios y de evitar la creación de más dispositivos institucionales.

## “ Los Diálogos Regionales Vinculantes no fueron diálogos ni fueron vinculantes.

los diálogos para la construcción del PND puede ofrecer pistas para conocer el peso de esta modalidad de participación en la estrategia del gobierno.

Los DRV constituyen una innovación democrática en el contexto colombiano<sup>18</sup>. Nunca el gobierno se había acercado a las regiones para la formulación del plan de desarrollo, y menos con un diseño como el que propuso el equipo de Petro. Que los altos mandos del gobierno, incluido

el presidente y la vicepresidenta, hayan ido a regiones remotas a escuchar las propuestas de la gente para el PND es algo inédito en la historia de la planeación nacional en el país. Además, no solo fue una ocasión de encuentro entre la ciudadanía y el gobierno, sino también entre diferentes actores sociales y económicos que pudieron interactuar y conocer sus opiniones sobre diversos temas. También hay que reconocer los logros en términos de

asistencia, 250.000 personas en 51 eventos, y de propuestas, cerca de 90.000, según lo informado por el DNP (Gobierno de Colombia, 2023). Estas constituyen un arsenal de contenidos que puede alimentar el PND, pero que también pueden ser aprovechadas para otros procesos en el futuro.

Pero, los Diálogos Regionales Vinculantes no fueron diálogos ni fueron vinculantes. El diálogo es “un proceso interactivo, voluntario y construido por los actores que intervienen, cada uno de ellos con intereses y cosmovisiones divergentes en muchos aspectos, aunque posiblemente convergentes en otros. Supone que los diferentes actores se reconocen como interlocutores válidos, lo que abre la puerta a la escucha y al es-

tablecimiento de puentes de comunicación entre los dialogantes que les permiten ‘entender, no solo lo que otros dicen o hacen, sino lo que sienten, y lo que los motiva o inspira’ (Mendoza, 2017, p. 8)” (Foro Capítulo Región Central, 2021, p. 3). El diálogo, además, busca la construcción de acuerdos a partir de un proceso de deliberación que puede tomar bastante tiempo, en el que los participantes identifican convergencias y divergencias. Para ello, el diálogo requiere de grupos pequeños y de una buena dosis de información avalada por los participantes.

Los DRV no llenan ninguna de estas características. No hubo el tiempo necesario para que los actores se reconocieran, se escucharan y fueran construyendo acuerdos. Hubo intercambio de opiniones y propuestas, incluso algo de deliberación entre los asistentes, pero sin una base informativa y de conocimiento suficiente. Fueron los funcionarios del gobierno quienes organizaron ese material y lo priorizaron *in situ* para incorporarlos posteriormente al PND. Además, al estilo del Presidente Petro, se trataba de llenar escenarios y de lograr procesos masivos. Esa era una condición fundamental del ejercicio. Así, el diálogo era prácticamente imposible<sup>19</sup>. A las cosas hay que decirles por su nombre. Estos eventos fueron consultas, mas no diálogos. El gobierno fue a los territorios a escuchar a la gente –lo que no deja de ser importante– para recoger sus opiniones y propuestas, no a dialogar ni a construir acuerdos.

Pero tampoco fueron vinculantes, si por tal se entiende el compromiso del gobierno de incluir en el PND todas las propuestas surgidas de la gente. El gobierno no fue a los territorios a construir acuerdos con los participantes, sino a escuchar y tomar nota. Luego, haciendo uso de un alto margen de discrecionalidad, seleccionó las que podrían ser incluidas en el

18. Lo más parecido fue la experiencia de la “trocha ciudadana” en los años noventa, que no fue promovida por el gobierno, sino por el Consejo Nacional de Planeación.

19. No sobra señalar los problemas logísticos, organizativos y metodológicos del proceso, organizado en muy poco tiempo. Los informes de evaluación de los DRV elaborados por Dejusticia (2023), la Fundación Ideas para la Paz (2023), Democracia en Riesgo (2023) y SIPAZ, Global Exchange y Oxfam Colombia (2023) dejan un extenso listado de deficiencias: los tiempos cortos; los grupos demasiado grandes; la falta de ayudas pedagógicas; la ausencia de una preparación previa de los asistentes para enfrentar el proceso; las fallas de los facilitadores en el ejercicio de su función; la dificultad para establecer la trazabilidad de las propuestas y para conocer los métodos a través de los cuales fueron sistematizadas, ni la ruta para su inclusión en el plan; la extensión innecesaria de los actos protocolarios; el incumplimiento de horarios; la dispersión temática; la ausencia de herramientas de relatoría en las Mesas; el desconocimiento de particularidades territoriales; las dificultades de acceso de algunos asistentes a herramientas digitales; el sesgo de asistencia (muchos seguidores del gobierno, pocos opositores).

Plan, con base en criterios que el propio Director de Planeación Nacional mencionó en su Introducción al documento de balance de los DRV: “*viabilidad* de cada una de las iniciativas; (...) *consistencia*, o sea que la suma del costo de los proyectos no desborde las posibilidades fiscales; (...) *eficiencia* o uso óptimo de los recursos —lo cual implica comparar los proyectos—, y (...) *coherencia* entre proyectos específicos y objetivos o metas generales del Plan” (Gobierno de Colombia, 2023, p. 21).

Además, como también lo reconoce el Director del DNP, es el gobierno el que en última instancia toma la decisión de formular el plan, según lo ordena la ley:

Es más: la planeación responsable implica un riguroso estudio técnico e interdisciplinario de cada programa, proyecto o línea de acción gubernamental, condiciones estas que no podrían cumplir ni sería sensato exigir del ciudadano o ciudadana común. Por todo esto y en todas partes del mundo, el documento detallado del Plan es preparado por una entidad técnica especializada; en el caso de *Colombia potencia mundial de vida*, esa entidad técnica acogió las directrices del Programa de Gobierno que los colombianos y colombianas habían aprobado en las urnas, y organizó los DRV alrededor de las cinco transformaciones ya citadas (Ibid.).

Lo que el gobierno de Petro hizo fue un innovador ejercicio de consulta ciudadana para escuchar a la gente, recabar iniciativas desde las regiones (“desde abajo”) y garantizar algún grado de incidencia ciudadana al recoger algunas de ellas e incorporarlas en el plan. Eso fue. Ni más, ni menos. Lo de Diálogos Vinculantes es un rótulo de clara intención política que no solo sobrepasa de lejos el alcance de lo realizado, sino que pudo generar expectativas frustradas —como de hecho ocurrió— en un buen número de asistentes.

La tercera ruta de participación es la movilización en apoyo al gobierno y a sus reformas. Esta es otra lógica, la de la “democracia plebis-

citaria”<sup>20</sup>. El Presidente Petro llamó a través de su cuenta de Twitter a sus seguidores para que salieran a la calle a apoyar sus reformas y a deliberar sobre las mismas: “Invito a las fuerzas del gobierno del cambio a convocarnos a discutir en las calles las reformas que se avecinan. La laboral para más estabilidad en el trabajo, la pensio-  
nal para que ningún viejo muera de frío en la calle, la de salud para volverla un derecho real”. Y añadió: “La juventud no nació en Colombia para ser encarcelada o morir en una trocha sino que nació para el estudio, el arte, la libertad y la vida. Porque la sociedad debe discutir las reformas los invito a acompañarme en la plaza pública este 14 de febrero y el 1 de mayo”.

Este llamado causó una fuerte polémica. Columnistas de algunos medios interpretaron esta invitación como un sesgo autoritario del gobierno —incluso demagógico y manipulador— y como forma de ejercer presión (indebida) sobre el Congreso para que apruebe las reformas (Caro, 2023). Otros señalaron que este llamado no lesiona los principios democráticos, sino que hace parte de las tensiones y confrontaciones que son características de la democracia (Parra, 2023).

Más allá de esta polémica, lo que interesa aquí es entender el sentido de este llamado como una forma de invitar a las masas a participar. La convocatoria de Petro tiene un sentido político, cuya legitimidad proviene no solo del hecho de que la ley no lo prohíbe, sino de que no atenta contra la vigencia de las instituciones democráticas ni irrespete la división de poderes. Es una invitación a salir a las calles, no para cerrar el Congreso o algo parecido, sino para hacer uso del mecanismo de *checks and balances*, esta vez fortaleciendo el contrapeso popular ante los organismos del Estado y ante otros sectores de la economía y la sociedad que tienen en sus

“ Lo que el gobierno de Petro hizo fue un innovador ejercicio de consulta ciudadana para escuchar a la gente.

20. Weber define la democracia plebiscitaria como una forma de dominación carismática. El carisma se refiere “al reconocimiento de las cualidades extraordinarias que los seguidores le atribuyen al jefe o al héroe y que implica una entrega plena” (Serrafero, 2018). Esa confianza se mantiene siempre y cuando dicha confianza se traduzca en beneficios para los seguidores. Este tipo de democracia, —dice Weber— tiene un alto contenido emotivo y espontáneo

manos importantes cuotas de poder (los medios de comunicación, el empresariado, etc.). Podría decirse que es una forma de estimular el *lobbying* popular y contrarrestar otros canales de influencia que utilizan los medios y los sectores políticos y empresariales para hacer valer sus intereses.

Ahora bien, las marchas –que no son solo para protestar<sup>21</sup>, ni son monopolio de la oposición– no son tampoco escenarios de deliberación. Hay consignas, proclamas y declaraciones, pero no es el lugar para el intercambio de ideas. Por el contrario, son utilizadas por sus organizadores para dar respaldo a mensajes políticos relevantes en una coyuntura específica. Petro invitó a discutir en las calles sus reformas, pero no para discutir las, sino para explicarlas e insistir en

sus bondades y en la necesidad de que sean aprobadas. Lo de discutir en la calle con los manifestantes es un recurso retórico de fuerte carga simbólica. Nada más. Lo cierto es que Petro no discutió el 14 de febrero con nadie: habló una hora y media desde el balcón y luego el evento se dio por concluido.

Al otro día, la oposición respondió con otras marchas, incluso más nutridas que las del día anterior, según señalaron algunos medios. Y eso hace parte del sistema democrático: la gente se expresó en la calle, unos a favor del gobierno y otros en contra de sus reformas. Fueron demostraciones de parte y parte para medir fuerzas y contribuir desde la calle al desarrollo de los procesos institucionales. Fueron manifestaciones en paz, sin eventos de violencia qué lamentar. Lo cierto es que ninguna de esas manifestaciones igualó en asistencia las que tuvieron lugar con ocasión de los paros nacionales de 2019 y 2021. Ese hecho tiene su significado: la gente marcha cuando quiere hacer reclamos específicos en contra de decisiones gubernamentales que, por acción o por omisión, afectan sus intereses. No tanto

para apoyar a un gobierno o a la oposición. Es un riesgo que deben asumir sus convocantes.

También hay que aceptar que hay algo de plebiscitario en la invitación de Petro. El líder acude a sus seguidores para que aclamen sus políticas y, por esa vía, respaldar al gobierno. Es lo que delataban las consignas en las marchas del 14 de febrero. Petro posee un carisma, como lo han tenido otros dirigentes en el país y eso lo sabe él, y lo quiere aprovechar en todo sentido: para legitimar sus propuestas, para darles respaldo popular, para acumular políticamente e, incluso –¿por qué no?– para ganar votos que se reflejen en un avance del Pacto Histórico en las elecciones municipales y departamentales de este año. La otra cara de esa moneda es el riesgo de una democracia personalista que concentra en el líder todas las apuestas de éxito de una gestión. A la larga, si no se respetan las reglas democráticas, esa práctica puede debilitar las instituciones y dar un cierto sabor autoritario al manejo de lo público.

### Glosa final

El gobierno tiene ante sí un trilema sobre las rutas para promover la participación ciudadana con el alcance y la intensidad anunciados en su programa de gobierno. La clave es que ese trilema sea resuelto: esas tres rutas no pueden seguir siendo vías paralelas, no convergentes. Mantener esas tres lógicas por separado puede convertirse en un problema para el gobierno y para la ciudadanía en el inmediato futuro. Las tres vías son legítimas y cada una tiene ventajas y desventajas, por lo menos en la forma como han sido utilizadas hasta ahora. A Petro no le gusta mucho la vía institucional, pero tiene que utilizarla. La cuestión es cómo mejorar esos canales para que la ciudadanía gane confianza en ellos y sean efectivos en la satisfacción de expectativas ciudadanas. Y cómo generar vasos comunicantes entre ellos para darles coherencia y organicidad. El Sistema Nacional de Participación ciudadana y los Sistemas Departamentales y Municipales pueden ser una herramienta muy poderosa para lograrlo.

“ El gobierno tiene ante sí un trilema sobre las rutas para promover la participación ciudadana.

21. Hay varios tipos de movilización: algunas son de carácter expresivo y buscan visibilizar identidades e intereses, sin que haya de por medio reivindicaciones o desacuerdos con la autoridad pública; otras sí pretenden confrontar al interlocutor (el Estado, las empresas, los organismos internacionales) sobre un tema específico que afecta intereses.



Los llamados “diálogos vinculantes” encajan más en su estilo, pero a condición de que sean masivos e incluyentes, lo que limita severamente la posibilidad del diálogo. Sería mejor considerarlos como consultas deliberativas con incidencia en las decisiones públicas. Ello evitaría la generación de expectativas que luego pueden verse frustradas. Por su parte, la convocatoria a sus seguidores a tomarse las calles para respaldar sus políticas es el mecanismo que más le gusta al Presidente, pero puede tener los riesgos ya analizados.

Puede cumplir en momentos determinados una función positiva para el gobierno y para el activismo ciudadano, pero no puede convertirse en el mecanismo permanente y único para la aprobación de las políticas públicas.

Cada una de estas rutas tiene su momento. La sabiduría política consiste precisamente en identificar el *timing* de cada una y hacer uso adecuado de ellas para que contribuyan a democratizar las decisiones públicas y a lograr ese país que el gobierno y muchos colombianos aspiran a construir.■

## Referencias

- Caro, Andrés (2023). “Tres amenazas”. En: *La Silla Vacía*. Febrero 4. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/la-silla-vacia/opinion/articulos-columna/tres-amenazas/>
- CINEP (2019). Base de datos sobre luchas sociales en Colombia. Disponible en: <https://www.cinep.org.co/base-de-datos-luchas-sociales/>
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (eds.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dejusticia (2023). “La demagogia de los diálogos vinculantes”. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/column/la-demagogia-de-los-dialogos-vinculantes/>
- Democracia en riesgo (2023). “Limitaciones a la participación ciudadana en la formulación y aprobación del plan nacional de desarrollo”. Disponible en: <https://democraciaenriesgo.com/index.php/riesgos-democraticos/alerta-limitaciones-participacion-ciudadana-formulacion-y-aprobacion-pnd/>
- DNP (2023). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Bogotá.
- Fals Borda, Orlando (1986). “El nuevo despertar de los movimientos sociales”. En: *Revista Foro*. N° 1. Septiembre. 76-83.
- Fundación Ideas para la Paz (2023). “Lo que dejan los diálogos regionales de Petro en la planeación del desarrollo”. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-03/dialogo-en-el-gobierno-de-gustavo-petro-que-nos-dejan-los-dialogos-regionales-vinculantes-en-la-planeacion-del-desarrollo>
- Foro Capítulo Región Central (2021). “Análisis normativo y de políticas públicas en materia de diálogo multiactor y participación ciudadana en el sector minero” (mimeo). Bogotá.
- Gobierno de Colombia (2023). *Balace Diálogos Regionales Vinculantes*. Bogotá.
- Godelier, Maurice (1999). “Transitions”. En: Bensussan, Gérard y Labica, Georges (organizadores). *Dictionnaire Critique du marxisme*. Paris: PUF. 1165-1170.
- Leal, Francisco y Dávila, Andrés (1990). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo y Universidad Nacional (IEPRI).
- Melo, Jorge Orlando (2017). *Historia mínima de Colombia*. Madrid: Turner y el Colegio de México.
- Parra, Andrés (2023). “Las marchas de Petro”. En: *La silla Vacía*. Febrero 4. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/la-silla-vacia/opinion/articulos-columna/las-marchas-de-petro/>
- Petro, Gustavo y Márquez, Francia (2021). *Colombia, potencia mundial de la vida. Programa de gobierno 2022-2026*. Bogotá.
- Santos, Boaventura de Sousa (2021). *El futuro comienza ahora. De la pandemia a la utopía*. Madrid: Akal.
- Serrafero, Mario (2018). “Max Weber y la democracia plebiscitaria”. En: *Revista Internacional de Sociología*. Vol 76(2). Abril-junio. pp. 1-13.
- Sipaz, Global Exchange, Oxfam Colombia (2023). “Diálogos Regionales Vinculantes. Aprendizajes de la participación ciudadana en el Plan Nacional de Desarrollo”. Disponible en: <https://www.oxfam-colombia.org/dialogos-regionales-vinculantes-aprendizajes-de-la-participacion-ciudadana-en-el-plan-nacional-de-desarrollo/>
- Velásquez, Fabio (2011). “Dos décadas de participación ciudadana en Colombia”. En: *Revista Foro*. Nos. 74-75. Septiembre. pp. 101-114.
- Velásquez, Fabio (2016). “La participación ciudadana en Bogotá: entre la institucionalización y la movilización”. En: Álvarez Enríquez, Lucía (Coordinadora), *Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades*, México: Universidad Autónoma de México y Universidad Autónoma Metropolitana. pp. 71-102.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, Fabio; González, Esperanza; Martínez, Mario; Peña, Juliana; Arévalo, Julián y Vargas, Juan Camilo (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* 2003-2018. Tres tomos. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.



# Imposibilidad de la planeación en Colombia

**Jorge Iván González**  
Director  
Departamento  
Nacional de  
Planeación

## Introducción

La planeación en Colombia ha fracasado porque en regiones muy ricas habitan poblaciones muy pobres. Desde hace un siglo se saca petróleo del Magdalena Medio y sus hogares continúan viviendo en condiciones lamentables. Las rentas del carbón y de los minerales no se han reflejado en mejores condiciones de vida para los habitantes de las regiones productoras. Buenaventura, el mayor puerto del país, tiene niveles de pobreza inaceptables. La exuberancia del río Atrato contrasta con la falta de agua y con la mala calidad de vida de quienes viven en sus orillas.

Estas referencias apenas son algunas de las asimetrías que se presentan en el país. Los excedentes no se han distribuido de

tal forma que favorezcan a la mayoría de la población. En sus estudios de los ciclos económicos, Lonergan (1983) muestra que a medida que un país avanza, en cada nuevo ciclo el nivel de vida de la población debe mejorar. Para que haya simetría entre las dinámicas del crecimiento y del bien-estar de la población, es indispensable que el Estado cumpla de manera adecuada su función distributiva. Ello significa que la política pública debe crear las condiciones propicias para que los excedentes se asignen bien. El ejercicio de planeación debería permitir que la transferencia de recursos se realice de tal forma que las brechas sociales vayan disminuyendo. En Colombia no ha sucedido así y, por tanto, se puede concluir que la planea-

ción ha fracasado. De manera más sencilla, podría afirmarse que la mejor manifestación de la ausencia de la planeación en el país es la presencia de hogares muy pobres en regiones riquísimas.

Las riquezas ambientales del país son un activo de la humanidad, y su aprovechamiento no es posible sin el diseño de proyectos estratégicos, que sean el resultado de procesos de planeación bien articulados.

La planeación en Colombia tiene limitaciones estructurales, que se han ido acentuando con el paso del tiempo. Quizás el mejor plan de desarrollo del país haya sido *Las Cuatro Estrategias* de Misael Pastrana (1970-1974).

Además de que el relato es consistente, las interacciones entre las estrategias son consistentes. Con el paso del tiempo se han ido deteriorando las posibilidades de la planeación.

Una de las expresiones de las dificultades de la planeación es el aumento creciente de los artículos que se incluyen en la ley. En los primeros planes de desarrollo no se incluían artículos adicionales a las *Bases*. Con el paso del tiempo se ha aprovechado la ley del plan para introducir numerosos artículos, que desvían la discusión de los asuntos estratégicos hacia aspectos específicos, que aun cuando conservan la unidad de materia, distraen la atención de los temas sustantivos.

**TABLA 1 - Número de artículos incluidos en el proyecto de ley y finalmente aprobados en los últimos planes de desarrollo**

Ley	Número de artículos proyecto de ley	Número de artículos de la ley sancionada
812 de 2003 (Uribe 1)	88	137
1151 de 2007 (Uribe 2)	100	160
1450 de 2011 (Santos 1)	170	276
1753 de 2015 (Santos 2)	206	267
1955 de 2019 (Duque)	183	336
Plan actual	298	¿?

De la tabla 1 se desprenden dos conclusiones. Primero, el número de artículos ha ido aumentando, de 137 a 336<sup>1</sup>. Y, segundo, la ley sancionada tiene más artículos que el proyecto. La discusión en el Congreso se centra en cada uno de los artículos. Esta mirada a los “árboles” no permite ver la completitud del bosque.

En el país hay cinco obstáculos a la planeación: i) el rechazo al keynesianismo, ii) la sectorización, iii) la departamentalización, iv) los porcentajes fijos incrustados en normas constitucionales, v) el abuso de las identidades.

## El rechazo al keynesianismo

Durante tres décadas (50s, 60s, 70s) la teoría y la política económica se inclinaron hacia el keynesianismo. Había confianza en la in-

tervención del Estado, y durante la segunda mitad del siglo XX en Europa se consolidó el Estado del Bienestar. Como bien lo afirma Piketty (2013), la tributación progresiva fue la condición necesaria para que se pudieran llevar a cabo las políticas distributivas características de los estados de bienestar. En los años 70s, la tarifa del impuesto marginal a la renta llegó a ser, en el último rango, del 90%. El sistema fiscal en su conjunto (impuestos y subsidios) tuvo la capacidad de impactar de manera sustantiva la distribución de la riqueza. El principio básico que guía las decisiones es sencillo: los ricos pagan impuestos y los pobres reciben subsidios. El balance final de esta política favorece la equidad.

En la perspectiva de Keynes (1936), las *convenciones*, expresadas a través de la interven-

1. El plan de desarrollo del gobierno Petro, *Colombia, Potencia Mundial de la Vida* está en discusión en el Congreso, así que no conoce cuál será el número final de artículos.



ción pública, permiten contrarrestar la *incertidumbre* frente al futuro. Siguiendo a Knight (1921), Keynes diferencia la *incertidumbre* del *riesgo*. Este último se determina a partir de eventos que se repiten y que, por tanto, admiten el cálculo de probabilidades. Se trata de las estimaciones usuales sobre el comportamiento estimado de las acciones, de la tasa de cambio, de la rentabilidad de un restaurante, etc. La incertidumbre no admite cálculo de probabilidades porque tiene que ver con eventos únicos e irrepetibles, como la guerra en Ucrania, la sanción penal a Trump, el triunfo electoral de Petro, la caída de Castillo, etc.

La distinción entre el riesgo y la incertidumbre es un tema central de la política pública. Junto con Keynes, la escuela austriaca también reconoce la importancia de la incertidumbre<sup>2</sup>, pero la solución que propone es diferente. Keynes considera que la intervención pública es fundamental para contrarrestar la incertidumbre. Desde la perspectiva austriaca la incertidumbre se resuelve a través de la *catalaxia*, que es un mecanismo endógeno de auto regulación. En cada circunstancia, la sociedad se organiza de manera autónoma y encuentra el camino más adecuado para resolver las dificultades que se van presentando. La *catalaxia* reconoce las potencialidades inherentes a cada grupo social. Cualquier solución genera dinámicas inciertas, y no es posible prefigurar sus resultados. Los austriacos le critican a Keynes su pretensión de diseñar, a través de las *convenciones*, la sociedad futura. No es posible, dice Hayek, predeterminar las relaciones de causalidad que se presentarán en el futuro. Aún en contra de la intención de sus promotores, concluye Hayek, la acción del Estado puede ser perversa.

Entre las versiones de Keynes y de Hayek se terminó prefiriendo la de Keynes, y ello tuvo un gran impacto en la consolidación de los estados de bienestar. El ambiente que se respiraba después de la segunda guerra no era favorable a la visión liberal de Hayek.

Desde la perspectiva keynesiana la planea-

ción es importante. Y en este contexto la acción directriz del Estado es fundamental. El tipo de sociedad que se considera ideal se expresa a través de los planes de desarrollo. Puesto que se reconoce la pertinencia de la intervención pública, se debe formular, de manera discrecional, el modelo de acción que se considera más conveniente.

Desde finales de los años 70s comienza a dudarse de la pertinencia de la intervención del Estado. La lectura que hace Friedman (1976) cuando recibe el premio Nobel es una crítica contundente a la política económica keynesiana. La estanflación (inflación con desempleo), dice Friedman, es la negación del postulado keynesiano, que supone una relación inversa entre desempleo e inflación. Para los keynesianos es claro que el costo de reducir el desempleo es un aumento de la inflación. Y a la inversa, si se busca reducir la inflación se tiene que pagar un costo porque el desempleo aumenta. Esta relación inversa se rompe con la estanflación. Y si el keynesianismo falla en este aspecto fundamental, concluye Friedman, la intervención pública es innecesaria. Y las políticas de empleo activas propuestas por los keynesianos terminan siendo un fracaso.

La argumentación de Friedman en contra de Keynes se presenta en un momento favorable a las ideas liberales que desconfían de la intervención. En este contexto se acentúa el rechazo a la acción del Estado y se comienza a insistir en la capacidad auto-reguladora de las fuerzas del mercado. Bajo estas circunstancias la planeación pierde su razón de ser.

El discurso favorable a la no regulación fue ganando aceptación en el panorama internacional. Esta dinámica ha tenido dos consecuencias perversas. Por un lado, se debilitó la institucionalidad de la planeación. Y, por el otro, aumentó de manera considerable el porcentaje de la deuda pública con respecto al PIB.

Los organismos de planeación perdieron relevancia, y los gobiernos los minimizaron o los eliminaron. En Colombia no se llegó hasta ese

2. Ver, por ejemplo, Hayek (1944) y Mises (1949).



extremo, y a pesar del discurso en contra de la intervención, se consolidó el equipo técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y se continuaron haciendo los planes de desarrollo. Por lo menos, se mantuvieron los procedimientos formales. Podría discutirse si en la realidad las disposiciones de los planes efectivamente se llevaron a cabo.

La segunda consecuencia del desprecio por la planeación y por la intervención del Estado, es el aumento de la deuda pública. Su saldo con respecto al PIB ha venido creciendo de forma significativa. En Colombia es alrededor del 60%. En Estados Unidos y en gran parte de los países europeos los porcentajes son superiores al 100%. Estos niveles tan altos no tenían precedentes.

La explicación de este desbalance es clara. El desprecio por el Estado se ha reflejado en la caída de los impuestos pero no en la disminución del gasto. Esta brecha sigue aumentando. Y el desbalance no se cerrará a menos que aumenten los impuestos. Es imposible reducir el gasto público porque las necesidades van en aumento. Los requerimientos son enormes. A medida que la población se envejece y crecen las demandas de los ciudadanos, es inevitable que haya aumentos del gasto público. Si a las necesidades en áreas como la educación y la salud se le agregan las demandas crecientes en ciencias y tecnología, armamento, cambio climático, etc., se hace más evidente la necesidad de incrementar el gasto público.

Es problemático que el gasto público aumente sin que haya planeación. Esta asimetría es perjudicial porque el gasto sin jerarquía, y sin orden, termina siendo ineficiente. Mazzucato

(2011) muestra que la intervención del Estado es eficiente únicamente si es de calidad y pertinencia. El gasto público sin planeación puede tener consecuencias negativas.

La recuperación del discurso a favor de la intervención del Estado es una tarea sustantiva del DNP. En el debate nacional es importante que se vuelva a tener simpatía por la acción pública.

## La sectorización del presupuesto

El segundo obstáculo que se le atraviesa a la planeación es la sectorización del presupuesto. Este es un mal que impide la articulación de proyectos. La distribución de los recursos se realiza de acuerdo con las necesidades de los ministerios y los sectores. La ruptura de la lógica sectorial es un reto complejo, porque la fragmentación comienza por la propia Planeación Nacional. El ordenamiento institucional del DNP tiene un claro sesgo hacia lo sectorial.

El Plan de Desarrollo, *Colombia Potencia Mundial de la Vida* (DNP 2023), hace un esfuerzo por romper con la sectorialización. Las cinco transformaciones están pensadas de tal manera que obligan a la confluencia de sectores. En cada una de ellas intervienen todos los sectores. La distribución de los recursos del plan plurianual de inversiones (PPI) se realiza con la concurrencia de los ministerios.

Las transformaciones son: *ordenamiento del territorio alrededor del agua* (\$28,8 billones), *seguridad humana y justicia social* (\$743,7 billones), *derecho humano a la alimentación* (\$46,1 billones), *transformación energética*, *internacionalización de la economía y justicia*

**TABLA 2 - Plan plurianual de inversión (2022-2026)**  
(Billones de pesos del 2022)

Seguridad Humana y justicia social	743,7
Convergencia social y regional	138,4
Transformación energética	114,4
Derecho a la alimentación	46,1
Ordenamiento del territorio	28,8
Estabilidad macroeconómica	83,4
<b>Total</b>	<b>1.154,8</b>

Fuente: DNP (2023)

*ambiental* (\$114,4 billones), *convergencia social y regional* (\$138,4 billones) (tabla 2).

En cada una de las transformaciones participan todos los sectores. Por ejemplo, en ordenamiento del territorio alrededor del agua se incluyen programas de varios ministerios. Entre otros, de Agricultura, Ambiente, Vivienda, Educación, Minas...

La integración de programas que hace el Plan de Desarrollo alrededor de cada transformación no es suficiente para romper la fragmentación sectorial, ya que finalmente al presupuesto se distribuye por ministerios.

La alternativa ideal a la sectorización sería el *presupuesto por programa*, tal y como lo propuso la Comisión de Gasto (2017). La distribución del gasto por programa tiene numerosas ventajas. A pesar de sus bondades

intrínsecas, se ha avanzado muy poco en esa dirección. La ruptura de la sectorización sería una revolución en el manejo del presupuesto.

A nivel internacional se ha vuelto a insistir en la relevancia del presupuesto por programa. Se busca que el gasto público se estructure alrededor de pocos programas estratégicos. El presupuesto por programa permite eliminar cinco asimetrías: entre

niveles de gobierno, entre instituciones, entre los gastos de funcionamiento e inversión, entre las anualidades y entre los agentes responsables.

Actualmente hay *traslapes* entre los gobiernos nacional, departamental y municipal. No hay complementariedad, ni en recursos, ni en la ejecución. El desorden entre los niveles de gobierno es *vertical* y *horizontal*. Vertical porque los programas de la Nación, de los departamentos y de los municipios no están coordinados. Y horizontal porque no hay articulación entre entidades que realizan tareas similares. Es frecuente que a un mismo sitio lleguen instituciones públicas a realizar funciones similares, sin que previamente haya habido acuerdo entre ellas.

El presupuesto por programa tiene la virtud adicional de romper la diferenciación arbitraria entre gastos de funcionamiento e inversión. El gasto está dirigido al cumplimiento del programa, dejando de lado la separación entre funcionamiento e inversión. Lo importante es cumplir con los objetivos del programa, independientemente de que se catalogue el gasto como funcionamiento o inversión. En la ejecución del programa se mezclan los salarios, la compra de maquinaria, la realización de obras de infraestructura. Y en este proceso pierde sentido la diferencia entre funcionamiento e inversión. La programación obliga a que haya una sincronía entre las diversas modalidades de gasto.

El presupuesto por programa rompe las anualidades. Actualmente, si durante la vigencia no se ejecuta el proyecto se tiene que recurrir a vigencias futuras, que distorsionan los presupuestos y generan ambigüedades. El diseño de las vigencias futuras tiene complejidades administrativas que le restan eficiencia a los proyectos. El presupuesto por programa tiene como referencia el período en el que se obtienen los resultados, y éste puede ir más allá de la vigencia anual.

Y, finalmente, el presupuesto por programa permite precisar mejor las responsabilidades. La calidad de los funcionarios se evalúa teniendo en cuenta el avance del programa, y no los aspectos puramente formales relacionados con su desempeño. El programa define la meta, y a partir de allí se determina la calidad técnica del funcionario.

Desgraciadamente se ha avanzado muy poco en la implementación del presupuesto por programa. Apenas se están comenzando a definir los clasificadores adecuados. El presupuesto por programa implica cambios sustantivos en las normas actuales y, sin duda, es una tarea compleja. No obstante sus dificultades, es importante que se tomen medidas que permitan ir avanzando en esta dirección.

## La departamentalización

El otro gran inconveniente para consolidar la planeación es la tendencia hacia la departamentalización de las inversiones. Para los congresistas y para los gobernantes locales

“ La alternativa ideal a la sectorización sería el presupuesto por programa, tal y como lo propuso la Comisión de Gasto (2017).

es importante examinar el presupuesto desde la perspectiva del departamento. Y entonces buscan que los recursos destinados al departamento aumenten con respecto al plan de desarrollo anterior. Pero esta mirada tiene dos grandes inconvenientes. Por un lado, es la pérdida de perspectiva frente a los proyectos estratégicos. Y, por el otro, es la debilidad intrínseca de la clasificación por departamentos.

Cuando se insiste en la mirada departamental se dejan de lado proyectos regionales que tienen impacto estratégico, y que son relevantes a nivel nacional. Además, la clasificación por departamentos tiene una debilidad intrínseca porque numerosos proyectos que tienen impacto nacional no se pueden considerar departamentales. Basta con tres ejemplos. La planta de tratamiento de aguas residuales (Ptar) de Canoas en Bogotá no es un proyecto del departamento de Cundinamarca sino del país. La Ptar Canoas reduce la contaminación del Gran Río de La Magdalena. No tiene sentido decir que esta inversión es para Cundinamarca. El dragado del puerto de Buenaventura no se puede considerar un proyecto del Valle porque tiene impactos nacionales. Y, finalmente, la recuperación de la Amazonía no es un asunto de los departamentos que tienen que ver directamente con la selva. Es un proyecto que favorece al país y al planeta tierra.

En la definición de los proyectos de inversión en el Plan de Desarrollo se ha insistido en la relevancia de la mirada estratégica, superando la discusión estrecha de los departamentos. La financiación de grandes proyectos de alcance nacional favorece la distribución de recursos y contribuye a la convergencia regional. Si la inversión se destina a estos proyectos estratégicos se termina favoreciendo a los municipios y departamentos que antes recibían menos recursos. La conservación de la bio-diversidad pacífica o el impulso a la reforestación de la Amazonía benefician a regiones tradicionalmente marginadas.

En la discusión del Plan de Desarrollo en el Congreso se ha dado prioridad a los proyectos regionales sobre las opciones partidistas. Desde la perspectiva del DNP esta mirada, más allá de los partidos, favorece el desarrollo nacional y contribuye a la disminución de las brechas entre regiones.

## Porcentajes fijos en normas constitucionales

Colombia ha cometido el gravísimo error de definir en normas constitucionales porcentajes fijos para la distribución de recursos. Este ha sido un golpe durísimo a la discrecionalidad en la asignación de los recursos. Cuando se optó por rechazar a Keynes, y se aceptó la lógica friedmaniana, se buscaron reglas que permitieran definir asuntos fundamentales sin necesidad de la deliberación. Las reglas fiscales se inscriben en esta tradición. Puesto que la planeación no es relevante, y el Estado no debe tener injerencia discrecional, lo más sencillo es recurrir a reglas fijas.

El debate entre *reglas* y *discreción* ha sido intenso<sup>4</sup>, y la opción por la discreción ha sido una marca keynesiana. La política fiscal tiene que cumplir una tarea anticíclica, así que cuando la economía está en recesión el gasto público tiene que aumentar, y cuando el ciclo es favorable, aumentan los impuestos y se reduce el ritmo del gasto. Quienes consideran apropiadas las reglas desconfían de la responsabilidad de los gobiernos, que en sus afanes populistas incrementan el déficit. La regla tiene el inconveniente de desconocer las complejidades de los ciclos, y de menospreciar las incertidumbres futuras. Cada coyuntura es diferente y, entonces, las decisiones no se pueden pre-determinar a través de una regla<sup>5</sup>.

**“ Colombia ha cometido el gravísimo error de definir en normas constitucionales porcentajes fijos para la distribución de recursos.**

4. La literatura es abundante. Ver, por ejemplo, Barro (1986); Barro y Gordon (1983); Elbadawi, Schmidt-Hebbel y Soto (2015); Eyraud, Leddó, Dudine y Peralta (2018); Fatas y Mihov (2004); Kopits (2001); Kydland y Prescott (1977); Modigliani (1964); Taylor (1993), Tobin (1983).

5. En el caso colombiano, González (2011) pone en evidencia los males que se derivan de la absolutización de la regla fiscal.

Entre los diversos porcentajes que están amarrados a normas constitucionales, vale la pena destacar los del Sistema General de Participaciones (SGP) y los del Sistema General de Regalías (SGR). Los porcentajes arbitrarios que se han definido en estas leyes impiden que haya un manejo discrecional del presupuesto. Sin ninguna razón lógica se determinó que el 10% de las regalías deben destinarse a la ciencia y tecnología. Igualmente, sin ningún criterio claro se fijó en 7% el porcentaje para los programas relacionados con la consolidación de la paz. Apenas son dos ejemplos ilustrativos, que buscan llamar la atención sobre la perversidad de estas disposiciones legales inamovibles.

## El abuso de las identidades

Sin duda, Colombia ha sido un país excluyente. A lo largo de la historia, las comunidades afro, indígenas, campesinas se han menospreciado. La diversidad sexual apenas comienza a ser reconocida. La mujer continúa siendo discriminada.

Reconociendo de antemano este mal profundo de la sociedad colombiana, también es necesario advertir sobre el abuso de los reclamos a partir de las llamadas identidades. En su afán por ser reconocidas, las reivindicaciones de las cada vez más numerosas identidades, han llevado a una creciente fragmentación del presupuesto y de las opciones de la política pública. Esta dispersión termina siendo perjudicial para todos<sup>6</sup>. El movimiento woke ha llevado la marca identitaria a extremos libertarios que impiden la construcción de propósitos colectivos.

En contra de este discurso que divide, es importante recuperar categorías universales como la de ciudadanía. Se debe priorizar la simpatía por “la otra gente”, y para ello se debe ir “más allá de la identidad” (Sen 2001): “En una concepción centrada en lo humano, la inclusión universal abarca a todos los otros seres humanos. Esta postura universalista puede contrastarse con sistemas más limitados del pensamiento ético o político que se reducen, de una manera u otra, a grupos particulares de gente con cuyos miembros se identifica la persona” (Sen 2001, p. 13).

Sen propone volver a Smith (1759), de tal forma que el “observador imparcial” se pueda colocar en la situación del otro. Este es el ejercicio de la *simpatía*, que es la principal guía del sentimiento moral. La modernidad se construyó a partir de categorías universales. En el lenguaje de Kant (1785), el imperativo categórico debe guiar la decisión moral de *todos* los seres humanos (negros, blancos, indios, LGBTIQ, pobres, ricos, etc.).

## Conclusión

Mientras no haya planeación, un país tan rico como Colombia seguirá teniendo hogares pobres. Los obstáculos que existen para avanzar en la planeación han ido creando un escenario de *imposibilidades*. Para romper estas barreras se requiere cambios estructurales. La prioridad debería ser el *presupuesto por programa*. Es el camino más pertinente para ir creando condiciones favorables que permitan mirar con un horizonte de largo plazo, de tal manera que se vayan modificando los factores excluyentes que existen en el país.■

## Referencias

Barro, Robert (1986). “Recent Developments in the Theory of Rules versus Discretion”. En: *Economic Journal*. vol. 96. pp. 23-37.

Barro, Robert, Gordan, David (1983). “Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Poli-

cy”. En: *Journal of Monetary Economics*. vol. 12. pp. 101-121.

Bermúdez, Emilia (2008). “Roqueros y Roqueras, Pavitos y Pavitas, Skaters, Lesbianas y Gays. El Papel del Consumo Cultural en la Construcción de Representaciones de Identidades Juveniles (El Caso

de Algunos Grupos de Jóvenes que Van a los Malls en Maracaibo, Venezuela)”. En: *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. vol. 6. no. 2. Julio-diciembre. pp. 615-666.

Castells, Manuel (2000). *La Era de la Información. Economía, Socie-*

6. Las ventajas y limitaciones de las identidades ha sido reseñada en una extensa literatura como: Bermúdez (2008); Castells (2000); Gamboa (1991); García y Maniglio (2017); Hall y Du Gay (1996); Hoffmann (2002, 2007); Investigación y Desarrollo (2022); Keely y Ming Tan (2003); Landi (1983); Mosquera, Pardo y Hoffmann (2002); Nelson (1976); Parfit (1971); Sen (1985, 2001, 2005).



- dad y Cultura. *El Poder de la Identidad*. vol. 2, Madrid: Alianza.
- Comisión del Gasto y de la Inversión Pública (2017). *Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Ministerio de Hacienda – Fedesarrollo. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2023). Proyecto de Ley por el Cual Se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, *Colombia Potencia Mundial de la Vida*. Exposición de Motivos. Bogotá.
- Elbadawi, Ibrahim., Schmidt-Hebbel, Klaus., Soto, Raimundo (2015). “Why Do Countries Have Fiscal Rules?”. En: *Economía Chilena*. vol. 18- No. 3. diciembre. pp. 28-61.
- Eyraud, Luc., Lledó Víctor., Dudine, Paolo., Praalta, Adrian (2018). *How to Select Fiscal Rules. A Primer*, Notes. no. 9. IMF. Washington.
- Fatas, Antonio., Mihov, Ilian (2004). “The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the U.S. States”. Cepr. Insead. Fontainebleau. (mimeo).
- Friedman, Milton (1976). “Inflación y Desempleo”. En: *Los Premios Nobel de Economía 1969-197*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 313-341.
- Gamboa, Juan (1991). “Los Indígenas Urbanos: El Caso de los Ingas”. En: *Autodescubrimiento: Caminos de Identidad*. no. 6. pp. 25-29.
- García, Mabel, Maniglio Francesco (ed.) (2017). *Los Territorios Discursivos de América Latina. Interculturalidad, Comunicación e Identidad*. Quito: Ciespal.
- González, Jorge (2011). “La Sostenibilidad Fiscal y la Regla Fiscal son un Dúo Perverso”. En: *Revista Foro*. No. 74/75. pp. 115-121.
- Hall, Stuart, Du Gay, Paul (1996), ed. *Questions of Cultural Identity*. London: Sage.
- Hayek, Friedrich von (2006). *Camino de Servidumbre*. Madrid: Unión Editorial.
- Hoffmann, Odile (2002). “Conflictos Territoriales y Territorialidad Negra. El Caso de las Comunidades Afrocolombianas”. En: Mosquera Claudia., Pardo Mauricio., Hoffmann Odile (ed.) *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias Sociales e Identitarias. 150 Años de la Abolición de la Esclavitud en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, Icanh, Ilsa, IRD. pp. 360-368.
- Hoffmann, Odile (2007). *Comunidades Negras en el Pacífico Colombiano. Innovaciones y Dinámicas Étnicas*. Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos (Ifea), Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Abya-Yala, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México (Ciesas), Centre d’Etudes Mexicaines et Centre Américaines (Cemca).
- Investigación y Desarrollo (2022). *Paz Imperfecta, Interculturalidad y Construcción de Identidades*, vol. 30. No. 1, enero-junio.
- Kant, Immanuel (1785). *Cimentación para la Metafísica de las Costumbres*. Buenos Aires: Aguilar.
- Keely, Louise., Ming Tan, Chih (2003). “What Role Does Identity Play in the Preference for Income Distribution?”. University of Wisconsin, Madison, (mimeo).
- Keynes, John Maynard (1976). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Knight, Frank (2006). *Risk, Uncertainty and Profit*. New York: Dover Publications.
- Kopits, George (2001). *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?* IMF Working Paper. Washington.
- Kydland, Finn, Prescott, Edward (1977). “Rules Rather than Discretion. The Inconsistency of Optimal Plans”. En: *Journal of Political Economy*, vol. 85. No. 3. Junio. pp. 473-492.
- Landi, Oscar (1983). “Sobre Lenguajes, Identidades y Ciudadanías Políticas”. En: Lechner, Norbert (ed.) *Estado y Política en América Latina*. México: Siglo XXI. pp. 172-198.
- Loneran, Bernard (1983). “Macroeconomic Dynamic: An Essay in Circulation Analysis”. En: Lawrence, Frederick., Byrne Patrick., Heffling, Charles (ed.). *Collected Works of Bernard Loneran*. vol. 15, Loneran Research Institute. Toronto: University of Toronto Press.
- Mazzucato, Marian (2011). *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthen Press.
- Mises, Ludwig von (1960). *La Acción Humana. Tratado de Economía*. 2 vol. Valencia: Fundación Ignacio Villalonga.
- Modigliani, Franc (1964). “Some Empirical Tests of Monetary Management and of Rules versus Discretion”. En: *Journal of Political Economy*. vol. 72. No. 3 junio. pp. 211-245.
- Mosquera, Claudia, Pardo, Mauricio, Hoffmann, Odile (ed.) (2002) *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias Sociales e Identitarias. 150 Años de la Abolición de la Esclavitud en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, Icanh, Ilsa, IRD.
- Nelson, R. J. (1976). “Mechanism, Functionalism, and the Identity Theory”. En: *Journal of Philosophy*. vol. 73. No. 13, julio. pp. 365-385.
- Parfit, Derek (1971). “Personal Identity”. En: *Philosophical Review*. vol. 80. No. 1. Enero. pp. 3-27.
- Piketty, Thomas (2013). *El Capital en el Siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya (1985). “Goals, Commitment, and Identity”. En: *Journal of Law, Economics, and Organization*. vol. 1. No. 2. Otoño. pp. 341-355.
- Sen, Amartya (2001). “La Otra Gente. Más Allá de la Identidad”. En: *Letras Libres*. Octubre., pp. 12-20.
- Sen, Amartya (2005). *The Argumentative Indian. Writing on Indian History, Culture and Identity*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Smith, Adam (2000). *The Theory of Moral Sentiments*. New York: Prometheus Books.
- Taylor, John (1993). “Discretion Versus Policy Rules in Practice”. En: *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. No. 39. pp. 195-214.
- Tobin, James (1983). “Monetary Policy: Rules, Targets, and Shocks”. En: *Journal of Money, Credit and Banking*. vol. 15. No. 2. pp. 506-518.

# Las disputas por la democracia y la participación ciudadana: una mirada al Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026

**Andrés Lozano Reyes**  
Profesional  
del equipo de  
Presidencia  
Ejecutiva  
Foro Nacional  
por Colombia

**L**a llegada del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez ha significado un hito en la historia política reciente. En poco más de nueve meses en el poder, el gobierno ha dedicado importantes esfuerzos para la aprobación de diversas reformas e iniciativas que apuntan a la solución de problemáticas estructurales como la concentración de la tierra, la desigualdad, la inequidad en el acceso y goce efectivo de derechos, la apertura democrática y la construcción de paz.

En un escenario complejo, propio de un gobierno de coalición amplia, se presentó al Congreso el pasado febrero el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia: Potencia Mundial de la Vida” (en adelante, PND). Especialmente, este Plan se ha destacado por diversos elementos novedosos como la estructuración a partir de transformaciones y ejes transversales, con importantes apuestas alrededor del territorio, la transición energética, el cierre de brechas sociales, la democratización y la consecución de la Paz Total. Sin embargo, también ha suscitado debates y controversias acerca de sus alcances y posibilidades.

El presente artículo tiene por objetivo realizar un balance preliminar<sup>1</sup> del Plan Nacional de Desarrollo a la luz del fortalecimiento de la democracia y de la participación ciudadana. Para esto, se sitúa el escenario complejo en el que se desarrolla la elaboración, la discusión

y aprobación del Plan, destacando los retos en términos de una crisis global y el carácter abierto de las disputas políticas nacionales. Posteriormente, se realiza una caracterización del documento resaltando sus diferencias con anteriores planes de desarrollo y sus elementos novedosos. A continuación, se realiza un balance del Plan a la luz de las propuestas desarrolladas por la Alianza Democracia en Riesgo<sup>2</sup> con respecto a la necesidad del fortalecimiento de la democracia y las garantías para la participación ciudadana. Por último, se presentan algunas conclusiones y reflexiones acerca del Plan y sus posibilidades.

## Crisis y disputas: el contexto del PND

El diagnóstico sobre el estado crítico de la economía mundial parece gozar de consenso. En su informe de 2022, el Banco Mundial (2022) advierte sobre la superposición de diversas crisis de carácter mundial (alimentaria, climática, ambiental, migratoria y energética) que ha producido la desaceleración economía global más abrupta en los últimos 80 años y que ha impactado o profundamente los avances sociales y de cierre de brechas de género.

Por su parte, el Foro Económico Mundial (2023) afirma la confluencia de “viejos” riesgos (inflación, costo de vida, guerras comerciales, salidas de capital de los mercados emergentes, malestar social generalizado,

1. Esto atendiendo que, a la fecha de elaboración del texto, el PND se encuentra en segundo debate. Las valoraciones que aquí se realizan tienen en cuenta el texto del articulado aprobado en primer debate de comisiones conjuntas terceras y cuartas de Cámara de Representantes y Senado de la República.
2. Integrada por 15 organizaciones de la sociedad civil, la Alianza Democracia en Riesgo lleva a cabo un proceso de seguimiento y alerta ciudadana sobre los riesgos y afectaciones a las garantías democráticas y de participación. <https://democraciaenriesgo.com/>



confrontación geopolítica) y “nuevos” riesgos (niveles de deuda insostenibles, poco o bajo crecimiento, dinámicas de retrocesos sociales, efectos del cambio climático, entre otros) que el mundo deberá enfrentar en la próxima década.

En el caso de América Latina, el 32,1% del total de la población de la región viven en situación de pobreza, de los cuales el 13,1% viven en pobreza extrema (CEPAL, 2022). Además, se advierte una situación de desaceleración del crecimiento económico regional, hasta un 1,4%; altos niveles de informalidad laboral y escasa asistencia social; una crisis migratoria sin precedentes y una crisis climática que impacta diferencialmente a las y los más pobres de la región (Banco Mundial, 2023).

En el caso colombiano, el porcentaje nacional de jefes o jefas de hogar que se consideran pobres alcanzó en 2022 un 50,6%, aumentan-

do en un 3,9% con respecto al año anterior. En cuanto a la tenencia de vivienda, el 34,9% corresponde a hogares que viven en vivienda propia totalmente paga, mientras que el 40,2% corresponde a hogares que viven en arriendo (DANE, 2023).

Por otro lado, la violencia social y política en el país persiste. Para finales de abril de 2023, Indepaz (2023) ha reportado el asesinato de 57 líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de Derechos Humanos y de 10 firmantes del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. En los primeros tres meses del calendario electoral para los comicios locales de 2023, se presentaron 128 hechos de violencia contra líderes y lideresas políticas, sociales y comunales, concentrados en Santander, Cauca, Bogotá, Antioquia y Nariño (MOE, 2023a). En el 2022, se registraron un total de 94 masacres, con un saldo de 300 víctimas civiles (Vorágine, 2023).



En este ambiente mundial y regional de crisis multifacética o, en palabras más precisas, de crisis civilizatoria (Bartra, 2013), en América Latina se ha registrado la llegada o vuelta de gobiernos progresistas. Con particularidades nacionales<sup>3</sup>, esta “segunda ola progresista” ha puesto en la agenda política la necesidad de la integración regional para hacerle frente a las crisis y un discurso de transición energética y de cuidado de los bienes medioambientales que supone dejar atrás la reprimarización de las economías latinoamericanas. Además, se ha propuesto fortalecer la garantía de los derechos sociales y culturales, así como el rediseño institucional de los sistemas políticos (con variantes) para la ampliación democrática, junto con un mayor protagonismo estatal en la economía, sobre la base de programas alejados de la ortodoxia neoliberal (García Linera, 2023).

“La candidatura de Petro y Márquez optó por un programa de “cambio” bajo un horizonte de transición en varios aspectos.

Aunque todavía es muy pronto para una valoración de los alcances políticos de esta segunda ola, es importante señalar que su alcance no apunta a la transformación del orden social vigente. Hasta ahora, los gobiernos han planteado un cambio político “desde dentro”, apuntando a la ruptura con el consenso neoliberal (ortodoxo) de las últimas décadas y bajo la idea de un capitalismo desarrollado en la región<sup>4</sup> (Estrada, 2023a). En todo caso, esta avanzada progresista constituye una apuesta por la redefinición de la agenda social, política y económica de la re-

gión en un momento de agudización de las disputas por la dirección del orden social (García Linera, 2023).

Por último, es necesario señalar el impacto que tuvieron dos hechos nacionales, todavía no concluidos: la firma del Acuerdo Final de Paz (AFP) y el ciclo de movilizaciones sociales 2019 – 2021. A pesar de los incumplimientos sistemáticos, el Acuerdo ha significado la redefinición del campo político y de la correlación de fuerzas, así como un proceso de apertura de la cultura política del país hacia el pluralismo (Estrada, 2023b). Por su parte, el ciclo de movilizaciones 2019 – 2021, coincidente con el aumento de las luchas sociales de las últimas décadas (Archila, García, Garcés y Restrepo, 2019), constituyó un proceso inédito y un salto cualitativo de la movilización social<sup>5</sup>, a la vez que contribuyó a la reflexión nacional sobre la necesidad del diálogo social, la apertura democrática y la proscripción de la violencia en la política, entre otros efectos político-culturales (Velásquez, 2021).

Así, la candidatura de Petro y Márquez optó por un programa de “cambio” bajo un horizonte de transición en varios aspectos: de una economía extractivista a una economía productiva; de una sociedad desigual a una sociedad garante de derechos; de un Estado poco democrático a uno democratizado, sin corrupción y que garantice las libertades fundamentales; y de la guerra a una “era de paz”. Todo esto con un llamamiento a los denominados actores del cambio, especialmente las mujeres, los y las jóvenes, las comunidades étnicas y rurales y la población LGBTIQ+, y a la conformación de un “Gran Acuerdo Nacional” que permitió la configu-

3. Tales como la existencia previa de gobiernos de derecha, el apoyo social y popular a las candidaturas, la intensidad de la movilización social y su protagonismo en los comicios, la composición clasista de las coaliciones de gobierno, entre otras.
4. En palabras de Gustavo Petro la noche de su elección como presidente “Vamos a desarrollar el capitalismo en Colombia, no porque lo adoremos, sino porque tenemos, primero, que superar la premodernidad en Colombia, el feudalismo y los nuevos esclavismos” (Valoranalitik, 2022).
5. Entre sus elementos novedosos se cuentan la emergencia de nuevos actores y repertorios de acción colectiva, con especial protagonismo de las y los jóvenes, las mujeres y las comunidades étnicas y rurales; la masividad, la persistencia y el carácter descentralizado y regional de la protesta; la existencia de múltiples liderazgos renovados, que responden a diversas lógicas de organización y de representación; la existencia de diversas agendas de amplio alcance, que recogen reivindicaciones aplazadas y reclamos novedosos, con potencialidades políticas de transformación, entre otros (De Zubiría, 2021; CIDSE, 2021).



ración de una coalición política con partidos tradicionales y sectores de las élites afines a la construcción de paz y a reformas sociales moderadas.

En suma, el actual contexto socio-político configura un reto para el llamado gobierno del cambio. En el ámbito mundial, se enfrenta con una crisis multidimensional en una situación de dependencia del extractivismo y a la necesidad de atender urgentemente la pobreza. En el ámbito nacional, es protagonista de la disputa política entre los intentos de modernización y apertura del régimen de acumulación y del régimen político y las resistencias propias del orden social que parece dejarse atrás (Estrada, 2023a y b).

Este momento de reformismo democrático o de transición con resultados aún inciertos (Foro, 2022) signa no solo la construcción y concertación del Plan Nacional de Desarrollo, sino también sus alcances. Especialmente, las posibilidades de ampliación y fortalecimiento democrático se juegan entre la continuación de un modelo de participación ciudadana “desde arriba” desgastado, limitante y poco efectivo para la incidencia ciudadana y un modelo “desde abajo” basado en el pluralismo, la diversidad, la inclusión y la apertura (Velásquez, 2021).

En ese sentido, el PND 2022 – 2026 reconoce en gran medida estas problemáticas y apunta a su solución. Así, su propósito es sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza (DNP, 2023a, p. 21).

A continuación, se aproximará una mirada en términos de las novedades del Plan, para luego ahondar en sus vacíos y problemáticas

en términos de fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

## ¿Qué hay de nuevo en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026?

Un Plan Nacional de Desarrollo es el principal instrumento de planeación con el que cuenta un gobierno en Colombia, ya que no solo define la dirección de sus políticas, sino que también las sustenta en una base normativa sólida. A la par de la región y de los países de menores ingresos, en Colombia se han privilegiado documentos de planeación del desarrollo antes que instituciones de planeación versátiles, como instrumentos para fortalecer el crecimiento económico<sup>6</sup>.

En general, en Colombia los PND han desdibujado su propósito de establecer la hoja de ruta de un gobierno ya que, en el proceso de formulación, diversos sectores introducen cambios en el documento y en el momento de la discusión en el Congreso se aumentan exponencialmente sus artículos, impactando en la definición y priorización de los objetivos gubernamentales (Mejía, Reina, Oviedo y Rivera, 2020).

Adicionalmente, el diseño institucional del proceso de planeación ha mantenido un modelo de arriba hacia abajo, en el que el gobierno nacional define las prioridades y los municipios deben incorporar y formular sus planes locales de acuerdo con dicha priorización, con poco margen para la decisión autónoma (Zapata-Cortés, 2020). Por su parte, los espacios de participación ciudadana destinados a concepcionar sobre el Plan (Consejo Nacional de Planeación - CNP, los consejos territoriales de

“El propósito del PND es sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social.

6. “Según el nivel de ingreso nacional bruto per cápita, entre los países de ingreso bajo un 70% cuenta con un documento de planeación, seguido por 65% de los países de ingreso medio bajo, 50% de los de ingreso medio alto y, por último, apenas 22% en el grupo de ingreso alto”. (Mejía, Reina, Oviedo y Rivera, 2020, p. 5).

planeación y el mecanismo de consulta previa) son limitados puesto que sus decisiones no son vinculantes y operan bajo la figura de la consulta, entre otros problemas de diseño (Velásquez et al, 2020).

Una comparación en términos formales<sup>7</sup> entre el PND 2022 – 2026 y los aprobados en el período 1994 – 2022, muestra que:

Mientras que los anteriores PND mantenían un crecimiento exponencial del número de páginas de sus Bases, el PND 2022 – 2026 revierte esta dinámica. Si las bases de los PND 2014 – 2018 y 2018 – 2022 habían tenido 1060 y 1457 páginas<sup>8</sup> respectivamente, el actual documento de Bases tiene 289 páginas de contenido.

Con respecto a las prioridades, el PND 2022 – 2026 mantiene la continuidad en el progresivo aumento sobre temas territoriales o desarrollo regional. Cerca del 21% de las páginas de las Bases se ocupan de estos temas, similar a la dinámica del PND 2014 – 2018, que dedicó 20% y del PND 2018 – 2022, que dedicó un 12,4%.

En cuanto al incremento de la extensión en el número de artículos luego del paso del articulado por el Congreso, el texto del articulado aumentó en un 24%. Aunque todavía no se cuente con el articulado definitivo –lo que podría significar que este porcentaje aumente– es de anotar que la tendencia nacional histórica de aumento de artículos entre el proyecto de ley y el texto aprobado ha estado entre el 130% y el 184%.

Con respecto a los Planes Plurianuales de Inversiones (PPI), los anteriores han inclui-

do fuentes y gastos discrecionalmente. Así, los planes desde 2010 han incluido el sector privado como fuente de recursos y gastos de funcionamiento del sector central, situación paradójica ya que no son inversiones para programas de política. Esto ha dificultado el seguimiento de la ejecución del PPI. El PPI 2022 – 2026 no incluye el sector privado como fuente ni los gastos de funcionamiento. Sin embargo, tiene en cuenta fuentes de recursos ajenas al sector central, como el Sistema General de Participaciones (SGP), el sistema General de Regalías (SGR), recursos propios de Entidades Territoriales y de cooperación internacional, lo que puede afectar en el futuro la información acerca de la apropiación efectiva.

Aunque esta comparación formal muestra cambios y continuidades, es necesario abordar el PND 2022 – 2026 desde sus aspectos constitutivos. En primer lugar, el PND está estructurado a partir de cinco transformaciones: Ordenamiento del territorio alrededor del agua y la justicia ambiental; Seguridad humana y justicia social; Derecho humano a la alimentación; Transformación productiva, internacionalización y acción climática; y Convergencia regional. Además, establece dos ejes transversales: Paz Total y Actores diferenciales para el cambio.

La formulación de transformaciones tiene que ver con dos asuntos fundamentales, que tienen su origen en la propuesta económica de Mariana Mazzucato, como lo ha reconocido públicamente el gobierno<sup>9</sup>. El primero, la idea de un Estado emprendedor que, a la vez que corrige las fallas del mercado, asume el riesgo de invertir en el desarrollo tecnológico y científico y la creación de nuevos mercados dirigidos a enfrentar los grandes desafíos sociales. El segundo, esta acción emprendedora del Estado opera a través de misiones, entendidas como “el conjunto de

“ El PND 2022 – 2026 mantiene la continuidad en el progresivo aumento sobre temas territoriales o desarrollo regional.

7. A partir de lo señalado por Mejía, Reina, Oviedo y Rivera (2020).

8. La gran extensión de los documentos de Bases tiene que ver con la progresiva inclusión de objetivos y metas para todos los sectores y el cumplimiento del principio de unidad de materia entre los Mecanismos para la Ejecución del Plan y las Bases. Esto ha dificultado la identificación de las prioridades de los gobiernos (Mejía, Reina, Oviedo y Rivera, 2020).

9. Para una crítica a la obra y pensamiento de Mazzucato en términos de su “novedad” en el continuum del pensamiento neoliberal y de su alcance sistémico ver Puella Socarrás (2023)

objetivos sociales, ambientales, tecnológicos y productivos que establecen el rumbo hacia donde tienen que apuntar los sectores y, por lo tanto, las políticas productivas” (Herrera y Alarcón, 2022, pp. 50- 51). En ese sentido, las transformaciones tienen que ver con un Estado que interviene en la economía de manera eficiente y discrecional a través de la asignación de recursos en proyectos de gran envergadura, destinados a la solución de problemáticas estructurales (González, 2023a, p. 26).

En segundo lugar, la construcción de este PND incluyó un proceso participativo denominado por el gobierno como Diálogos Regionales Vinculantes (DRV)<sup>10</sup>, entendidos como espacios para la escucha de la ciudadanía la definición de prioridades regionales y la inclusión de propuestas de solución desde las comunidades (DNP, 2022). Estos se orientaron a la recomposición de la confianza entre ciudadanía e instituciones, y fueron formulados con principios de representatividad, de deliberación y de poder de decisión ciudadano (González, 2023b). Los DRV se realizaron en 52 regiones del país, con alta participación de comunidades y organizaciones sociales; cerca de 250 mil personas participaron en la primera fase y se recibieron más de 87 mil propuestas (DNP, 2023b).

Por último, una lectura transversal del PND también resalta los siguientes principios estructurantes:

- **La territorialidad.** El PND sitúa como punto de partida el territorio como contenedor y producto de relaciones sociales no solamente humanas y como elemento constitutivo para la descarbonización biodiversa e incluyente. De ahí que lo regional tenga un peso importante; se apuesta por el impulso a proyectos estratégicos de gran envergadura que apunten a resolver las necesidades particulares según las realidades regionales.
- **La transversalidad.** Si los anteriores PND se habían construido bajo una lógica sectorial, el PND del gobierno Petro apuesta por transformaciones transversales. Esto apunta a superar la dispersión de propósitos de la planeación por poblaciones, apuntando a proyectos que impacten efectivamente las condiciones de desigualdad en su integralidad.
- **La convergencia regional y social.** Se propone la articulación de las dinámicas campo-ciudad y la integración espacial a través del desarrollo infraestructural, así como la reducción de brechas sociales a través del aumento de los ingresos y la inclusión económica.
- **La temporalidad.** Las propuestas y proyectos incluidos se proponen en un sentido de largo plazo, para el logro y consolidación de avances sociales y la solución de problemáticas históricas.
- **Las alianzas público-privadas y público-populares** a través de pactos y acuerdos destinados a la creación de riqueza por medio de la inversión pública y el impulso a la industria nacional y la inclusión productiva de los sectores populares.
- **El reconocimiento de actores.** El PND contienen una importante apuesta en el reconocimiento social y político de sectores históricamente excluidos, para la inclusión de sus propuestas y su protagonismo en el desarrollo nacional.
- **El Diálogo Social.** Se propende por la continuidad de los DRV a lo largo del cuatrienio para mantener la conversación constante entre ciudadanía y gobierno, la creación de confianza y la priorización de iniciativas regionales.
- **La Paz Total.** Como eje estratégico de la acción gubernamental, apunta a la vida digna y a la protección de los ecosistemas y la vida humana. Tiene el objetivo de transformar los territorios superando las

10. La puesta en marcha de los DRV se relaciona con la necesidad de ampliar y fortalecer la democracia. Según Jorge Iván González, director del Departamento Nacional de Planeación, los DRV complementan las dinámicas de democracia representativa y participativa, ampliando la posibilidad de incidencia ciudadana, desde una concepción de democracia deliberativa, en la medida en que buscan el diálogo, la escucha y la deliberación sobre las problemáticas comunes (González, 2023b).

diversas brechas y poner fin a las violencias armadas, incluyendo la implementación del Acuerdo Final de Paz a través del diálogo con los actores armados políticos y la negociación con actores no políticos.

Estos elementos resaltan ventajas del PND en al menos dos niveles. Primero, el reconocimiento y acción sobre problemáticas históricas y su carácter estructurante del conflicto en el país. Esto implica

la apuesta por proyectos estratégicos y transversales de largo aliento, no solo para el cierre de brechas sino, especialmente, para la construcción de paz. Segundo, la centralidad e importancia que tiene el diálogo social para la acción gubernamental. Esto implica asumir la pluralidad regional y la diversidad ciudadana, así como su capacidad para reflexionar, pensar y actuar sobre las problemáticas nacionales.

Sin embargo, es necesario realizar análisis que permitan dar cuenta de la coherencia y consistencia del PND entre sus propósitos y sus acciones.

### **Ventajas y desventajas del PND en términos de democracia y participación ciudadana**

Atendiendo a la importancia del gobierno progresista en términos de posibilidades para la transición política y la necesidad de acción urgente frente a la ampliación democrática y el fortalecimiento de la participación ciudadana, la Alianza Democracia en Riesgo realizó un análisis teniendo en cuenta los riesgos democráticos y participativos actuales<sup>11</sup>.

El Plan contiene diversas iniciativas que constituyen un avance en términos participa-

tivos y democráticos. Entre ellas se incluyen:

- El reconocimiento y respeto de la consulta previa, libre e informada; de las diversas formas de gobierno territorial y organización de la vida y el territorio de comunidades étnicas y rurales. Especialmente, en temas de conservación y manejo ambiental, estas comunidades tienen un papel clave.
- La apuesta por una Política Pública de Diálogo Social, la ampliación y fortalecimiento de la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral, con enfoque diferencial, de género, territorial, étnico y curso de vida; la revisión y evaluación de las instancias de participación ciudadana y la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación.
- El compromiso expreso de implementación del Acuerdo Final de Paz y la adopción de las recomendaciones derivadas del Informe de la Comisión de la Verdad. Así mismo, la modificación participativa de los acuerdos de sustitución y la revisión del Plan Marco de Implementación.
- El impulso al Diálogo, la memoria y la reconciliación para la convivencia y la tolerancia, a través de diversas acciones destinadas a la formación en valores democráticos.

No obstante, también se identifican problemáticas y vacíos en distinto orden. En primer lugar, con respecto a la formulación del Plan, los DRV se caracterizaron por diversas deficiencias que afectaron y limitaron la participación ciudadana, relacionados con dificultades logísticas; diseños metodológicos insuficientes; falta de claridad y de herramientas para la sistematización y recolección de las propuestas ciudadanas; y la falta de pedagogía sobre la inclusión efectiva de las propuestas en la versión del Plan radicada en el Congreso (Democracia en Riesgo, 2023).

“La Alianza Democracia en Riesgo realizó un análisis teniendo en cuenta los riesgos democráticos y participativos actuales.

11. Esta lectura se hizo teniendo en cuenta seis ejes: Renovación de las instituciones políticas; Garantías para el derecho a la participación ciudadana en sus diversas formas; Elecciones transparentes; Anticorrupción, transparencia y cuidado de lo público; Fin de la violencia en la política, implementación del AFP y construcción participativa de paz; y Promoción de valores democráticos y diálogo social.



En segundo lugar, el PND no incluye medidas urgentes y de carácter prioritario para la construcción de un entorno habilitante para la participación ciudadana y el fortalecimiento democrático tales como:

El trámite de la Ley Estatutaria de Garantías para la Movilización y la Protesta, mandada por el AFP. Esta Ley es clave para la garantía de la participación ciudadana en sus diferentes formas y para transformar la visión contrainsurgente de orden público que tiene el Estado colombiano sobre la protesta y la manifestación.

La adopción de una política específica de fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). En este caso, es urgente la eliminación del artículo destinado al registro de las entidades sin ánimo de lucro ya que constituye un retroceso en términos de garantías para las OSC<sup>12</sup>.

El traslado de la Policía del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior y el cambio de enfoque de seguridad, que incluye el desmonte definitivo del Escuadrón Móvil Antidisturbios – Esmad.

Un modelo claro de Diálogo Social, que permita establecer los mecanismos de suscripción, seguimiento y control a los acuerdos derivados.

Las acciones específicas acerca del fortalecimiento y organización del sistema electoral, tendientes a su democratización y la superación de fallas como el déficit de acceso a puestos de votación (MOE, 2023b).

La adopción de una política o estrategia integral y transversal de lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la arquitectura institucional anticorrupción (Transparencia por Colombia, 2023).

La centralidad de la implementación del Acuerdo Final de Paz en el marco de la política de Paz Total. La implementación se encuentra dispersa, separada de la política y no cuenta, en algunos casos, con la suficiente articulación institucional. En otros, se delegan

las responsabilidades de la implementación a instituciones con poca capacidad territorial y administrativa (Foro, 2023).

En suma, aunque el PND abre posibilidades para el fortalecimiento democrático, es preocupante que haya dejado de lado elementos neurálgicos propuestos por las OSC y las comunidades y otras recomendaciones incluidas en el AFP y en el informe de la Comisión de la Verdad sobre la ampliación democrática. Aunque se pretende que los DRV lleguen a complementar y suplir los problemas de participación ciudadana, es necesario ahondar en las reformas estructurales que apunten al objetivo estratégico de la apertura democrática para la inclusión de los sectores históricamente excluidos del ejercicio del poder y como condición necesaria para la construcción de paz. Tal y como lo estableció el AFP, es necesario que el Estado colombiano provea las garantías suficientes para el ejercicio de la participación ciudadana, avanzando en la consolidación del pluralismo, la efectiva expresión de las múltiples y diversas voces ciudadanas y la vigorización democrática.

“Es preocupante que el PND haya dejado de lado elementos neurálgicos propuestos por las OSC y las comunidades.

## Perspectivas: las disputas por la participación y el PND

El presente texto aproximó una caracterización y balance del PND 2022 – 2026 en clave democrática y participativa. En ese sentido, situó el contexto de emergencia del documento, signado por la crisis civilizatoria en curso y las disputas nacionales y regionales por la redefinición del orden social. Así, se establecieron las diferencias y continuidades de forma con respecto a Planes de gobiernos pasados y se ahondó en la lógica y estructuración del documento, resaltando sus principios y propó-

12. En este sentido, más de 50 OSC se pronunciaron por la eliminación del artículo, teniendo en cuenta la violación que este supone de compromisos y recomendaciones internacionales realizadas por Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

“Una lectura en clave democrática y de participación ciudadana resaltó ventajas, pero también vacíos centrales del PND.

sitos. Por último, una lectura en clave democrática y de participación ciudadana resaltó ventajas, pero también vacíos centrales del PND con relación a medidas efectivas para la construcción de un entorno habilitante y las garantías para la participación ciudadana.

Se puede afirmar que los avances incluidos en el PND, si bien importantes, son insuficientes para cumplir con la democratización del Estado y de la sociedad. Por ejemplo, dejar intacta la configuración contrainsurgente de tratamiento de orden público a la movilización social, la falta de una política de fortalecimiento de las OSC, las ausencias de medidas efectivas para el mejoramiento del sistema electoral y la lucha anticorrupción, significa la posibilidad de reproducción sistémica de “fallas” democráticas, coincidentes con el mantenimiento de la exclusión política, social y cultural de las grandes mayorías. La poca decisión frente a la apertura democrática favorece los intereses de las élites tradicionales, ya sea de aquellos sec-

tores que apoyan los cambios y reformas “controladas” como de aquellos que abiertamente defienden el estado de cosas actual.

En ese sentido, se puede concluir que, en términos de democracia y participación, las disputas políticas están a la orden del día. Los cambios que el articulado ha sufrido en su paso por el Congreso así lo demuestran. La propuesta de eliminación del artículo que acoge expresamente las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, impulsada por sectores de derecha, partidos tradicionales y hasta ex negociadores del mismo AFP<sup>13</sup> en el Senado es la expresión de intentos de retroceso democrático y el cierre de las posibilidades democratizadoras. Las disputas entre la conservación de un modelo “desde arriba” de la participación, basado en el tutelaje, la consulta y la poca incidencia y un modelo “desde abajo” ciudadano, tendiente al pluralismo, la efectividad y el fortalecimiento se reflejan en la definición del PND. Como es usual, las disputas políticas dependen del empuje de la movilización social de las comunidades y de sectores subalternos y sus capacidades de transformación del orden. Es tarea imperativa del gobierno del cambio atender cabalmente a ese llamado.■

## Referencias

Alianza Democracia en Riesgo (2023). Alerta: Limitaciones a la participación ciudadana en la formulación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. [https://democraciaenriesgo.com/wp-content/uploads/2023/03/20230323\\_Alerta-Limitaciones-participacion-PND.pdf](https://democraciaenriesgo.com/wp-content/uploads/2023/03/20230323_Alerta-Limitaciones-participacion-PND.pdf)

Archila, M., García, M., Parra, L. y Restrepo, A. (2019). *Cuando se rebose la copa. Luchas sociales en Colombia, 1975 – 2015*. Bogotá: CINEP – PPP.

Banco Mundial (2023). América Latina y el Caribe: panorama general. <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>

Banco Mundial (2022). *Ayudar a los países a adaptarse a un mundo cambiante. Informe anual 2022*. <https://www.bancomundial.org/es/about/annual-report#anchor-annual>

Bartra, A. (2013) Crisis Civilizatoria en Ornelas, R (coord.) (2013). *Crisis civilizatoria y superación del*

13. Respondiendo a la intervención del Ministro del Interior acerca de la necesidad de preservar el artículo, el senador Humberto de la Calle aseveró: “Lamento muchísimo tener que discrepar del señor ministro del Interior, pero el entendimiento de la Comisión de la Verdad siempre fue que no tenía efecto judicial y que no haría recomendaciones. La Comisión resolvió hacerlas. Hay 67 invitaciones a discutir unos temas que no pueden ser despachados con tanta ligereza. Yo voté sí por la eliminación (...) Aplaudo que él [el ministro Velasco] esté firmemente pidiendo la implementación del Acuerdo, pero el origen de esto es diferente” (Romero, 2023, resaltado propio). Más allá de las imprecisiones del senador, el AFP establece en su numeral 5.1.1.1.10. la creación del Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

- capitalismo. México: UNAM -IIE. Pp. 25 – 73.
- CEPAL (2022, 28 de noviembre). Las tasas de pobreza en América Latina se mantienen en 2022 por encima de los niveles prepandemia, alerta la CEPAL. <https://www.cepal.org/es/comunicados/tasas-pobreza-america-latina-se-mantienen-2022-encima-niveles-prepandemia-alerta>
- Departamento Nacional de Estadística [DANE] (2023). Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2023a). *Colombia Potencia Mundial de la Vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2022). *Metodología de los Diálogos Regionales Vinculantes*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2023b). *Balance Diálogos Regionales Vinculantes*. Bogotá.
- Estrada, J. (2023a). “Radiografía del momento actual del gobierno progresista”. En: *Revista Izquierda* # 110.
- Estrada, J. (2023b). “Apertura democrática o mayor cierre autoritario. Disyuntiva y perspectivas después del Acuerdo de paz en Colombia”. En: Salinas, D. y Torres-Ruis, R. (coords.) (2022). *Crisis política, autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: CLACSO. Siglo XXI. Pp. 206 – 253.
- Foro Económico Mundial (2023). *The Global Risks Report 2023*.
- Fundación Foro Nacional por Colombia (2023). La Paz en el Plan Nacional de Desarrollo. En: *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/la-paz-en-el-plan-nacional-de-desarrollo/>
- García Linera, Á. (2023) “Colombia es el ejemplo más promotor de esta segunda oleada de gobiernos progresistas”: Álvaro García Linera, exvicepresidente de Bolivia. Entrevistado por Oscar Cardozo. En: *Revista Raya*. <https://revistaraya.com/entrevista-alvaro-garcia-linera-colombia-es-el-ejemplo-mas-promotor-de-esta-segunda-oleada-de-gobiernos-progresistas>
- González, J. (2023a). Introducción. En: Departamento Nacional de Planeación. *Colombia Potencia Mundial de la Vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026*. Pp. 21 – 31. Bogotá.
- González, J. (2023b). “Los diálogos regionales vinculantes, democracia viviente en Departamento Nacional de Planeación. En: DNP. *Balance Diálogos Regionales Vinculantes*. Pp. 11 – 23. Bogotá.
- Herrera, B. y Alarcón, J. (2022). Mazzucato: misión para Colombia. En: *Revista Foro* 108. pp. 47 – 55.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz] (2023). Líderes sociales, defensores de DD.HH. y firmantes de acuerdo asesinados en 2023. Corte a30 de abril de 2023.
- Mejía, L., Reina, M., Oviedo, S. y Rivera, A. (2020). *Planes Nacionales de Desarrollo en Colombia. Análisis estructural y recomendaciones de política*. Bogotá: FEDESARROLLO.
- Misión de Observación Electoral [MOE] (2023a). *Segundo informe preelectoral de violencia contra líderes y lideresas políticas, sociales y comunales en el 2023*. Bogotá: NIMD, Unión Europea, Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sosténimiento de la Paz. IFA.
- Misión de Observación Electoral [MOE] (2023b) Consideraciones en materia de participación política y transparencia. Proyecto de ley Plan Nacional de Desarrollo 20022 – 2026. Bogotá.
- Puello-Socarrás, J. (2023). “La innovación de la anacronía. Mariana Mazzucato y los reciclajes ideológicos del (nuevo) neoliberalismo”. En: *Revista Izquierda* # 110.
- Revista Foro (2022). Editorial. En: *Revista Foro* 107. Pp. 4-8.
- Romero, M. (2023). “Claro que la Comisión de la Verdad tenía funciones de hacer recomendaciones sobre reconciliación y garantías de No Repetición y...” [Tweet] Twitter. <https://twitter.com/Marcodhes/status/1653614722187423747?t=Q5t-9fjRcIQPsRqhknQgllA&s=08>
- Transparencia por Colombia (2023). Recomendaciones para plenaria sobre el Proyecto de Ley 338 Cámara – 274 de 2023 Senado, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá.
- Valora Analitik (2022). Gustavo Petro: “Vamos a desarrollar el capitalismo en Colombia”. <https://www.valoraanalitik.com/2022/06/19/gustavo-petro-vamos-a-desarrollar-capitalismo-colombia/>
- Velásquez, F. (2021). ¿Democracia participativa en crisis? En: *Revista Foro*. 105. pp. 42 – 58.
- Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J. y Vargas, J. (2020) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018*. Tomo I. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Vorágine (2023). El país de las masacres. <https://voragine.co/el-pais-de-las-masacres/index.html>
- Zapata-Cortés, O. (2020). “Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia”. *Bi En:tácora Urbano Territorial*, 30 (II). pp. 236 – 246.

# Diálogos Regionales Vinculantes (DRV). Una reflexión crítica sobre su dimensión de “lo político”

Joaquín Tovar  
Juan José  
Arizala  
Alexandra  
Fernández  
Diego  
Fernando  
Barbosa  
Fundación Foro  
Nacional por  
Colombia  
Capítulo  
Suroccidente

**E**l día de su posesión el presidente fue enfático. En su discurso dejó claro que su gobierno, a diferencia de su predecesor, apostaría por el diálogo y la escucha activa con todas y todos. En su decálogo de buen gobierno se sintetiza esta propuesta. En el punto seis, “dialogar con todas y todos, sin excepciones, ni exclusiones”; en el punto siguiente, en consonancia con el anterior, “la necesidad de escuchar a los y las colombianas”. Ambos puntos, de una u otra forma, dan vida a los denominados “Diálogos Regionales Vinculantes” (DRV).

Efectivamente, en los primeros meses del gobierno Petro esta apuesta poco a poco se ha ido materializando. Aunque algunos ministerios y dependencias del Gobierno han utilizado los DRV con diferentes fines, ha sido el Departamento Nacional de Planeación (DNP) la entidad que los materializó para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Pero, a todas estás, los DRV ¿contienen una dimensión de “lo político” o se irán ma-



terializando más hacia la dimensión de “la política”? Esta pregunta no surge *per se*. Gobiernos anteriores utilizaron experiencias participativas parecidas que, en su loable búsqueda por garantizar la democracia del bien común, lo que hicieron fue crear una arena política favorable a sus intereses, aumentando así el distanciamiento político y social con grupos

de ciudadanos y sectores políticos considerados opositores o enemigos del gobierno. Dicho de otra manera, este tipo de dispositivos que buscan hacer realidad la práctica participativa, terminan por convertirse en un ritual participativo donde se desconoce las subjetivaciones políticas, es decir, aquellos sujetos políticos que desde sus experiencias, prácticas, saberes, usos y significados transforman las relaciones políticas en una reconfiguración tensa y conflictiva (Fjeld, Quintana, & Tassin, 2016). Solo por citar un ejemplo, Uribe y sus “consejos comunitarios<sup>1</sup>. La consecuencia final, la incapacidad de nuestros dirigentes que, al ocuparse de la dimensión de “la po-

1. En los ocho años de su mandato presidencial se realizaron 306 consejos, en promedio 38 por año, 3 por mes, llevados a cabo en los diferentes municipios del país (Escalante, 2012). Los consejos comunitarios fueron un ritual de comunión participativo que sirvió de escenario público para criticar a los detractores del gobierno. Varios analistas concluyeron que en estos espacios el presidente Álvaro Uribe Vélez fue enfático al desconocer la protesta social como un derecho; especialmente sus señalamientos estuvieron dirigidos a las comunidades indígenas del Norte del Cauca.



lítica”, dejan de lado de forma intencional la dimensión de “*lo político*” de la participación. No se puede olvidar que, mientras la primera dimensión pertenece al conjunto de instituciones y prácticas que, en este caso, sería la arquitectura institucional y el marco jurídico que define y garantiza el derecho a la participación, la segunda dimensión se ubica en cambio en la esfera de los antagonismos y en el conflicto (Mouffe, 2011).

Bajo esa perspectiva, este artículo define los DRV como un dispositivo participativo sustantivo que en su dimensión metodológica debe tener en cuenta variables determinantes de contexto, tiempo, espacio y cultura. Y no puede dejar de lado su dinamismo político que, al superar las definiciones metodológicas, exige que los sujetos sociales participen de forma activa y crítica. Incluso, resulta necesario adelantar diálogos improbables con ese otro opositor que, para entender su posición crítica, no necesariamente alineada al gobierno, está dispuesto a generar el conflicto, de exponer el disenso, de confrontar el poder y, ante todo, de interpelar las formas autorizadas de interlocución gubernamental (Fjeld, Quintana y Tassin, 2016).

Las páginas siguientes inician con una reflexión conceptual sobre la participación ciudadana. Metafóricamente, aquella que al estar detrás del telón se le considera como la actriz de reparto que es opacada por la protagonista principal: la democracia. Pero, además, por su “amplia polisemia”, es necesario tener una definición que marque un norte, no solo conceptual, sino que también dé cuenta del sentido político que enmarca la acción participativa y su importancia para el fortalecimiento de la democracia<sup>2</sup>. Luego, teniendo como referente diferentes fuentes documentales y material etnográfico<sup>3</sup>, haremos un balance de los resultados que hasta el momento se han

obtenido con los DRV. En la parte final, en las conclusiones, se propone una apuesta innovadora, no necesariamente nueva, como son las asambleas ciudadanas por sorteo, denominadas coloquialmente como “balotocracia”.

## Notas conceptuales sobre la participación ciudadana

La participación ciudadana la entendemos como un mecanismo plurifuncional. Bajo esta perspectiva cada actor o sujeto social o político le confiere significados y usos diferenciados. No obstante, esta afirmación es importante verla en perspectiva. Para sintetizar la discusión mencionaremos las dos formas clásicas de participación. En la primera, la institucional, es el marco normativo quien define los espacios y la forma como se designan los representantes. En la segunda, la no institucional, son los sujetos quienes definen las formas de representación - colegiadas, colectivas, asamblearias... - y los mecanismos que se utilizan - marchas, mitines, paros, tomas de vías, plantones...-. Los actores, al utilizar los medios necesarios institucionales y no institucionales, expresan sus intereses y muestran sus intenciones para incidir en los asuntos públicos que consideran de su interés. Los usos y significados que gobernantes y ciudadanos le confieren a la participación dan cuenta de sus dependencias, tensiones y conflictos.

Como ya lo han advertido autores como Velásquez, y otros, (2020), y Pastor (2009), la participación también se configura como un proyecto político. Bajo esta perspectiva es deliberación y convencimiento. Es tener con-

“La participación también se configura como un proyecto político. Bajo esta perspectiva es deliberación y convencimiento.

2. Los argumentos y aproximaciones conceptuales que utilizamos en este artículo sobre participación ciudadana, en su gran mayoría, son tomados de Velásquez y otros, 2020.

3. Entre las fuentes documentales se encuentran borrador del PND “Colombia Potencia Mundial de la Vida. Bases del Plan nacional de Desarrollo 2022-2026”, (Departamento Nacional de Planeación, 2022); el documento “Balance. Diálogos Regionales Vinculantes. Tú tienes la palabra. Gobierno Escucha” (Departamento Nacional de Planeación - Gobierno de Colombia, 2023); además, de columnas y noticias de periódicos de circulación nacional y local. En las fuentes etnográficas se encuentran las experiencias participativas de quienes escriben este artículo, además de colegas que asistieron a DRV que se llevaron a cabo en diferentes ciudades y regiones de la geografía colombiana.

ciencia sobre los problemas, comprender sus orígenes, efectos e impactos. Implica reconocer las capacidades y los compromisos que se deben asumir para transformar y cambiar la realidad; hasta llegar a reconocer la capacidad organizativa para crear y transformar su propio contexto. En consecuencia, la participación se sustenta sobre opiniones, intereses y motivaciones diversas del proyecto de sociedad que se quiere alcanzar.

La participación como acción se traduce en el paso de los supuestos a la práctica. Implica ponerse de acuerdo en relación con los intereses y motivaciones que se busca defender. Se necesita establecer los objetivos que se pretende alcanzar. Acordar compromisos

y responsabilidades. Planificar y definir los mecanismos y estrategias para saber cómo hacerlo y hasta dónde llegar (Velásquez y González, 2003).

En ese orden de ideas, entender la participación como mecanismo plurifuncional implica distinguir la participación como institución y como cuestión (Foucault, 1988). Bajo

la primera perspectiva, se inscribe en el pacto social establecido entre gobernantes y ciudadanos para garantizar la participación. En cambio, la participación como cuestión reconoce los significados y sentidos políticos que los actores le atribuyen y los usos que le dan.

Como puede deducirse, la perspectiva que utilizaremos en este artículo es la participación como cuestión. Razón por la cual nos ocuparemos de los significados que el gobierno de Petro le confiere a un dispositivo participativo como son los DRV. Advertimos: no es de

nuestro interés aquí abarcar los significados que los ciudadanos-as le confieren a este tipo de apuestas participativas.

## La puesta en escena de los DRV: De todo un poco

Mencionábamos anteriormente que la participación ciudadana metafóricamente se puede considerar la actriz de reparto en un escenario donde la actriz principal es la democracia. Concebida así, el rol que desempeña la participación en totalmente engañoso. Y esa es la premisa de fondo que han utilizado los últimos gobiernos en Colombia. Aunque, han buscado poner en marcha un andamiaje institucional y jurídico que garantice la participación de los y las ciudadanos-as en sus diferentes dimensiones y expresiones, en la realidad existe un débil interés político para convertir a la participación en la coprotagonista central del espacio cívico, donde ciudadanos-as intervengan de forma concreta, efectiva y crítica en los asuntos sensibles de la gestión pública.

Quizás eso es lo novedoso de la propuesta del gobierno de Petro. Al pretender que los DRV se constituyan en dispositivo “especial” o “jerárquico”, está buscando hacer la diferencia con sus predecesores. En consecuencia, para este gobierno, a pesar de las imperfecciones de las que adolece la democracia, como cualquier otro sistema político, ampliar la participación de los y las ciudadanos exige superar el alcance de los mecanismos previamente definidos por la Constitución Política de 1991 y las reglamentaciones jurídicas posteriores para su respectiva implementación (Departamento Nacional de Planeación - Gobierno de Colombia, 2023).

Así que, como lo afirmó Jorge Iván González, director de DNP, no solo en el documento borrador del PND (Departamento Nacional de Planeación - Gobierno de Colombia, 2022), sino también en medios escritos<sup>4</sup>, este Plan ha sido el primero que desde su formulación



4. <https://www.elpais.com.co/economia/las-cifras-y-puntos-clave-del-plan-nacional-de-desarrollo-que-presento-el-gobierno.html>; <https://www.elspectador.com/economia/plan-nacional-de-desarrollo-asi-quedo-la-propuesta-de-cambio-del-gobierno-petro/>; <https://www.elspectador.com/opinion/columnistas/maria-teresa-ronderos/un-plan-para-emparejar-a-las-dos-colombias/>

ha contado con la “participación de todas las personas”. En total, se estima que 250.000 mil personas participaron en los 51 DRV, una participación en promedio de 5.000 personas por diálogo. Además, se identificaron 62.590 necesidades de cambio y 89.788 propuestas de acción para el cambio (Departamento Nacional de Planeación - Gobierno de Colombia, 2022; 2023).

Veamos en detalle las afirmaciones anteriores. Iniciemos reconociendo que la apuesta por la formulación del PND de forma masiva es un acierto participativo escénicamente interesante. No obstante, afirmar que es el primero donde los y las ciudadanos-as participaron multitudinariamente no es tan cierto. Al contrario, la gran mayoría de los PND de gobiernos anteriores fueron formulados con una amplia participación de diversos sectores sociales y de la ciudadanía en general.

Un asunto que de igual forma llama la atención es el número de propuestas y su sistematización para incluirla en el PND. Fueron alrededor de 90.000 propuestas ciudadanas que contenían diferentes temas, asuntos y significativas complejidades. Al respecto, aunque en el documento “Balance de los Diálogos Regionales Vinculantes” (Departamento Nacional de Planeación - Gobierno de Colombia, 2023), se hace una discusión crítica sobre la democracia y la participación, así mismo se ilustra la metodología utilizada para que las personas pudieran hacer sus propuestas<sup>5</sup>. Sin embargo, cuando se intenta explicar los criterios que se utilizaron para la priorización de estas propuestas, el texto en cuestión es metodológicamente débil. Más allá de afirmar que se utilizó la “ciencia de datos” para incluir las propuestas ciudadanas en las cinco transformaciones (Ordenamiento del terri-



torio alrededor del agua; Seguridad humana y justicia social; Derecho humano a la alimentación; Transformación productiva, internacionalización y acción climática; y Convergencia regional), no queda claro cómo esas propuestas se alinearon con esos ejes. Incluso, ¿Qué pasó con aquellas que no fueron teni-

das en cuenta? ¿Cuáles fueron los criterios para descartarlas? ¿A dónde fueron a parar los disensos de los opositores o detractores del gobierno?

Sin duda alguna, un aspecto que llama la atención es la débil socialización y discusión de este primer borrador del PND ante la sociedad civil. Dicho de otra manera, el gobierno no ha definido una estrategia para retornar el documento borrador del Plan y escuchar las voces de las comunidades. Aunque se argumenta que los y las ciudadanos pueden acceder al documento por medio virtual, no queda clara la forma o los mecanismos que se emplearán para escuchar nuevamente las voces de la sociedad civil con el fin de hacer ajustes, comentarios y retroalimentar el documento.

En este punto, existe una oportunidad para hacer de los DRV espacios para la pedagogía ciudadana. Por ejemplo, ilustrar y mostrar la importancia que tiene el Plan Nacional de Desarrollo como un instrumento central en el proceso de planificación nacional, los tiempos para su elaboración y los espacios de discusión para su respetiva aprobación. Y, por supuesto, la necesidad de articular los planes de desarrollo departamental y municipal de

“ La apuesta por la formulación del PND de forma masiva es un acierto participativo escénicamente interesante.

5. Entre los dispositivos metodológicos se mencionan los kits “Arma tu diálogo” y el “Formulario de sistematización”. Ambos kits buscaban dar la palabra y sistematizar las diversas opiniones que quedaron consignadas en las relatorías. Otras se hicieron escritas y otras se entregaron haciendo uso de un código QR.

los mandatarios territoriales que se elegirán en el próximo mes de octubre para el periodo 2024-2027.

Otros aspectos que hacia futuro el gobierno Petro, sus ministros y directivos deben tener en cuenta son aquellos relacionados con la logística para garantizar la participación de las y los ciudadanos. En diversos DRV - Cali, Santander de Quilichao, Baraona, Medellín -, a las demoras en la instalación del evento y el cumplimiento de la agenda, se sumaron las dificultades logísticas para garantizar una adecuada movilización, guías y apoyos para las personas con algún tipo de discapacidad; la hidratación y condiciones de alimentación no fueron suficientes. Aunque, se brindaron algunas condiciones de alimentación, su distribución y entrega no estuvo adecuadamente coordinada<sup>6</sup>. Por otro lado, los y las funcionarios-as encargados de coordinar los espacios no contaban con información suficiente sobre los temas y problemáticas.

En ese mismo orden de ideas, algunos no tenían la experticia y las habilidades metodológicas necesarias para formular y delimitar los problemas, así como, la búsqueda de propuestas y soluciones a las mismas.

Las apreciaciones anteriores sugieren que garantizar y facilitar la participación ciudadana es un asunto nada fácil de resolver, entre ellos, reconocer que participar “tiene unos costos económicos”.

Existen inversiones económicas que no se pueden dejar de lado, como valorar costos de movilidad, alimentación y logística que permiten garantizar a las personas unos mínimos



esenciales que permitan disfrutar la participación, no solo como un derecho, también como un goce personal y colectivo.

Dejando de lado los temas metodológicos y logísticos, sin duda alguna los DRV dejan unos réditos y ganancias políticas para el gobierno Petro, los cuales se deben aprovechar y potenciar en futuro. El objetivo de ampliar la participación ciudadana se está cumpliendo, en tanto se tiene una asistencia masiva en la elaboración del PND. El interés de las comunidades por participar es un indicador de la correlación de fuerzas a favor del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez en diferentes lugares del país.

En los DRV también se constató el carácter popular de quienes decidieron votar y apoyar el programa de Colombia Potencia Mundial de la Vida. Allí convergieron desde organizaciones sociales de base, el gremio de personas recicladoras de oficio, personas que trabajan presentando servicios de aseo, transporte público, sindicalistas, colectivos sin vivienda, los sin techo, campesinos del norte del Cauca, comunidades étnicas, liderazgos sociales del paro nacional. Además, se resalta la participación de personas históricamente excluidas como mujeres, jóvenes, comunidades étnicas, LGTBQ+, entre otros. Incluso, reconocidos empresarios, centrales obreras y sindicatos entablaron diálogos directos.

Para cerrar este punto, aunque el balance de los DRV es positivo, es necesario hacer ajustes y mejoras, no solo en lo metodológico y logístico; también en su apuesta política. Estos espacios participativos deben propender por ir más allá de la escucha a la ciudadanía en general. Su esencia de “*lo político*” debe apostar por convertirse en ese dispositivo participativo que aporte al debate, a la crítica, al seguimiento y control social de los programas banderas

“ En los DRV también se constató el carácter popular de quienes decidieron votar y apoyar el programa de Colombia Potencia Mundial de la Vida.

6. Por ejemplo, llama la atención el DRV adelantado en Medellín con jóvenes para concertar la agenda política juvenil, donde varios de los asistentes se intoxicaron por ingerir alimentos crudos. Para mayor ampliación de esta noticia se recomienda consultar: <https://www.elespectador.com/politica/encuentro-nacional-de-juventud-cronica-de-un-intento-fallido/>



del actual gobierno. Por supuesto, no se puede dejar de lado el ampliar la participación de los detractores y contradictores del gobierno para conocer sus posturas, sus críticas y sus recomendaciones.

Existen otras oportunidades que se identifican en el PND que buscan garantizar el derecho a la participación. Entre estos se destacan, la apuesta por el ordenamiento y la gobernanza territorial, el fortalecimiento de la protección a la libertad de reunión, manifestación y protesta social pacífica; la participación efectiva, inclusiva y diferencial de las personas en la toma de decisiones sobre el desarrollo ambiental, especial mención se hace a la implementación del Acuerdo de Escazú; la lucha contra la corrupción; el fortalecimiento de los dispositivos democráticos para la participación, lo que conlleva el fortalecimiento de las capacidades organizativas; la consolidación de la planeación participativa y la formulación de la política pública de participación (Departamento Nacional de Planeación - Gobierno de Colombia, 2023). En fin, este PND tiene una apuesta muy interesante por fortalecer y hacer realidad la participación ciudadana. El reto que tiene el gobierno de Petro es articular, implementar y hacer realidad, no solo su operacionalización, también convertirlos en espacio de debate, crítica y el reconocimiento de esas otras subjetividades políticas.

En definitiva, es importante que el gobierno Petro apele a la participación para la generación de diálogos para el encuentro, así como para conocer el disenso. Esto es, generar espacios para discutir sobre “*lo político*”. No le vaya a suceder que por exceso de la formalidad participativa genere un agotamiento ciudadano y con ello contribuya al aumento de la desafección participativa.

## Conclusiones

Deducimos por los argumentos utilizados por Petro y los y las funcionarios-as de su gobierno que los DRV sirven para: (i.) Escuchar mul-



tiplicidad de voces, conocer de primera mano las necesidades, problemáticas, intereses y opiniones de los y las ciudadanas; (ii) Alentar propuestas ciudadanas para la búsqueda de soluciones a temas álgidos para el país y sus regiones – Paz total, formulación del plan nacional de desarrollo (PND), reforma agraria, disputa de tierras ...-. En definitiva, los diálogos regionales son el dispositivo participativo que materializan los puntos 6 y 7 del decálogo del buen gobierno propuesto por Petro.

Teniendo como referente Mouffe (2011), en términos generales los DRV se han planificado más en perspectiva de “*la política*”, esto es, la participación como institución y práctica normativa. Hasta el momento, al dejar de lado la dimensión de “*lo político*” de la participación, se están desaprovechando posibilidades como identificar y buscar salidas a los antagonismos, a las tensiones y la conflictividad social y política que actualmente se vive en diferentes regiones del país.

La máxima de “*Dialogar con todas y todos, sin excepciones, ni exclusiones*”, no puede convertir la participación en un mecanismo que, a pesar de su plurifuncionalidad, reivindique la “*democracia de la calle*”. En concreto, el exceso del diálogo – el hablar por hablar – al propiciar la improvisación política hace que funcionarios-as del gobierno, aquellos que no están preparados para gobernar, continúen en campaña política.

Pero no podemos ser tan pesimistas. Es importante confiar en que los DRV se conviertan en espacios que incentiven la participación de las comunidades, haciéndola más vinculante y más deliberante. Más allá de los espacios participativos poco funcionales a los ya acostumbrados que, a pesar de las conti-

“Existen otras oportunidades que se identifican en el PND que buscan garantizar el derecho a la participación.”

nuas críticas, persisten en Colombia. El nuevo gobierno debe ocuparse por definir espacios que fomenten la participación deliberativa representativa que, a diferencia del gobierno anterior en el que predominó la participación reactiva y consultiva únicamente, ubique a la ciudadanía en un lugar activo y vinculante.

Es importante que estos espacios definan una metodología eficiente y eficaz, donde los y las funcionarios-as del gobierno nacional se preocupen más por escuchar a la ciudadanía, proponer soluciones y generar acuerdos, por supuesto, sin desconocer los aspectos logísticos. Además, es necesario fortalecer las capacidades, técnicas y profesionales de las per-

sonas que orientan este tipo de ejercicios participativos. En consecuencia, garantizar la participación efectiva de la ciudadanía exige del diseño de instrumentos de recolección de información diferenciados por el tipo de público y con enfoques de género, diferencial, étnico y territorial.

Al respecto, consideramos que el gobierno nacional debe innovar en el uso de otro tipo de mecanismos participati-

vos. Solo por citar uno de ellos. Las asambleas cívicas por sorteo, también denominados sorteos cívicos o “balotocracia”. Este dispositivo permite pasar del interés emocional a un trabajo de inteligencia colectiva. Ponerlo en práctica implica (i) Definir las reglas de juego, por ejemplo, el tipo de sorteo que se utilizará;

(ii) Garantizar que los ciudadanos participantes, al ser seleccionados o resultar favorecidos para hacer parte de estos espacios y al actuar como delegados o representantes de algún tipo de organización, deben prepararse para argumentar – elaborar diagnósticos, manejar datos y contar con evidencias empíricas, formular propuestas en temas centrales y de alta preocupación para las comunidades -; (iii) Brindar incentivos para que las personas seleccionadas puedan participar – recursos para hacer diagnósticos, adelantar asambleas barriales o comunitarias, fotocopias, movilización...-; (iv) Garantizar la rotación de los participantes, es necesario definir tiempos y resultados concretos; (v) Establecer prioridades temáticas de acuerdo a las necesidades regionales; (vi) Dar respuestas efectivas, concretas y en tiempos determinados a las propuestas y acuerdos definidos en cada uno de estos espacios.

En últimas, las asambleas ciudadanas por sorteo implican definir, consensuar y poner en práctica procedimientos metodológicos claros y concretos, que buscan pasar del “despelote y la aglomeración participativa” a una participación más calificada, activa y crítica. Sin duda, alguna este tipo de dispositivos participativos no están exentos de críticas, - generar cierto elitismo o academicismo participativo, presionar la participación, convertir la participación una especie de baloto democrático...- Este tipo de críticas son válidas, pero exigen de un debate más profundo que se deben estudiar a la luz de la práctica misma de los sorteos cívicos. ■

“ Las asambleas ciudadanas por sorteo implican definir, consensuar y poner en práctica procedimientos metodológicos claros y concretos.

## Referencias

Departamento Nacional de Planeación - Gobierno de Colombia. (2022). *Colombia potencia mundial de la vda. Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación - Gobierno de Colombia. (2023). *Balance. Diálogos Regionales Vinculantes. Tú tienes la palabra. Gobierno Escucha*. Bogotá.

Escalante, M. (2012). *Una lectura crítica sobre la política de participación ciudadana promovida por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Caso de estudio: los consejos comunales de gobierno*. Bogotá: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Fjeld, A., Quintana, L., & Tassin, É. (2016). *Movimientos sociales y subjetivaciones políticas*. Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Filosofía.

Foucault, M. (1988). *Un diálogo sobre el poder*, Madrid, Alianza Materiales.

Mouffe, Chantal (2011). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, J. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003 - 2018 - 3 Tomos*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.

# Internacional

Gabriel E. Merino

# Sobre la rivalidad sistémica Estados Unidos - China y la transición geopolítica mundial

**Gabriel E. Merino**

Investigador del CONICET (Argentina). Profesor de la Universidad Nacional de La Plata. Co-coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO “China y el mapa del poder mundial”

**E**n una especie de sincericidio, el intelectual conservador y consejero estatal estadounidense, Samuel Huntington, afirma en su famoso libro *Choque de Civilizaciones* (1996) que “Occidente conquistó el mundo, no por superioridad de sus ideas, valores o religión (...) sino por la superioridad de su violencia organizada. Los occidentales a menudo olvidan este hecho, los no occidentales, nunca”.

En ese trabajo, escrito en plena euforia estadounidense unipolar luego de la caída de la Unión Soviética, Huntington anticipaba un mundo multipolar, con múltiples “civilizaciones” comandadas por estados nucleares emergentes, a los que Estados Unidos y la “civilización” Occidental deberán enfrentar. También podríamos decir que la idea expresada en el párrafo citado preveía de forma subrepticia la forma en que su mentado Occidente geopolítico, presentado como civilización, podría llegar a hacerlo: la guerra.

Si las guerras e invasiones de Afganistán e Irak, llevadas adelante bajo la conducción del americanismo neoconservador de los Estados Unidos, tuvieron como objetivo fundamental asegurar el control de Asia Occidental (Medio Oriente) y una cabeza de puente en Asia central (en los “patios traseros de China y Rusia), con el fin de impedir el ascenso de potencias rivales —en términos geoestratégicos eran “guerras preventivas”—, finalmente se demostró que el proyecto para perpetuar el mundo unipolar recurriendo a un mayor unilateralismo y al poderío militar fue un rotundo fracaso. Incluso podría haber acelerado la crisis de

hegemonía y el declive relativo del polo de poder anglo-estadounidense.

Luego de dejar de lado la difusa “Guerra contra el Terror”, desde hace un tiempo en Washington se expresa públicamente que el rival sistémico y el enemigo estratégico para la primacía estadounidense es China. Más allá de profundas disputas entre las fuerzas en pugna en Estados Unidos —entre globalistas, americanistas y nacionalistas— que se traducen en diferencias geoestratégicas (por ejemplo en torno a cómo lidiar con Rusia o con Irán), hay un acuerdo extendido en los grupos de poder dominantes que el gigante asiático es el gran desafío estratégico del siglo XXI.

Si bien los grupos de poder y fuerzas dominantes en Washington y en el polo anglo-estadounidense no se ponen de acuerdo en cómo frenar o contener a China y a los poderes emergentes desafiantes del ya deshilachado orden unipolar, lo que se desarrolla de forma contradictoria desde hace algunos años a través de diferentes iniciativas y acciones es una forma particular de guerra. Y más allá de la centralidad de la rivalidad entre EE.UU. y China, este conflicto es expresión de una profunda contradicción entre las viejas fuerzas dominantes del núcleo orgánico del capitalismo mundial (con sus propias tensiones, como lo demuestra la visita reciente del presidente francés a Beijing y sus declaraciones en torno a que Europa no sea seguidora de la política estadounidense contra China) y las fuerzas emergentes de las periferias y semiperiferias del sistema mundial, expresadas en potencias emergentes.



A nivel estatal, esto se observa en la tensión entre el G7 (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Francia, Alemania, Italia y Japón) y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) que se encuentra en pleno proceso de ampliación, con más de 12 países interesados en sumarse —toda una manifestación de la actual tendencia histórica. Esta tensión estructural y estructurante no debe tomarse de forma lineal y maniquea, en tanto observamos que se despliega una dinámica política multipolar más allá de ciertos rasgos bipolares y, por otro lado, estos estados están atravesados por proyectos políticos en pugna que buscan distintos alineamientos.

En otras palabras, una tendencia central de la transición histórico-espacial del sistema mundial es la agudización de un conjunto de contradicciones político-estratégicas sistémicas que se tornan antagónicas. Este proceso se desarrolla, entre otras causas, a partir del declive relativo del polo de poder angloamericano y del Norte Global, que contrasta con el ascenso de China, de otras potencias emergentes de las regiones semi-periféricas y de Asia como gran continente del siglo XXI. La búsqueda por parte de las fuerzas dominantes en Estados Unidos y el Norte Global de frenar este cambio en el nuevo mapa de poder mundial es clave para entender el escenario actual y el desarrollo de lo que denominamos Guerra Mundial Híbrida.

### La transformación geoeconómica

La pandemia produjo un gran golpe recesivo global, pero éste fue disímil entre países, tal y como viene siendo la dinámica económica mundial desde hace más de una década: mientras China fue la única economía grande que mostró tasas positivas en 2020 con un crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) del 2,3%, en el Norte Global se vivió un año con caídas históricas: Estados Unidos -3,5%, la Eurozona -6,6%, Reino Unido -9,9% y Japón -4,8%. Pero en realidad, el coronavirus actuó agudizando el carácter dual de la dinámica económica mundial.



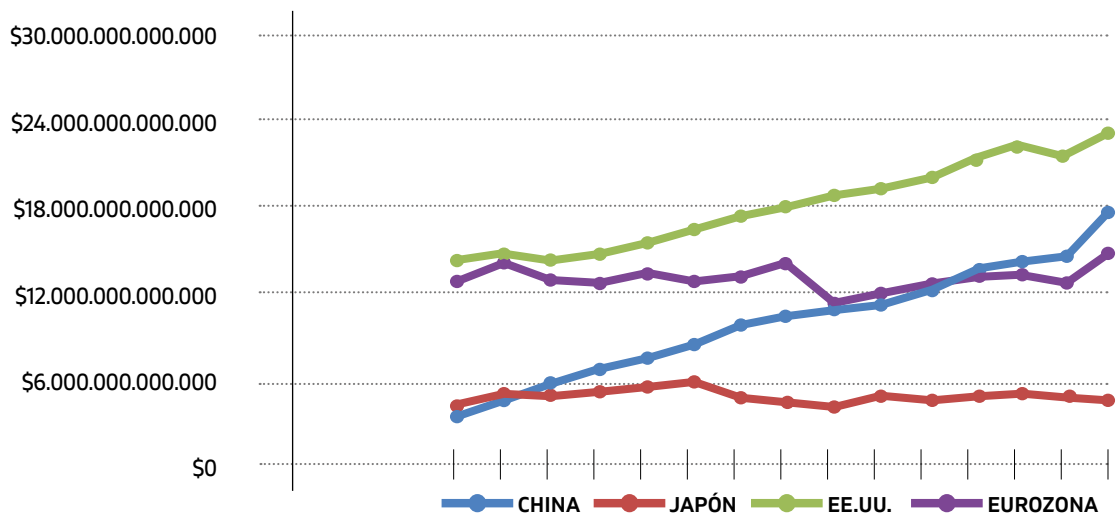
Desde 2008, gran parte del mundo ha entrado en una fase de bajo crecimiento. Paralelamente, se frenó el proceso de globalización económica, por el que, a partir de los años 80, por cada punto de crecimiento del PIB mundial, el comercio crecía dos puntos y la Inversión Extranjera Directa (IED), tres. Europa y Japón ya tenían en 2019, antes de la pandemia, un PIB en dólares (nominal) inferior al de 2008. Sólo Estados Unidos mostró algún crecimiento en el Norte Global, lo que se debe en parte a que exacerbó

los privilegios extraordinarios de emitir la moneda hegemónica y a su poder financiero. En contraste con el Norte Global, China desde 2008 casi ha cuadruplicado su PIB nominal y ha triplicado los salarios urbanos. Además se convirtió en la mayor potencia comercial del mundo.

Con la crisis financiera y económica mundial centrada en Estados Unidos en 2008-2009, Beijing dio un gran giro al dirigir sus enormes recursos excedentarios al mercado interno. Para ello, la financiación china a Estados Unidos a través de la compra de bonos del Tesoro se redujo en más de un 60% y en los últimos 10 años sus posesio-

nes bajaron casi 40%, desde 1,3 billones de dólares hasta 0,85 billones. Esto desarmó parte de la dinámica de transferencia de excedentes hacia Estados Unidos, que absorbe el ahorro mundial para financiar su doble déficit estructural (fiscal y comercial) y su impresionante gasto militar. Además, Beijing volcó inmensos recursos a la inversión en ciencia y tecnología, y avanzó en la adquisición de activos estratégicos y en la expansión global de sus empresas, convirtiéndose en el principal actor en términos de IED, especialmente en el Sur Global con el fin de quebrar las condiciones fundamentales de la dependencia.

**GRAFICA 1-** PBI a precios actuales en dólares 2007-2021.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Asimismo, en 2009 se lanzó el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y, luego, Sudáfrica), articulando en un bloque a las potencias industriales y regionales de la semiperiferia en la búsqueda de democratizar la riqueza y el poder mundial.

En cuanto al ascenso económico de China, hay tres puntos clave a tener en cuenta desde la crisis de 2008

1. La adquisición de empresas en el exterior y las inversiones en áreas críticas para sus necesidades de desarrollo, vinculadas principalmente a la energía, la

alimentación y las infraestructuras. Esto se hizo a través de las empresas estatales chinas y la asociación entre empresas públicas y privadas.

2. La internacionalización del yuan-renminbi y su creciente uso como moneda de reserva de diferentes bancos centrales, apalancado por los préstamos con bancos centrales para reforzar las reservas (swaps de divisas). Asimismo, el lanzamiento en 2018 de un mercado de petróleo en yuanes refuerza la política de internacionalización de la moneda y puede

resquebrajar elpreciado monopolio del petro-dólar. A su vez, en materia financiera se observa que entre los primeros cinco bancos del mundo por activos cuatro son chinos y todos son de propiedad estatal.

3. El avance hacia la complejidad económica y el desarrollo tecnológico, donde China ya ha reducido gran parte de la brecha existente con los centros del Norte Global e incluso ha comenzado a ser la vanguardia en algunos sectores como inteligencia artificial, infraestructura de telecomunicaciones, tecnologías de la transición energética post-fósil (como paneles solares), etc. De hecho, desde 2019 es el país con mayor solicitud de patentes tecnológicas. Además, según los datos del Banco Mundial de 2016, China es el mayor país exportador de bienes del mundo, de los cuales el 94,4% son bienes manufacturados, de los cuales el 25,6% son bienes de alta tecnología. Es decir, China no sólo es ya el gran taller industrial del mundo —su PIB industrial es igual a la suma de EEUU, Alemania y Japón— sino que sobre esa plataforma se está convirtiendo en un gran centro económico (productivo, tecnológico, comercial y financiero) mundial.

Sobre este análisis de la dimensión económica —que va a de la mano con el giro hacia Asia de la economía mundial como tendencia histórica y espacial— podemos observar cuatro contradicciones que se desarrollan:

- Entre el estancamiento del Norte Global frente al extraordinario crecimiento de China y gran parte de Asia oriental, central, sudeste y sur.
- Entre un capitalismo neoliberal en crisis y que profundiza su proceso de financiarización, frente a la dinámica de desarrollo productivo y expansión material bajo modelo llamado “socialismo de mercado” en China.
- Entre el Norte global (G7) frente a las potencias emergentes de la semiperife-

ria articuladas en los BRICS (dentro de cada estado miembro de los BRICS esta contradicción también se desarrolla, ya que en última instancia la puja es entre proyectos políticos estratégicos por el estado).

- Entre el monopolio del Norte global sobre la tecnología avanzada, el comercio mundial y las finanzas y la ruptura de estos monopolios por parte de China y, en menor medida, de otros países de la semiperiferia. Además, debido a la escala y las características de China, esto implica un desafío sistémico a la organización centro/semiperiferia/periferia del sistema mundial moderno y a su particular forma contemporánea en el capitalismo transnacional.

Es fundamental destacar el componente estatal del modelo chino como uno de los rasgos característicos y sobresalientes. Si para el relato neoliberal el “estado empresario” es un sinónimo de aberración económica y atraso, la realidad es que el llamado “milagro chino” se hizo bajo la conducción de lo que ahora parte de la elite occidental “redescubre” bajo la categoría de “estado emprendedor”. En este sentido, aproximadamente 100 grandes conglomerados estatales chinos están en el corazón de la economía nacional, controlando sus áreas estratégicas, y protagonizando una nueva globalización con características chinas. Pero a su vez, estos grandes conglomerados funcionan bajo la lógica del mercado, combinando planificación estratégica con producción de bienes y servicios en un determinado nivel de eficiencia relativa.

El modelo chino combina una gran economía de mercado, con su capacidad para

“Es fundamental destacar el componente estatal del modelo chino como uno de los rasgos característicos y sobresalientes.

**“ Beijing no apuesta a imitar a los imperialismos emergentes propios del patrón occidental, lo cual no hay que confundir con pasividad.**

asignar recursos y definir precios en función de la eficiencia relativa (bajo la ley del valor que opera en el mercado mundial y determina al conjunto de las economías par-

ticulares), junto con la planificación estratégica estatal con su capacidad para asignar eficazmente recursos de acuerdo a objetivos de desarrollo de las fuerzas productivas y empleo, y también las formas comunitarias con su capacidad para asignar recursos de acuerdo al bienestar social relativo.

Estos elementos se combinan, no sin profundas contradicciones, las cuales se expresan dando lugar a importantes choques de tendencias políticas y horizontes complejos, entre los que se destacan la problemática de la desigualdad, el problema ambiental o un posible avance de las tendencias pro-capitalistas que podrían imponerse desequilibrando el actual patrón de desarrollo.

## La rivalidad y su historia reciente

En ese escenario más amplio, es claro que China por su acumulación de poder relativo actual y por su proyección futura, así como por su articulación con los diferentes poderes emergentes y el Sur Global, condensa todos los temores de los grupos y fuerzas dominantes en Estados Unidos y el Occidente geopolítico en cuanto a la clara posibilidad de perder su primacía en el mapa del poder mundial. Su ascenso, junto al de Asia, expresa una inversión de la denominada “gran divergencia” del siglo XIX, cuando las potencias europeas culminaron la colonización de la mayor parte del mundo. Las guerras del opio impulsadas por el nuevo hegemon occidental, el imperio británico,

terminaron con 18 siglos de China como principal economía mundial y dio inicio a lo que los chinos denominan el “siglo de humillación”.

A diferencia de Alemania, Italia y Japón en la transición hegemónica 1914-1945, o el propio Estados Unidos, Beijing no apuesta a imitar a los imperialismos emergentes propios del patrón occidental, lo cual no hay que confundir con pasividad. En contraste, frente al ascenso pacífico pero activo que plantea el gigante asiático, Estados Unidos despliega todas sus fortalezas para la guerra (híbrida)<sup>1</sup> con el fin de hacer frente a su declive hegemónico. Las crecientes acciones de provocación en Taiwán y la impresionante escalada en la guerra tecnológica contra China así lo indican. Beijing le contesta a su manera, desconociendo, especialmente luego de la Pandemia, la pretendida supremacía estratégica anglo-estadounidense.

La apuesta de Beijing es por la paz. Las tendencias históricas —que no brotan del mundo natural ni resultan inexorables sino que son construidas por la propia acción humana y se deciden en la contienda político-estratégica— le favorecen. El gigante dormido que ha despertado tampoco se comporta bajo el patrón tradicional imperialista de una potencia occidental capitalista donde la acumulación de capital está inherentemente articulada y apalancada por la expansión político-militar. Emerge con China otro patrón de desarrollo, con otra concepción del poder y del ordenamiento mundial, que tiene anclaje en su pasado milenario y tradiciones culturales, pero que elaboró también luego de la revolución comunista de 1949, el tercermundismo de los sesenta y setenta, las reformas de mercado de los años ochenta y el despliegue como potencia global a partir de 2012-2013.

La percepción de China como rival sistémico para Estados Unidos no es nueva,

1 El concepto de Guerra Mundial Híbrida se desarrolla en los trabajos: “Ascenso de China: contradicciones sistémicas y desarrollo de la Guerra Mundial Híbrida y Fragmentada”, disponible en: <https://thetricontinental.org/es/argentina/chinacuademo3/>; “Hybrid World War and the United States-China rivalry”, disponible en: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2022.1111422/full>



pero ahora resulta contundente. Se observa desde el momento germinal de este proceso de transición de poder mundial, que ubicamos entre 1999-2001 y 2008, cuando por ejemplo el gobierno de George W. Bush produce un cambio en el encuadre de las relaciones de los Estados Unidos con China: de “Asociación Estratégica para el Siglo XXI” al de “Competencia Estratégica”. Ya desde entonces era vista como una amenaza para Washington la declaración conjunta de China y Rusia en 1997 a favor de un mundo multipolar frente a la unipolaridad anglo-estadounidense; la creación por parte de China y Rusia de la Organización de Cooperación de Shanghai en 2001 en el corazón de Eurasia y junto a Kazajistán, Kirguistán, Uzbekistán y Tayikistán; o la iniciativa china conocida como “Política de salida al exterior” lanzada en 1999 para promover la inversión en el exterior de las empresas estatales, junto con un nuevo plan quinquenal (Décimo Plan 2001-2005) que tuvo como prioridad su propio desarrollo tecnológico para reducir la dependencia con el Norte Global. Esto ocurre en un contexto en el que la crisis del “Punto Com” (debida al estallido de la burbuja tecnológica) golpeó al Norte Global y mostró la naturaleza inestable de la financiarización neoliberal, afectando al propio centro y no sólo a las periferias y semi-periferias.

El siguiente estallido se produjo en 2008 y su impacto fue aún más profundo, marcando un antes y un después. En ese escenario, en 2009 se lanzó el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), articulando en un bloque a las potencias industriales y regionales de la semiperiferia que expresa la búsqueda de democratizar la riqueza y el poder mundial, en el sentido de reconfigurar el ordenamiento mundial impuesto por el polo anglo-estadounidense con base en una nueva realidad en el mapa del poder mundial.

La llegada de Barack Obama al poder marcó el retorno de la perspectiva globalista, que supuso un cambio en la geoestrategia estadounidense. Frente a las potencias emergentes, la administración Obama bus-

có desplegar una estrategia de contención, reforzando el control de las periferias euroasiáticas y promoviendo el giro hacia Asia Pacífico. En la periferia occidental, se buscó continuar la expansión de la OTAN hasta las fronteras rusas (especialmente con la incorporación de Ucrania para debilitar estructuralmente a Moscú como jugador geoestratégico) y se impulsó la propuesta de establecer la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (T-TIP) entre Estados Unidos y la Unión Europea para reforzar materialmente la alianza occidental y evitar un proceso de autonomización continental de Europa. En la región de Asia Pacífico o Asia Indo-Pacífico, la geoestrategia globalista buscó sentar las bases para conformar una especie de OTAN del Pacífico contra China, liderada por Estados Unidos junto a India, Japón y Australia (tratando de incorporar a los países de la ASEAN). Junto a ello, se propuso avanzar con el Acuerdo Trans-Pacífico (conocido como TPP por sus siglas en inglés).

Además, la Secretaria de Estado Hillary Clinton promovió en 2011 el desarrollo de una Nueva Ruta de la Seda con centro en Afganistán, que fue acompañada de una intervención más fuerte en términos militares con un aumento de 100.000 soldados estadounidenses más en dicho país. Esto formó parte del “Pivot to Asia” anunciado por Obama en 2012, esto es, el traslado del grueso de la fuerza militar aeronaval de Estados Unidos hacia Asia-Pacífico, para estrechar el cerco militar en torno a China.

En este escenario, Beijing, lejos de mantener una actitud pasiva, en 2012 impulsó formalmente las negociaciones para formar la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) y, en 2013, lanzó la revolucionaria Iniciativa del Cinturón y la Ruta. Junto a ello, también comenzó

“ Beijing, lejos de mantener una actitud pasiva, en 2012 impulsó formalmente las negociaciones para formar la Asociación Económica Integral Regional (RCEP).

a promover una nueva arquitectura financiera global. Esto se expresó en la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) y, a su vez, el lanzamiento del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y de un fondo de reservas (Acuerdo de Reservas Contingentes), en la cumbre de Fortaleza, Brasil, en 2014. También se fortaleció la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS), organización clave de la gran asociación eurasiática emergente.

Desde 2015, India, Pakistán e Irán se unieron a la OCS, dando a la entidad otro volumen geopolítico. Además, la OCS cuenta con Bielorrusia, Afganistán y Mongolia como miembros observadores, y con Turquía, Sri Lanka, Armenia, Camboya y Nepal como socios de diálogo. La mayoría de estos países comparten la Iniciativa de la Franja y la Ruta impulsada por China, que para las perspectivas atlantistas, al pretender conectar China con Asia Central y eventualmente con Europa, desplazará de hecho el

centro de gravedad mundial del Atlántico hacia la masa continental euroasiática.

## La disputa en Asia-Pacífico

En el diseño geopolítico de la hegemonía de Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial hay una línea roja en Asia-Pacífico que marca el límite estratégico que una coalición liderada por Estados Unidos y su protectorado fundamental, Japón, debe mantener para evitar que China se convierta en una potencia global. Sin embargo, en la actualidad ese límite ya se ha traspasado y el solapamiento estratégico es claro.

Washington busca asegurar por todos los medios las dos cadenas de bases y posiciones militares que contienen/rodean a China, bajo el mando político-estratégico estadounidense. Taiwán es una pieza central de la primera cadena. Beijing, en su ascenso, tiende a romper el cerco estratégico estadounidense, el cual es un obstáculo para



● Sedes de la flota china ● Principales bases navales estadounidenses

convertirse en gran potencia marítima además de terrestre. De ahí, también, la disputa por las islas Senkaku / Diaoyu, situadas en el Mar de China Oriental, al noreste de Taiwán, que permitirían a China romper parcialmente la primera cadena, debilitar la posición estratégica de Taiwán en el Mar de China Oriental y el Estrecho de Formosa.

La recuperación de la presidencia de Estados Unidos por los Demócratas en cabeza de Joe Biden alentó expectativas de cambio en el continente. Aunque las expectativas superaron los cambios reales, los pocos que se produjeron no son para nada despreciables: retorno a la diplomacia, al multilateralismo, se alivió la presión en torno a Venezuela y se hizo explícito el compromiso con el acuerdo de paz.

En el caso del Mar de China Meridional, son varias las islas que se disputan los países asiáticos: las islas Paracelso (también conocidas como islas Xisha y archipiélago Hoang Sa), reclamadas por China, Vietnam y Taiwán; y el archipiélago Spratly (llamado Nansha en China), reclamado por China, Vietnam, Brunei, Malasia y Filipinas. Un hecho de gran importancia es que el Mar Meridional de China no es un mar abierto. Por el contrario, cuenta con numerosos estrechos de importancia estratégica, el más importante de los cuales es el estrecho de Malaca, donde se encuentran Singapur y una base naval estadounidense. Otra base naval estadounidense muy importante por su presencia en la región se encuentra en Filipinas. La construcción por parte de Beijing de infraestructuras militares en los atolones mediante la edificación de islas artificiales forma parte de este movimiento hacia el Mar de China Meridional, al igual que el fuerte avance de sus capacidades misilísticas (incluida la tecnología hipersónica) y navales.

Estos mares se encuentran en el corazón de la región más dinámica del mundo, que representa un tercio de la producción y el comercio global, y donde China tiene una clara posición de liderazgo, consolidada con la aplicación efectiva de la Asociación Económica Regional Integral (conocida como

RCEP por sus siglas en inglés) en enero de 2022, frente al hundimiento del TPP impulsado por las fuerzas globalistas anglo-estadounidenses y de aliados.

Las capacidades militares de China también han avanzado hasta el punto de desafiar la primacía de Estados Unidos en Asia-Pacífico. Según un informe publicado este año por el Servicio de Investigación del Congreso estadounidense, la primacía naval de Estados Unidos está en crisis en el Pacífico Occidental<sup>2</sup>. En el aspecto militar, la situación actual ya no es la de hace unos años, cuando Estados Unidos era la potencia mundial preponderante de forma incontestable. China no ha dejado de aumentar sus capacidades en las dos últimas décadas, multiplicando por 12 su gasto en defensa desde el año 2000, en línea con la evolución de su PIB. Es reconocida como líder en ciberguerra, uso de Inteligencia Artificial (IA) e industria 4.0 para la defensa. También ha desarrollado misiles hipersónicos, lo cual puede ser clave para limitar la proyección de poder militar estadounidense con sus portaaviones, bases en la región y sus sistemas anti-aéreos.

Además, para reforzar su presencia militar en Asia Pacífico, el Gobierno chino anunció en junio de 2020 el establecimiento de una Zona de Identificación de Defensa Aérea (ADIZ) en el mar de China Meridional, que se suma a la ADIZ establecida en 2013 en el mar de China Oriental. Y a mediados de abril de 2020, los medios de comunicación chinos publicaron la decisión del gobierno de crear dos nuevos distritos como parte de la ciudad de Sansha, en la isla meridional de Hainan.

En respuesta, Estados Unidos desplegó allí dos portaaviones en julio de 2020. También abandonó su “neutralidad” en

“ Las capacidades militares de China también han avanzado hasta el punto de desafiar la primacía de Estados Unidos en Asia-Pacífico.

las disputas territoriales, alineándose con Vietnam y Filipinas. Otra iniciativa estratégica para contener a China que se reactivó es el QUAD -Diálogo Cuadrilateral de Seguridad- promovido por Estados Unidos junto con Japón, India y Australia. Iniciado por el primer ministro japonés, Shinzo Abe, en 2007 en respuesta al creciente poder económico y militar chino, el QUAD fue restablecido en noviembre de 2017 bajo la administración estadounidense de Donald Trump como parte de su “Nueva Guerra Fría” contra China.

Sin embargo, las acciones del QUAD se han visto debilitadas recientemente por la postura de India. Bajo su doctrina de “autonomía estratégica” y “equilibrio estratégico”, se distanció de Occidente ante la guerra de Ucrania y reforzó sus relaciones comerciales con Rusia ante la profundización de la guerra económica contra Moscú mediante sanciones. De hecho, Nueva Delhi ya venía teniendo una política de equilibrio, al unirse a la OCS en 2016, aunque rechazando unirse a la Iniciativa de la Franja y la Ruta o al RCEP lideradas por Beijing, con quien tiene además importantes disputas territoriales. A su vez, China es el principal socio comercial de India.

En septiembre de 2021 también se creó AUKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos), una alianza estratégica destinada a defender los intereses de las tres naciones anglosajonas en el Indo-Pacífico. De hecho, consiste en dotar a Australia —país cuyo soberano constitucional es el monarca británico— de mayores capacidades militares para convertirla en un activo estratégico clave del polo de poder anglo-estadounidense en dicha región. El acuerdo permitiría a Australia construir sus primeros submarinos de propulsión nuclear (uniéndose a un selecto grupo que incluye a Estados Unidos, Reino Unido, Francia, China, India y Rusia), con tecnología estadounidense. Washington sólo había transferido su tecnología en la materia al Reino Unido hace más de 50 años, lo cual muestra el significado profundo de este movimiento.

## ¿Nueva Guerra Fría?

En diciembre de 2017, bajo la nueva administración de Donald Trump, la Casa Blanca publicó un nuevo documento de Estrategia de Seguridad Nacional (NSS, 2017) donde con total claridad se definía a China y Rusia como principales adversarios, desplazando de ese lugar a la difusa entidad llamada terrorismo internacional. En el nuevo marco estratégico definido como Competencia entre Grandes Potencias —Great Power Competition (GPC)— se relanzó la “Guerra de las Galaxias”, se creó la “Fuerza Espacial” y se incumplieron los tratados de desarme nuclear para lanzar un proceso de modernización de los arsenales sin restricciones.

El gobierno de Trump expresó un fortalecimiento de las fuerzas “nacionalistas-americanistas” al interior de los Estados Unidos, pero con impacto global. Uno de sus primeros grandes iniciativas fue declarar una guerra comercial a China y al mundo. Con ello, se puso en marcha un giro proteccionista y una práctica de bilateralismo comercial para proteger e incentivar al conjunto de capitales estadounidenses que son menos competitivos en términos globales. También se buscaba recuperar la base industrial nacional, tratar de controlar el déficit comercial mientras se profundiza el estímulo fiscal y, además, establecer negociaciones políticas estratégicas, tanto en materia tecnológica como geopolítica, que aseguren la primacía de Estados Unidos. Esto se resumió en el lema “America first”.

De esta forma, el gobierno estadounidense decidió profundizar la lucha contra los polos de poder emergentes a nivel mundial que median, a través del Estado, la lucha global entre capitales o inter-corporativa, agudizada con la desaceleración del crecimiento económico y el desafiante avance de las grandes empresas chinas.

La guerra comercial pone en evidencia las limitaciones de Estados Unidos y el Norte Global para sostener su posición predominante y también su fractura interna. Refleja la pérdida de primacía productiva de Estados Unidos y la quiebra de los monopolios tecnológicos del



Norte Global, lo cual se expresa en el enorme déficit comercial de Estados Unidos (y en particular el que tiene con China) y en la reducción de la brecha tecnológica con el gigante asiático, como resultado de los planes desarrollados en este sentido desde 1999, y en especial el plan “Made in China 2025” lanzado en 2015. Como ya se señaló, pero no está mal insistir, desde 2019, China es líder mundial en solicitud de patentes tecnológicas y Huawei es la primera empresa del mundo en este campo. Este proceso implica la ruptura de la relación centro-semi-periferia postfordista entre el Norte Global y China, transformando por completo la economía mundial: su división del trabajo, sus jerarquías.

A su vez, como parte del “giro” protectionista para satisfacer los intereses de su sector industrial cada vez menos competitivo, Trump decidió, apenas asumió, abandonar el TPP y el TTIP, rompiendo dos iniciativas clave de la geoestrategia globalista para contener a China, Rusia y el nuevo eje de potencias emergentes centradas en Eurasia. Esta decisión necesariamente tuvo costos importantes con aliados y países cercanos a Estados Unidos, especialmente en Asia Pacífico, ya que refleja la dificultad para liderar la economía mundial en relación a la dinámica de sus intereses corporativos y de seguridad nacional.

El propio peso de China, su condición de gran taller industrial mundial y gran motor del crecimiento global en la última década, dificultó la estrategia estadounidense de “guerra comercial” y los intentos de subordinar a China de diversas formas bajo la llamada “nueva guerra fría”. El caso de Huawei es paradigmático, ya que siendo uno de los objetivos centrales de la Guerra Económica-Tecnológica, siguió siendo el mayor proveedor mundial de equipos de telecomunicaciones, líder en 5G y la primera empresa en solicitudes de patentes tecnológicas. Tampoco pudieron frenar, aunque sí obstaculizar, el plan de desarrollo tecnológico “Made in China 2025”. China ya es uno de los centros que lideran el desarrollo de las tecnologías clave de la revolución indus-

trial en curso y las empresas chinas que se agrupan en la sigla BATX (Baidu, Alibaba, Tencent y Xiaomi) ya compiten con las estadounidenses que conforman GAFA (Google, Amazon, Facebook y Apple).

Bajo la administración de Biden, la guerra tecnológica con China se ha profundizado, especialmente en el sector de los semiconductores. En este sentido, en una medida extrema, el 7 de octubre de 2022 el gobierno estadounidense anunció la prohibición de exportar a China semiconductores para supercomputadoras e inteligencia artificial, así como los equipos para fabricarlos. Este movimiento va de la mano de un programa para estimular la industria nacional de semiconductores de 52.000 millones de dólares aproximadamente, como parte de la Ley de Ciencia y CHIPS aprobada en julio de 2022, y que supone una financiación total de 280.000 millones de dólares.

Por su parte, Beijing ha decidido destinar un fondo de 150.000 millones de dólares al desarrollo de la industria local de semiconductores, que se suman a los fondos que lleva años invirtiendo en el sector.

En términos más generales, el objetivo de Washington es impedir que China desarrolle sus propias capacidades en los niveles más altos de esta tecnología clave, frenar el crecimiento chino en industrias de alta complejidad y “desacoplar” áreas estratégicas de la economía de ambos países. Por su parte, Beijing busca reducir la dependencia del Norte Global, especialmente de su tecnología y finanzas, y ahora el imperativo es contrarrestar el potencial “bélico” del dólar estadounidense, por lo cual se inició una lenta pero sólida larga marcha para la desdolarización desde por lo menos 2018.

Desde China, se observa que las estrategias de contención y “nueva guerra fría” para frenar su ascenso, impulsada por Es-

“ La guerra comercial pone en evidencia las limitaciones de Estados Unidos y el Norte Global para sostener su posición predominante.

tados Unidos, lejos de amainar, se va a profundizar, por lo que es vital construir estas capacidades, aunque sin dejar de impulsar otra globalización con características chinas que refuerce la interdependencia con el Sur Global.

Hacia 2013 y 2014, a partir de los conflictos en Siria y Ucrania o las crecientes tensiones en Asia Pacífico por la ascendente influencia de China, comenzó a aparecer en la prensa y entre distintos analistas “occidentales” la idea de una Nueva Guerra Fría. Esta utilización se generalizó en 2017-2018 con las nuevas iniciativas de Trump y se hizo aún más recurrente a partir de la Pandemia, cuando se aceleraron las tendencias estructurales de la actual transición de poder mundial.

Este marco de Nueva Guerra Fría es utilizado como dispositivo geoestratégico amigo-enemigo con el fin de presionar a diferentes países para que se alineen con Estados Unidos, ya sean aliados y vasallos tradicionales o adversarios. Esto incluye presiones políticas, operaciones de inteligencia, amenazas militares, sanciones eco-

nómicas y financieras, campañas de prensa y bloqueos de empresas tecnológicas chinas en terceros países (como Huawei), entre otras cuestiones.

Sin embargo, la agudización de las contradicciones político-estratégicas entre polos de poder -especialmente entre las potencias emergentes y el polo de poder dominante- no produce una situación que pueda

interpretarse bajo el concepto de “Nueva Guerra Fría”. En realidad lo que vemos es una Guerra Mundial Híbrida. Esta se desarrolla con base en las características adquiridas por el sistema capitalista mundial desde 1970 a 1980 como sistema transnacional de producción, comercio y finanzas, que ha profundizado enormemente la interdependencia mundial, siendo lejana la posibilidad de un mundo de bloques separados

más allá de una creciente regionalización y desacople en áreas estratégicas (de hecho, China sigue siendo uno de los principales socios comerciales de Estados Unidos).

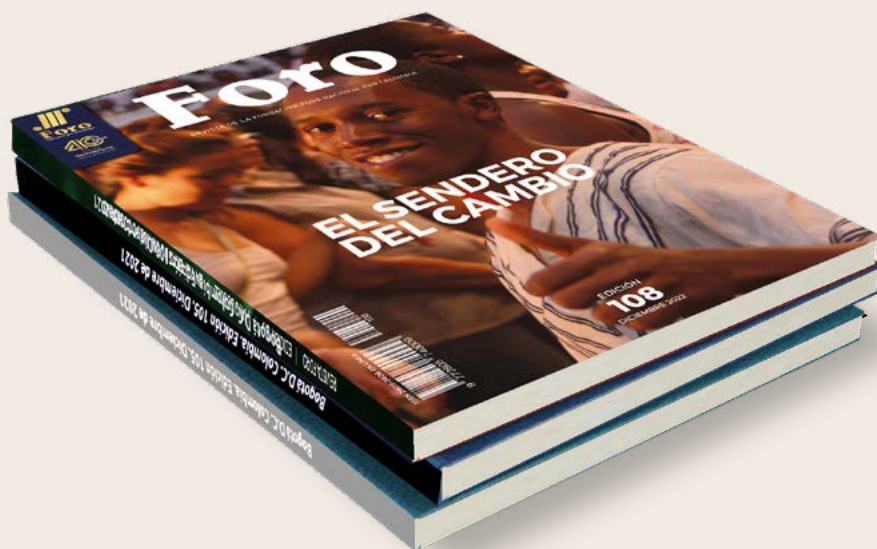
A su vez, asistimos a una dinámica política y estratégica, donde no hay alineamientos fijos y se observan múltiples juegos y posicionamientos (pensemos en la reciente visita de Emanuel Macron a China donde afirmó que Europa debe resistir la presión para convertirse en “seguidores de Estados Unidos”). Además, las propias características del ascenso de China y su significado es muy diferente a lo que representaba la Unión Soviética: como se dijo, el gigante asiático ya es el gran taller industrial del mundo y se encuentra en el corazón de la economía mundial.

Los golpes blandos y la provocación de estallidos político sociales o movimientos secesionistas para desestabilizar estados rivales; la guerra tecnológica, la guerra comercial y la guerra económica a través de sanciones; las guerras en territorios específicos que directa o indirectamente involucran a los principales polos de poder mundial (como Ucrania, Siria o Irak) y combinan elementos convencionales con elementos no convencionales; la guerra de propaganda y las guerras a través del poder judicial; o la guerra de posiciones en el Pacífico occidental con centralidad en Taiwán y los crecientes cyber ataques que involucran a las principales potencias, son expresión de esta guerra mundial híbrida. Un conflicto que es parte de aquello a lo que Giovanni Arrighi y Beverly Silver se refieren con el concepto de fase de “caos sistémico” (también llamadas “guerras de 30 años” o guerras hegemónicas) que se producen al final de un ciclo de hegemonía.

El mapa del poder mundial ha cambiado estructuralmente y la rivalidad entre Estados Unidos y China es expresión de ello. Pero el ascenso de China y de Asia significan algo más que una transición de poder dentro del sistema mundo moderno capitalista con centro en el Occidente geopolítico, sino que estaría significando la crisis del propio sistema y la transición (lucha) hacia otro diferente. ■

“ El mapa del poder mundial ha cambiado estructuralmente y la rivalidad entre Estados Unidos y China es expresión de ello.

## ÚLTIMAS EDICIONES



¿Quieres comprar una de  
nuestras últimas  
ediciones de la Revista Foro?

### **¡HAGÁMOSLO JUNTOS (AS)!**

1. Ingresa a <https://foro.org.co/revista-foro/>
2. Selecciona la revista que deseas comprar.
3. Elige el formato (digital o físico) en la pestaña derecha.
4. Da un click en la opción añadir al carrito de compras y seguidamente en la opción finalizar compras.
5. Digita tus datos de compra y da un click en realizar el pedido.

Recuerda que recibirás de inmediato al correo registrado un mensaje que anuncia tu compra, si es física en máximo de 5 días hábiles recibirás la Revista y si es digital podrás proceder a la descarga de manera inmediata a través de la notificación que te llega a tu correo.

Si se te presenta algún inconveniente no dudes en contactarnos al correo:

**[contactenos@foro.org.co](mailto:contactenos@foro.org.co)**



# Foro

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO

