

# El cambio en el Gobierno del Cambio

**María Rocío Bedoya Bedoya<sup>1</sup>**  
**Fernando Hernández Valencia<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Profesora titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, doctora en gobierno y administración pública de la Universidad Complutense de Madrid, magister en ciencia política del Instituto de Estudios Políticos de la UdeA, magister en empleo, relaciones laborales y diálogo social en Europa de la Universidad de Castilla la Mancha en España, especialista en derecho laboral de la Universidad Pontificia Bolivariana, abogada de la Universidad de Antioquia. Jefa del Centro de Investigaciones Luis Fernando Restrepo Aramburo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo: [maria.bedoya@udea.edu.co](mailto:maria.bedoya@udea.edu.co)

<sup>2</sup> Miembro de la Corporación Nuevo Arco Iris y Analista Político. Correo: [fernandohernandezvalencia8@gmail.com](mailto:fernandohernandezvalencia8@gmail.com)

**A** dos años del gobierno de Gustavo Petro, el propósito de este artículo es trazar en líneas gruesas una descripción del carácter de este y una valoración de los principales logros y dificultades del primer gobierno de izquierda en Colombia después de dos siglos de vida republicana, en el contexto de las grandes transformaciones geopolíticas con el declive de la hegemonía norteamericana, la crisis de la civilización occidental (Todd, 2024) y el repunte de la extrema derecha en todo el mundo y de su guerra cultural contra el progresismo y la izquierda.

**Palabras clave:** Pacto histórico, carácter, logros, dificultades, guerra cultural.

El Pacto Histórico fue el movimiento que llevó a Petro a la presidencia de Colombia en agosto de 2022. Está integrado por una alianza de sectores políticos, sociales y territoriales tradicionalmente excluidos del poder económico, político y social del país. Esta alianza está sustentada en una visión del país y unas propuestas de reformas que recogen las aspiraciones de muchos sectores sociales que durante décadas han sufrido el atraso, la exclusión y la violencia.

Entre los sectores sociales que participan en este, están *las comunidades afrocolombianas* representadas por la vicepresidenta Francia Márquez Mina, herederas del racismo estructural y epistémico, de la esclavitud y de la marginación, han desarrollado históricamente sus luchas por la libertad y la autonomía desde los palenques coloniales y las regiones actuales del Pacífico y el Chocó principalmente con sus propias organizaciones; *las comunidades indígenas*, dispersas en vastos territorios del norte, sur y oriente del país, cuyas lenguas y culturas propias fueron reconocidas en la Constitución de 1991, que define a la nación colombiana como pluriétnica y multicultural y les reconoce entidades territoriales y formas de justicia propias, cuyas organizaciones se han fortalecido en los territorios y; *las comunidades campesinas* de pequeños propietarios rurales y proletarios agrarios que históricamente han sufrido el abandono del Estado, la violencia, el desplazamiento forzado y el despojo de seis millones de hectáreas por paramilitares al servicio del narcotráfico y de los grandes propietarios.

En un país mayoritariamente urbano y regionalizado, cuatro grandes ciudades y decenas de poblaciones intermedias congregan la mayoría de la población: los trabajadores de empresas grandes y medianas, los pequeños empresarios en actividades industriales y comerciales, los miles de cuentapropistas y los millones de desempleados que se dedican al rebusque cotidiano; todos ellos conforman la gran masa del proletariado que se ha dado sus propias formas de organización, desde los sindicatos hasta las asociaciones y las formas cooperativas. Igualmente, amplias capas de sectores medios precarizados, profesionales, sectores de la academia y de la cultura. Los movimientos sociales que cuentan con gran dinámica y que se han desarrollado mediante formas de resistencia frente a una sociedad conservadora y excluyente, tales como los feministas, el movimiento LGTBIQ+, defensores del medio ambiente, el movimiento de víctimas, defensores de los derechos humanos y los movimientos estudiantiles y juveniles que han sido grandes protagonistas de la lucha por la educación pública y por la paz.

En el Pacto Histórico tienen expresión los siguientes sectores políticos: La Colombia Humana, del Presidente Petro; Soy Porque Somos, de la vicepresidenta Francia Márquez; la Unión Patriótica, sobreviviente del genocidio político contra los acuerdos de paz de los años 80; el Polo Democrático, que agrupa las fuerzas de izquierda tradicionales; el Partido Verde; el movimiento Mais, de las comunidades indígenas; el Movimiento Fuerza Ciudadana, de raigambre territorial, y el movimiento político *Comunes*, que surge como expresión de los excombatientes y desmovilizados de las Farc después del Acuerdo de Paz de 2016.

De los procesos de Paz de los noventa provienen la Constitución del 91 y el Movimiento M19 del que hizo parte Gustavo Petro, del conflicto armado surgieron las organizaciones de víctimas, de derechos humanos y los movimientos de paz. De la exclusión social histórica nacieron las amplias movilizaciones reivindicatorias de trabajadores, campesinos, indígenas y afrocolombianos, de la cultura patriarcal y racista germinaron los movimientos feministas, juveniles, étnicos y culturales de las comunidades territoriales y de la necesidad de proteger la tierra y el agua frente al avance del cambio climático, surgen los movimientos ambientalistas.

De modo que en 2022 confluyen todas estas raíces históricas, sociales y políticas que han decidido apostarle a la democracia y al cambio y logran por primera vez una representación parlamentaria importante, aunque no mayoritaria, en las dos cámaras del Congreso de Colombia. En esta confrontación política la izquierda del Pacto Histórico acompaña al presidente Petro, que gana las elecciones en junio de 2022. La derrota de los partidos que históricamente han detentado el poder político en Colombia es toda una conmoción. Los partidos tradicionales —liberal y conservador, y sus disidencias tácticas: el Partido de la Unidad Nacional, el Partido Cambio Radi-

**De modo que en 2022  
confluyen todas estas  
raíces históricas,  
sociales y políticas que  
han decidido apostarle  
a la democracia y  
al cambio y logran  
por primera vez  
una representación  
parlamentaria  
importante, aunque no  
mayoritaria, en las dos  
cámaras del Congreso  
de Colombia.**

cal y el Centro Democrático del expresidente Uribe—, expresión de la extrema derecha, han perdido transitoriamente la iniciativa y la derecha colombiana permanece reactiva y desorientada. Al frente tienen un Presidente de izquierda, antiguo guerrillero y proveniente de un acuerdo de paz, parlamentario valiente en la denuncia de la corrupción y el paramilitarismo, con una visión alternativa del país y de los problemas globales, un relato pedagógico permanente de la realidad hacia la ciudadanía, un liderazgo reconocido en los foros internacionales y una conexión profunda con su electorado y con la población empobrecida de regiones y ciudades.

La propuesta del Pacto Histórico se centra en la necesaria transición energética del país que responda al cambio climático y a la crisis ambiental, la transición social que supere la profunda desigualdad social y el abandono de las regiones, la transición de la guerra y la violencia a la convivencia civilizada que representa la Paz Total, la transición del alineamiento incondicional de nuestros gobiernos a Estados Unidos a la apuesta constitucional por la integración latinoamericana y la inserción independiente en el escenario internacional (Medina y Cótamo, 2022).

Para gobernar, Petro convoca inicialmente a un ejercicio de unidad nacional que le permita contar con las mayorías en el Congreso de la República para llevar adelante sus más ambiciosas reformas. Es un movimiento arriesgado, por la tradición de corrupción y clientelismo de los partidos tradicionales y por el intento de cooptación de la vieja política al Gobierno del Cambio mediante el recurso falaz del consenso nacional para evitar la polarización. Pero la realidad es que la izquierda nunca ha gobernado en Colombia y el Pacto Histórico no cuenta con la experiencia administrativa y los cuadros técnicos necesarios. Así las cosas, en el primer año de gobierno el gabinete ministerial cuenta con representantes del establecimiento liberal, reformistas que ayudaron a impulsar la aprobación de iniciativas tan importantes como el Plan Nacional de Desarrollo, la Reforma Tributaria y la Reforma a la Ley para la Paz Total. Igualmente, la creación del Ministerio de la Igualdad, al frente del cual está la vicepresidenta Francia Márquez.

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023) no es un ejercicio meramente técnico; al mando hay una visión presidencial de las transformaciones que el país requiere y en su elaboración una metodología de participación de la población de los diferentes territorios. El resultado es el Plan «Colombia, potencia de la vida», un viraje radical en la concepción del desarrollo en cuanto concibe la ordenación del territorio nacional alrededor del agua, introduce la apuesta por la justicia ambiental y la acción

climática, un nuevo concepto de seguridad humana en lugar de la represiva seguridad democrática, la justicia social con acento en los sectores marginados y en las regiones, la promoción y respeto por los derechos humanos con reconocimiento y protagonismo de las víctimas, la reforma de la tierra, transformación productiva y con acento en la reindustrialización y en la economía popular y el derecho a la alimentación en un país con altos niveles de hambre y desnutrición. (DNP, 2023).

La Reforma Tributaria es ambiciosa y busca una mayor equidad en uno de los países más desiguales socialmente. Una concepción más solidaria del papel del Estado no puede financiarse solamente con ingresos tributarios del 13% del PIB cuando el promedio en la región es del 16%. Se parte, por tanto, de mayor tributación para los más ricos, para las empresas transnacionales petroleras y mineras y para el capital financiero —del 35% al 40%—. Los principios de justicia y solidaridad social se reflejan también en la gradualidad y progresividad de la tributación y en gravar los dividendos y las ganancias ocasionales mientras el IVA —impuesto al consumo— se mantiene inalterable, con lo que se rompe la tradición de los gobiernos neoliberales de cargar la tributación sobre los sectores medios y pobres. Con esta reforma se busca recaudar entre 20 y 22 billones de pesos —US \$5 000 millones— para financiar el Plan de Desarrollo y la transformación del país —Ámbito Jurídico, 2022—. Por supuesto que las críticas de la oposición de derecha insisten en que la reforma va a frenar el crecimiento y el consumo, va a afectar la inversión extranjera y no va a resolver problemas estructurales (López, 2022), mientras la OCDE impulsa un impuesto mínimo global para las personas jurídicas del 15% (RTVE, 2023) y el Gobierno del Cambio debe lidiar con una devaluación del 25%, un déficit fiscal del 6% y una deuda externa que supera el 50% del PIB (Meléndez, 2022).

Con la Ley de Paz Total (Ley 2272 de 2022), el Gobierno Petro, a la vez que continua con la política de negociación del conflicto armado asumida desde 1982 por todos los presidentes —a excepción del Gobierno Duque que la suspendió durante cuatro años—, señala la distinción entre grupos ilegales de carácter político y grupos criminales vinculados a economías ilícitas como el narcotráfico, la minería ilegal depredadora de la naturaleza, la extorsión, el secuestro y la trata de personas. La distinción es problemática en cuanto en un conflicto armado interno de más de medio siglo varias de las guerrillas ideológicas de los años 60 y 70 sufrieron un proceso de degradación ética y política por la irrupción avasallante del narcotráfico y por la pérdida del horizonte socialista con el derrumbe de las experiencias de Europa Oriental. Pero la insurgencia armada que

surgió con el reclamo de transformaciones sociales, económicas y políticas impulsó desde los años 80 el Diálogo Nacional, la Asamblea Nacional Constituyente y el Derecho Internacional Humanitario como bases para la negociación del conflicto. A partir de 1990 el Estado colombiano ha firmado acuerdos de dejación de armas y construcción de paz con siete grupos guerrilleros, desde el M19 al que perteneció el presidente Gustavo Petro, hasta las Farc-Ep en 2016.

La propuesta de Paz Total incluye ahora al Ejército de Liberación Nacional ELN —cuyas negociaciones, hasta el cierre de esta edición, estaban suspendidas debido a los recientes hechos de violencia en la región del Catatumbo— y a los remanentes de las Farc-Ep agrupados en el llamado Estado Mayor Central —EMC— y la Nueva Marquetalia, declarados en disidencia frente al Acuerdo de 2016. Con todos ellos el Gobierno, a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, ha establecido mesas de diálogo y negociación, siendo la Mesa con el ELN la de mayor avance, no exenta de dificultades, teniendo en cuenta que se había iniciado desde el Gobierno Santos en 2017 (Morales y Pardo, 2024).

Por su trayectoria, historia y presencia en varios territorios, la negociación con el ELN, que ha sido ensayada por varios gobiernos desde hace tres décadas, ha adquirido una dinámica de agenda acotada, acompañamiento internacional y encuentros de la Mesa en el exterior (Cuba, México, Venezuela). Con el Gobierno Petro se ha avanzado hasta el establecimiento de ceses al fuego temporales, comisiones de verificación, la creación de una Comisión de Participación Ciudadana y el ensayo de diálogos territoriales para acordar planes de Paz y desarrollo regionales acordes con las necesidades de las comunidades. Tanto en este caso como en de las disidencias de las Farc, la dinámica de la guerra y de la violencia endémica de Colombia genera rompimientos del cese al fuego, afectación a las comunidades, respuestas militares y un debate público permanente sobre las condiciones y viabilidad de la política de Paz Total.

Más complejo aún es el proceso de acercamiento con las llamadas Bandas Criminales, con las que los mecanismos de negociación no están previstos en la Ley 2272 de 2022 y cuyo procedimiento está pendiente de desarrollos legislativos en el Congreso de la República. El carácter, no de negociación política sino de sometimiento a la justicia y sus condiciones también son objeto de discusión tanto públicas como en las diferentes mesas que el Gobierno ha establecido con las Autodefensas Gaitanistas de Colombia —AGC— o Clan del Golfo, herederas de los grupos paramilitares, con fuerte asentamiento en zonas cocaleras del norte del país y en la minería ilegal. Igualmente existen procesos y mesas de diálogo de carácter urbano

con grupos delincuenciales vinculados al microtráfico y a la extorsión, como en el caso de Medellín, Buenaventura y Quibdó.

En Medellín, el Gobierno nacional instaló desde junio de 2023 la mesa de diálogo socio jurídico con las bandas urbanas de Medellín y el Valle de Aburrá. Este diálogo, que ha tenido como sede la cárcel de Itagüí, ha logrado, según reconoce la delegación gubernamental, la disminución de las cifras de homicidios, desapariciones forzadas y desplazamientos (El Espectador, 2023). A pesar de la reducción de la violencia que ha impactado positivamente la vida cotidiana de las comunidades, la pregunta que se hace es acerca de la sostenibilidad y el futuro de este proceso, ya que no existe un camino jurídico claro ni se ha analizado el impacto económico en las comunas, donde el microtráfico, la extorsión y el control realizado por las bandas sobre el comercio formal e informal, ha creado una economía de sobrevivencia durante todos estos años y además, porque hace falta determinar los beneficios concretos para la población de las comunas en esta negociación.

El logro de la Paz Total no es solo producto de negociaciones políticas o procesos de sometimiento a la justicia. En el fondo subyace la realidad de las estructuras económicas y sociales injustas, la exclusión política de las grandes mayorías, la presencia del narcotráfico como fenómeno no solo de carteles sino de cultivos y cultivadores en grandes extensiones del país y la incapacidad del Estado para proveer bienes, servicios, seguridad y convivencia. A ocho años de la firma del Acuerdo de Paz con las Farc-Ep hay retrasos en su implementación y el Estado no ha podido garantizar la seguridad de los excombatientes, de los cuales cerca de 440 han sido asesinados, pero este gobierno viene avanzando en la concreción de la Reforma Rural Integral con la redistribución de tierras y el fomento a la producción campesina y a la economía popular. En enero de 2025, el secretario general de la ONU, en el informe para el Consejo de Seguridad sobre la implementación del acuerdo de paz de 2016, reconoce avances en la reincorporación de los excombatientes, en los procesos de investigación de la JEP y en la inclusión de un enfoque holístico que destaca el papel fundamental de las mujeres en el

**La creación en este  
Gobierno del Ministerio  
de la Igualdad y Equidad  
(Ley 2281 de 2023),  
responde a las promesas  
de justicia social y de  
inclusión del Gobierno  
del Cambio.**



proceso, mediante la adopción del primer plan de acción nacional sobre la Resolución 1325 de Mujeres, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad (Quintero, 2025).

La creación en este Gobierno del Ministerio de la Igualdad y Equidad (Ley 2281 de 2023), responde a las promesas de justicia social y de inclusión del Gobierno del Cambio. Este Ministerio tiene como objetivos trabajar contra la violencia de género y la discriminación de mujeres y comunidades LGTBQ+, superar la discriminación y marginación de comunidades y territorios étnicos afrocolombianos, indígenas, palenqueros, rom y raizales históricamente excluidos, cerrar la brecha de inequidad campo ciudad, crear el Sistema Nacional del Cuidado, estimular un enfoque de derechos y apoyar a poblaciones vulnerables y afectadas por la crisis climática, programas especiales para los jóvenes, adultos mayores y personas en condición de discapacidad, programa de seguridad alimentaria frente a la emergencia del hambre que azota a comunidades enteras, sectores y regiones en un país estructuralmente injusto. Así mismo, tiene el mandato de promover cambios culturales para la reducción y eliminación de las múltiples discriminaciones y el reconocimiento de la pluralidad, diversidad y multiculturalidad de la sociedad colombiana y, en consecuencia, incidir en la transformación del Estado a su favor

La política internacional del Gobierno Petro ha tenido amplias repercusiones en el mundo y es una ruptura con el tradicional alineamiento colombiano a las concepciones e intereses de los Estados Unidos en la región y a nivel global. En primer lugar, porque

**La política internacional  
del Gobierno Petro  
ha tenido amplias  
repercusiones en el  
mundo y es una ruptura  
con el tradicional  
alineamiento  
colombiano a las  
concepciones e intereses  
de los Estados Unidos en  
la región y a nivel global.**

profundiza el progresivo distanciamiento del gobierno colombiano frente a la guerra contra las drogas de uso ilícito impuesta al país, que no solo ha sido un completo fracaso y ha alterado las prioridades de las políticas públicas colombianas en esa materia, sino porque ha sido un instrumento de intervención imperial, lo mismo que la guerra contra el terrorismo. Pero, sobre todo, por el acento en la crisis ambiental que tiene dimensiones globales y que cuestiona los modelos de desarrollo y go-

bernanza mundiales. Tanto en la ONU como en los foros internacionales Petro ha criticado la matriz energética dependiente de los combustibles fósiles y ha realizado la apuesta por las energías renovables y, junto con el presidente de Brasil Lula Da Silva ha abanderado la defensa y conservación de la Amazonía como pulmón del mundo frente al cambio climático. Petro también ha propuesto el intercambio de la deuda externa que mantiene atadas nuestras economías a los organismos internacionales de crédito y condicionado el desarrollo de economías solidarias en un Continente tan inequitativo, a nuestro papel como cuidadores ambientales de las reservas de oxígeno, agua y naturaleza.

A nivel geopolítico, adelantándose incluso a los últimos acontecimientos, propuso en la ONU en 2022 conferencias internacionales de paz sobre las crisis de Palestina y de Ucrania y criticó las ambiciones imperialistas de las potencias y la codicia de las transnacionales capitalistas que condenan a la humanidad a un permanente estado de guerra y de expoliación de recursos naturales —La silla vacía, 2024—. Consecuentemente, el Gobierno colombiano rechazó la «invitación» norteamericana para involucrarse en la ayuda militar a Ucrania en nombre del dudoso honor concedido a nuestro país en el Gobierno Duque de ser amigo preferente de la OTAN. Esto no significa que no mantengamos relaciones diplomáticas y diálogos permanentes sobre temas de interés común, pero sí que la agenda ahora no es unilateral. Además, la administración Petro ha establecido relaciones diplomáticas y comerciales con China y negocia proyectos estratégicos de infraestructura, más allá de la tradicional y engañosa fórmula de los tratados de Libre Comercio.

Igualmente nos acercamos a la nueva conformación del Sur Global con las visitas de la vicepresidenta Francia Márquez a varios países de África en reivindicación de nuestras raíces étnicas y la

**Ante el bloqueo a las reformas, el presidente Petro ha empezado a agitar la propuesta de una Asamblea Nacional Constituyente, sobre todo a convocar al constituyente primario para que respalde en las calles y plazas las transformaciones que representa el Gobierno del Cambio.**

apertura de embajadas, y compartimos temas de la agenda geopolítica con los BRICS frente a las nuevas polarizaciones del mundo (El País, 2023). En reconocimiento al dinamismo del Gobierno colombiano en la agenda ambiental mundial, nuestro país fue la sede en octubre de 2024 de la Cumbre sobre medio ambiente COP 16 de Biodiversidad, en la ciudad de Cali —COP 16 Colombia, 2024—.

Hacia América Latina y en cumplimiento del artículo 9 de la Constitución Nacional, el Gobierno del Cambio le apuesta a la integración Latinoamericana y del Caribe y en consecuencia a los organismos de integración como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños —Celac— y la Unión de Naciones Suramericanas —Unasur—, y ha planteado en el seno de la OEA la necesidad de su modernización y transformación con respeto a la soberanía de las naciones y al principio de autodeterminación, como también lo manda la Constitución de 1991. En la agenda hacia América Latina y el Caribe Petro ha propuesto la convergencia en torno a la protección y conservación de los recursos naturales, la selva, el agua, el oxígeno y la transición hacia las energías renovables. Colombia, junto con Brasil, son los países que en el Continente han logrado revertir la deforestación de las selvas.

En defensa del Derecho Internacional Humanitario el Gobierno del Cambio ha planteado ante la Corte Internacional de Justicia su acompañamiento a Sudáfrica en la denuncia contra el Estado de Israel por el criminal genocidio contra el pueblo Palestino, ha condenado la violación de la Convención de Viena contra el Gobierno de Ecuador por la afectación de la inmunidad de la sede diplomática de México y, más recientemente, ha exigido condiciones de igualdad, legalidad y respeto por la soberanía en las elecciones de Venezuela por vía pública y diplomática (El Universal, 2025), alejándose de la práctica de gobiernos anteriores de propiciar golpes de Estado y acompañar conspiraciones, creando condiciones para la intervención de potencias extranjeras en el territorio de América Latina. No es un dato menor que en el ejercicio de la diplomacia colombiana aparezcan ahora representantes afrocolombianos e indígenas y que la presencia de las mujeres sea más determinante.

Las reformas sociales del Gobierno Petro apuntan directamente a resolver parcialmente los efectos del modelo neoliberal implementado en Colombia las últimas cuatro décadas con la pérdida de derechos y la transformación de otros en mercancías, la disminución del papel de protección social del Estado y el favorecimiento del capital financiero, de las compañías transnacionales y de las grandes empresas de economía privada frente a la economía social, solidaria y popular. Así las reforma a la salud, pensional, laboral y a los servicios públicos han desatado la furia del establecimiento cau-

sando el rompimiento del Gobierno de Acuerdo Nacional del primer año de la administración Petro.

Más allá de las frases de campaña sobre el comunismo o el castrochavismo, el temor de las oligarquías tradicionales está en las propuestas de transformación radical de la realidad económica y social del país. Por ello la ofensiva de los partidos de la derecha colombiana, de los grandes gremios económicos, de los medios de comunicación corporativos, de la inteligencia neoliberal, de los organismos de control (Fiscalía, Procuraduría) y de los organismos internacionales de crédito, que han implicado sumisión de muchos Estados a través de la Deuda Externa. En medio de un intenso debate público y de la movilización social a favor y en contra de las reformas, el Congreso de la República, en el que el Gobierno no tiene las mayorías, ha sido el escenario de la discusión democrática, pero también de la acción del lobby empresarial y de las presiones interesadas en que el cambio que prometió el Gobierno del Cambio sea otra vez la expresión lampedusiana de cambiar todo para que nada cambie.

Un ejemplo es la Reforma a la Salud que pretende reformar la Ley 100 de 1993, la cual fue concebida en medio de la «apertura económica» del Gobierno Gaviria, que era en realidad la apertura neoliberal de la economía, tomando como paradigma el sistema de salud impuesto en Chile como laboratorio de la Escuela de Chicago mediante la dictadura de Pinochet, el derecho público a la salud pasa a ser un servicio privatizado en manos del capital financiero que lo administra como un mercado mediante las empresas prestadoras de salud EPS, una intermediación financiera que enriquece con el dinero público a compañías y empresarios corruptos mientras quiebra y cierra hospitales públicos, precariza las condiciones laborales de los trabajadores de la salud, concentra la atención en las grandes ciudades mientras grandes territorios periféricos están abandonados y, en definitiva, somete a los usuarios a condiciones de insalubridad e indignidad (Grueso y García, 2021).

La propuesta de reforma del Gobierno elimina la intermediación financiera, prioriza la medicina preventiva, extiende los servicios de salud a los territorios excluidos, mejora las condiciones laborales de los trabajadores de la salud y rescata el derecho a la salud de la condición de mercancía. Además, aumenta el presupuesto público para la salud y ejerce controles sobre la corrupción que ha llevado a la quiebra a más de 100 Empresas Prestadoras de Salud —EPS— y a la pérdida ingente de recursos públicos (El Universal, 2023).

En el debate público y parlamentario aparece la salud como «el mejor sistema del mundo», con cobertura universal y se demoni-

za la propuesta de reforma como estatista y estalinista y, al final, el Congreso hunde la Reforma y la derecha cobra un triunfo frente al Gobierno. Posteriormente viene a conocerse la financiación de partidos y parlamentarios por parte de la multinacional española Keralty, al tiempo que la Contraloría General de la Nación denuncia la corrupción y pérdida de dineros públicos en manos de las EPS. Finalmente, el Gobierno interviene legalmente a varias EPS mientras que otras piden su liquidación. En este pulso no hubo reforma, pero la crisis del sistema de salud es tan grande que esta es necesaria y el Gobierno la viene aplicando por partes mediante medidas administrativas que le permiten la Constitución Política y la ley, y buscando acuerdos con las EPS para sacarlas adelante.

En enero de 2025 el gobierno nacional llamó al Congreso a sesiones extraordinarias para continuar el debate y aprobación de la ley que, cuenta con 40 artículos nuevos adicionados durante el debate en la Cámara de Representantes. Mientras tanto, el presidente Petro denuncia la corrupción con los dineros públicos de la salud como robo continuado por parte de muchas EPS y se mantiene el debate sobre el valor de las Unidades de Pago por Capitación –UPC– que el gobierno fijó en un 5,36% para 2025 mientras las EPS solicitan un 16% (Sánchez, 2025).

En cuanto a la Reforma Laboral, es importante recordar que en plena euforia neoliberal de los años 90, se produjo la desregularización y flexibilización laboral y la ola de desmonte del Estado de Bienestar alcanzado en Colombia, en el año 2000 mediante reforma constitucional, se echó atrás la descentralización económica para salvar de la quiebra al sistema financiero privado y se continua en el Gobierno de Uribe con la eliminación del recargo por trabajo nocturno, dominical y de festivos, y en el gobierno Santos, con la eliminación de las obligaciones parafiscales de los empresarios para la salud de sus trabajadores, para la educación laboral en el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y para el bienestar de sus familias mediante el aporte al ICBF. Esa transferencia de recursos de los trabajadores a los empresarios profundiza las desigualdades sociales, sin contar con el gran peso de la economía informal, del desempleo y la precarización del trabajador rural.

A esa crisis social responde la propuesta de reforma laboral garantizando la protección laboral y social mediante la inclusión de trabajadores de plataformas digitales de reparto, madres comunitarias, trabajo doméstico, víctimas del conflicto armado, migrantes, deportistas y entrenadores, periodistas y comunicadores, trabajadores del arte y la cultura y transportadores; resuelve desiguales condiciones de garantías laborales y de protección de las personas vinculadas por contratos de prestación de servicios e impulsa la for-

malización de micronegocios, la seguridad social para trabajadores del sector portuario y la participación de las comunidades étnicas en la búsqueda del trabajo decente. En materia de equidad y reducción de brechas y justicia de género se han aprobado licencias por menstruación incapacitante, licencias de paternidad y maternidad y otras normas sobre equidad y eliminación de violencias por acoso y discriminación en el mundo del trabajo. Y en materia de dignidad humana y justicia laboral, se aprueban medidas sobre estabilidad laboral y productividad, debido proceso disciplinario, ineficacia del despido discriminatorio, precisión de casos de estabilidad laboral reforzada, nueva definición de trabajo diurno (6:00 a.m. a 7:00 p.m.) y nocturno (7:00 p.m. a 6:00 a.m.) que permite recuperar el pago de dos horas de trabajo nocturno y reducción gradual de la jornada máxima de trabajo de acuerdo con la Ley 2101 de 2021.

El proyecto de reforma laboral aprobado en octubre de 2024 en la Cámara de Representantes pasa al Senado de la República para continuar el trámite con dos debates y hasta ahora deja un saldo de 68 artículos aprobados en esta instancia. Aunque esta reforma es inclusiva de varios sectores en el régimen laboral, supera desigualdades y recupera derechos, en los debates de la Cámara de Representantes ha sufrido graves afectaciones en lo que tiene que ver con el fortalecimiento de la libertad sindical, el aumento de ingresos mediante una nueva tasa de indemnizaciones, la licencia de maternidad y paternidad en parejas adoptantes del mismo sexo, ampliación de licencias para vigilantes y derechos y garantías para trabajadores rurales (Bedoya, 2024).

La Reforma Pensional, que se aprobó en el Congreso de la República en junio de 2024, insiste en el concepto de solidaridad y justicia social como deber del Estado, frente a un sistema que favorece la acumulación de capital en manos de Fondos privados (Portafolio, 2023). Por eso el pilar solidario crea subsidios para sacar de la indigencia a más de 3 millones de adultos mayores, el pilar semi-contributivo para proteger a los trabajadores que no han alcanzado durante su vida laboral a cotizar para adquirir su derecho pensional, y el pilar contributivo para los trabajadores formales, sectores medios y profesionales. La Reforma tiene un fuerte espíritu de justicia de género en cuanto disminuye el número de semanas necesarias para las mujeres y reconoce 50 semanas adicionales por cada hijo. Ya no estarán en competencia por el mercado de las pensiones los Fondos privados y el Estado, sino que serán complementarios y el Banco de la República manejará el Fondo de Solidaridad Pensional.

Hoy en día hay gran incertidumbre porque aún no se sabe si la Corte Constitucional la aprueba en su totalidad, si lo hará de manera parcial o si decide declarar inconstitucional todo el articulado, ya

que son 140 las demandas que han llegado al alto tribunal, la mayoría relacionadas con vicios de trámite. (El Colombiano, 2025).

Todos los colombianos según la reforma deberán cotizar en Colpensiones, obligatoriamente, hasta 2,3 salarios mínimos —salarios de hasta 3,3 millones de pesos mensuales— de ahí en adelante, el excedente, el cotizante debe decidir en qué Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual —ACCAI— pone sus ahorros pensionales, para lo cual cerca de 500.000 personas eligieron un nuevo fondo antes del 16 de enero de 2025. Es clave que el alto tribunal se pronuncie lo más pronto posible, porque son muchos los cambios que deben hacer Colpensiones y los fondos privados antes de que la reforma entre en vigencia el próximo primero de julio de 2025.

Colpensiones tendrá que hacer una profunda transformación administrativa para atender los nuevos afiliados: hoy tiene 6,8 millones y con los que le llegan a partir de julio, si la reforma pasa el examen de la Corte Constitucional, tendrá 23 millones. Y los actuales fondos de pensiones ya están realizando el proceso para convertirse en ACCAI y así poder administrar los excedentes de cotización. Todas estas transformaciones administrativas suponen la implementación de nuevas tecnologías o procesos, la transformación de la cultura y la estructura organizacional de Colpensiones y de los Fondos privados y aun no se sabe que tan preparadas están estas instituciones para ello.

Otra de las apuestas importantes para el gobierno del cambio en 2025 es la aprobación de la jurisdicción agraria en el Congreso Nacional. Esta ley ordinaria fue presentada al congreso a mediados del 2024 y debatida ampliamente en foros públicos a iniciativa de los ministerios de agricultura, justicia e interior; en octubre de 2024 fue aprobada por las comisiones primeras de senado y cámara y en 2025 el gobierno ha convocado sesiones extraordinarias para la aprobación de las plenarias de ambas cámaras. Esta nueva jurisdicción buscar crear jueces agrarios territoriales para las disputas y litigios de tierras que hagan posible desarrollar la agenda de reforma agraria del gobierno Petro y avanzar en el cumplimiento del acuerdo de paz de la Habana en su punto 1 sobre Reforma Rural Integral.

El Gobierno del Cambio ha profundizado la estrategia rural que ha permitido, según la Agencia Nacional de Tierras, la adquisición en poco más de dos años de gobierno, 448 544 hectáreas destinadas a comunidades campesinas, negras e indígenas, así mismo se han formalizado 1 277 000 hectáreas y expedido 752 titulaciones de tierra. El fondo de tierras se fortaleció con 154 000 nuevas hectáreas a través de procesos agrarios y se han constituido 13 nuevas zonas



de reserva campesina para favorecen a las comunidades campesinas y la producción rural (Agencia Nacional de Tierras, 2024).

Aunque la propuesta de Reforma a la Ley de Servicios Públicos no ha sido presentada todavía al Congreso, ya se conocen las motivaciones que, como en las anteriores, tienen que ver con el carácter de la ley 142 de 1994 que permitió el ingreso del capital privado a la prestación de los servicios públicos y oscureció la finalidad social del Estado. Las Comisiones de Regulación se han preocupado más por regular las condiciones del mercado para las compañías privadas que por la protección de los derechos de los usuarios. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios debe velar por la calidad y eficiencia de la prestación de los servicios públicos con funciones de vigilancia, inspección y control. Finalmente, los servicios públicos, como fines esenciales del Estado, de acuerdo con su carácter de Estado solidario, deben garantizar los mínimos vitales y promover la igualdad adoptando medidas en favor de los grupos discriminados. La Reforma debe construir un modelo acorde con las nuevas tecnologías y los problemas del cambio climático que requieren alternativas de generación y prestación de los servicios.

Todas estas reformas han sido sometidas a un fuerte debate en el Congreso de la República donde el gobierno nacional no cuenta con las mayorías necesarias para su aprobación y donde la oposición ha utilizado las estrategias tradicionales incluido el juego sucio para su obstrucción o incluso su fracaso. Se supone que, en un Estado de Derecho, esto es propio de la tensión entre el ejecutivo y el legislativo, pero igualmente la rama jurisdiccional en cabeza de la Corte Constitucional ha desempeñado un papel de contrapeso a varias iniciativas gubernamentales, en concreto en desempeño de

**Todas estas reformas  
han sido sometidas  
a un fuerte debate  
en el Congreso de la  
República donde el  
gobierno nacional  
no cuenta con las  
mayorías necesarias  
para su aprobación y  
donde la oposición ha  
utilizado las estrategias  
tradicionales incluido  
el juego sucio para su  
obstrucción o incluso  
su fracaso.**



la revisión constitucional de las leyes ha declarado inconstitucional en 2023 14 decretos sobre emergencia económica, social y ecológica para el Departamento de la Guajira; lo mismo ha ocurrido con parte de la reforma tributaria, prohibiendo la deducción de las regalías de las empresas mineras, lo que priva al Estado de 6 billones de pesos anuales que ahora han quedado en manos de los industrias extractivas y por fuera del presupuesto nacional para las reformas sociales (Sentencia C 489/2023). Igualmente, en mayo de 2024 la Corte anuló la ley que estableció en Ministerio de la Igualdad, aduciendo fallas en el proceso legislativo. El analista Rodrigo Uprimny opina que la Corte Constitucional con estas decisiones favorece las libertades económicas y la propiedad en contravía de la garantía de los derechos sociales que impulsa el gobierno, con lo cual termina favoreciendo a los ricos y poderosos y minando los esfuerzos de justicia social (Uprimny, 2024).

Ante el bloqueo a las reformas, el presidente Petro ha empezado a agitar la propuesta de una Asamblea Nacional Constituyente, sobre todo a convocar al constituyente primario para que respalde en las calles y plazas las transformaciones que representa el Gobierno del Cambio. No se trata de un salto al vacío ni de una propuesta populista como dicen los críticos sino de recuperar el espíritu modernizador de la Constitución de 1991, mediatizado por las contrarreformas que la oligarquía y el establecimiento le han introducido durante tres décadas.

La Constitución del 91 fue el producto de un momento constituyente cuando todas las fuerzas vivas del país coincidieron en la necesidad de superar la vetusta Constitución de 1886, centralista, autoritaria y dogmática, para modernizar la democracia, romper el bloqueo institucional, rescatar a Colombia de la violencia e instaurar el Estado Social de Derecho. Así surgió una amplia carta de derechos, una comprensión de la democracia participativa y una modernización del Estado que, sin embargo, no estaba exenta del espíritu de la globalización neoliberal posterior al fin de la Guerra Fría. De allí que la apertura política que representaba era contrastada por la apertura económica neoliberal y el nuevo modelo desindustrializó al país, arruinó la agricultura y mediante los tratados de Libre Comercio y la adscripción a una economía extractivista y de *commodities*, puso al país al servicio de las transnacionales y asumió hacia adentro un modelo violento de acumulación capitalista por desposesión. Por ello la década del 90, posterior a la Constitución para la Paz y a cinco acuerdos de paz (M19, EPL, PRT, Quintín Lame, CRS) vio extenderse la guerra con la extensión del paramilitarismo

y mediante las masacres, el desplazamiento forzado y 9 millones de víctimas, transformó fraudulentamente la propiedad de la tierra en seis millones de hectáreas y creó al nuevo empresariado rural, fortaleció la extrema derecha violenta que, en nombre de la patria, se opone a cualquier reforma que ponga en peligro su dominación y prosperidad.

Más que la convocatoria formal a una nueva Asamblea Constituyente lo que busca Petro es generar un momento constituyente (Negri, 1994) cuyo poder constituyente se erige como motor de revolución, mediante la movilización permanente del pueblo como potencial de transformación. En definitiva, el poder constituyente como poder revolucionario y como contrapoder democrático que se expresa contra las formas institucionales del poder y sus jerarquías. La democracia de partidos, desvinculada de los sujetos sociales y de su práctica cotidiana, termina siendo un mero procedimiento de elección de élites en el que puede haber alternancia, pero no alternativas de cambio social. Aquí reside la matriz izquierdista de Petro que concibe la democracia participativa de la Constitución del 91, más allá de la participación formal en instituciones fosilizadas, como la democracia de la calle y de la plaza, la presencia activa de la población exigiendo transformaciones y defendiendo las reformas.

La práctica política de Petro esta allí, en la denuncia parlamentaria de la corrupción y del paramilitarismo que lo enfrentó al establecimiento uribista, en la movilización social que, siendo Alcalde de Bogotá confrontó en las plazas la destitución del Procurador fascista, en su recorrido por los territorios periféricos y abandonados de Colombia escuchando las voces de la población y llevando esperanza, en el contenido de sus reformas sociales que buscan aliviar la pobreza y la desigualdad social producidas por el modelo económico neoliberal. Petro busca un nuevo momento constituyente mediante la concepción de la democracia como una política plural en la que se construye poder y ciudadanía desde abajo, como una forma de vida y movilización cotidiana, de control del poder y al mismo tiempo, de ejercicio del poder popular. Es un proyecto social y político, una constituyente cotidiana que opera unitariamente en la nación y en los territorios.

La derecha y el establecimiento han saltado a denunciar falazmente «la dictadura», el deseo de perpetuarse en el poder, el ataque a las instituciones por un «gobierno populista» y desatan la persecución y el acoso desde los medios corporativos y los organismos de control tales como la Fiscalía y la Procuraduría a las medidas

gubernamentales, se declaran defensores de la Constitución que ellos mismos han reformado decenas de veces para adecuarla a sus intereses, han llamado incluso a la defenestración del Gobierno Petro y han buscado eco en la derecha internacional para su cruzada en defensa de la democracia y la libertad. Como se ha vuelto común en el Continente, utilizan profusamente las *fake news* (noticias falsas), la mentira y la judicialización de la política o *lawfare* para crear confusión y crisis en la opinión pública (Tirado, 2021). Petro ha denunciado las acciones del golpe blando que se practica desde la extrema derecha y la carga de odio e intolerancia que impregnan sus manifestaciones. Es cierto que al interior del gobierno se ha denunciado la corrupción, sobre todo en el caso de la Unión Nacional de Gestión del Riesgo, lo que ha tenido un costo político para el actual proyecto del gobierno.

El Gobierno del Cambio ha ejercido su mandato dentro de la Constitución y las leyes. Se mantiene la independencia de poderes públicos, se respeta la libertad de prensa y de opinión, no se persigue a la oposición, se respeta la movilización y el derecho a manifestarse. Pero el contenido transformador de sus propuestas, el carácter radical de su concepto de democracia y el relato alternativo sobre la historia y las realidades del país y del mundo mantienen la iniciativa. El reto está en fortalecer la propuesta de cambio para las elecciones de 2026 que deben permitir la continuidad del proyecto transformador del Pacto Histórico.

En esa perspectiva, Petro ha llamado a la izquierda y a los sectores políticos progresistas para la constitución de un Partido Único y en efecto está en marcha un acuerdo entre sectores políticos de izquierda: Colombia Humana, Unión Patriótica, Polo Democrático, Partido Comunista y Progresistas para la constitución del Pacto Histórico como partido único que presente candidatos en 2026 a la Presidencia y al Congreso de la República. Así mismo, desde el gobierno se viene estimulando la comunicación alternativa para la disputa del relato con la oposición de derecha, el debate en las redes sociales es intenso, mucho más en el contexto de la ofensiva de la extrema derecha y su guerra cultural, que no es solo nacional sino internacional, pero la emergencia de una nueva generación es la esperanza de transformar las viejas concepciones y las instituciones fosilizadas con la visión renovada y la energía incólume de los movimientos juveniles, de género, étnicos y ambientalistas. La urgencia de la pedagogía política para la población y de una nueva cultura política democrática para la sociedad colombiana están al orden del día.

## Referencias

- Acosta, J. (2023, 22 marzo). Descargue y consulte aquí el texto de la reforma pensional. *Portafolio.co*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/reforma-pensional-descargue-y-consulte-aqui-el-documento-del-proyecto-580265>
- Agencia Nacional de Tierras (2024). La Agencia Nacional de Tierras presenta resultados históricos en la vigencia 2024. *ANT.gov.co*. <https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/la-agencia-nacional-de-tierras-presenta-resultados-historicos-en-la-vigencia-2024>
- Ámbito Jurídico (2022, 14 de diciembre). Esta es la reforma que regirá desde el 2023. *Ambitojuridico.com*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/tributario/esta-es-la-reforma-tributaria-que-regira-desde-el-2023>
- Bedoya, M. (2024, 18 de diciembre). La reforma laboral: más inclusión, menos desigualdades y recuperación de derecho. En periódico *Desde Abajo*, pp. 8 y 9.
- COP 16 Colombia (2024). Agenda COP16. <https://www.cop16colombia.com/es/agenda-oficial-cop16/>
- Colprensa (2023). ¡Atento! Este es el texto de la reforma a la salud del Gobierno Petro. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/colombia/atento-este-es-el-texto-de-la-reforma-a-la-salud-del-gobierno-petro-JF7896469>
- Colombia +20 (2023, 2 de junio). Los nombres clave en la negociación de paz entre las bandas de Medellín y Gobierno. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-de-gustavo-petro-en-medellin-perfiles-de-los-negociadores-de-bandas-y-gobierno/>
- Departamento Nacional de Planeación (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida. *DNP.gov.co*. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- El País (2023, 18 de mayo). Francia Márquez termina su gira por África: estos fueron los acuerdos y tratados que consiguió. *Elpais.com.co*. <https://www.elpais.com.co/politica/francia-marquez-termina-su-gira-por-africa-estos-fueron-los-acuerdos-y-tratados-que-consiguio-1811.html>
- El Colombiano. Editorial. (2025, 15 de enero). El examen de la Corte a la Pensional. *Elcolombiano.com*. <https://www.elcolombiano.com/opinion/editoriales/el-examen-de-la-corte-a-la-pensional-JC26354962>

- La silla vacía (2024). Petro propone asamblea de paz sobre Palestina en la ONU: se votará. <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/petro-propone-asamblea-de-paz-sobre-palestina-en-la-onu-se-votara/>
- Zapata, L. M. G., & Grueso, D. I. (2020). El «derecho a la salud»: dificultades, logros y desafíos. *Revista de Salud Pública*, 22(5), 1-4. <https://doi.org/10.15446/rsap.v22n5.80161>
- Medina, F. & Cótamo, M. (2022, 13 junio). El programa del Pacto Histórico. *Razonpublica.com* <https://razonpublica.com/programa-del-pacto-historico/>
- Meléndez, J. (2022, 29 noviembre). Deuda: Petro explica cómo mejoró las finanzas públicas y «su abultado déficit». *Eltiempo.com* <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/deuda-externa-petro-explica-como-se-han-mejorado-las-finanzas-del-pais-721732>
- Ministerio de Igualdad y Equidad. (s. f.). <https://www.minigualdadyequidad.gov.co/portal/>
- Ministerio de Justicia (2024, 10 de diciembre). Jurisdicción agraria: comisiones primeras conjuntas de senado y cámara aprobaron el proyecto de ley.
- Morales, C. A., & Pardo, C. P. (2024, 2 enero). Lo que se viene en los diálogos y negociaciones de la paz total de Petro en 2024. *Elespectador.com* <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-retos-en-2024-de-negociaciones-y-dialogos-de-petro-con-el-n-disidencias-de-farc-y-clan-del-golfo/>
- Portafolio. (2022, 10 agosto). «Tributaria no resolvería problemas estructurales»: Corficolombiana. *Portafolio.co*. <https://www.portafolio.co/economia/reforma-tributaria/reforma-tributaria-pros-y-contras-del-proyecto-de-gustavo-petro-segun-corficolombiana-569338>
- Quintero, L. (2025). Este es el informe de la ONU sobre el avance del acuerdo de paz en Colombia: advierten aumento en reclutamiento de menores. *MSN.com* <https://www.msn.com/es-co/noticias/other/este-es-el-informe-de-la-onu-sobre-el-avance-del-acuerdo-de-paz-en-colombia-advierten-aumento-en-reclutamiento-de-menores/ar-BB1roNKT?ocid=BingNewsSerp>
- Sánchez, L. (2025, 14 de enero). Reforma a la salud en Colombia: Petro convoca sesiones extraordinarias para acelerar su aprobación. *MSN.com* <https://www.msn.com/es-co/pol%C3%ADtica/gobierno/reforma-a-la-salud-en-colombia-petro-convoca-sesiones-extraordinarias-para-acelerar-su-aprobaci%C3%B3n/ar-BB1rso-v8?ocid=BingNewsSerp>

- Tirado, Arantxa (2021). *El Lawfare. Golpes de Estado en nombre de la ley*. Editorial Akal, Madrid.
- Todd, Enmanuel (2024). *La derrota de occidente*. Editorial Akal, Madrid.
- Uprimny, Rodrigo (2024, 25 de agosto). ¿Se está «Lochnerizando» la Corte Constitucional? *Elespectador.com* <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/rodrigo-uprimny/se-esta-lochnerizando-la-corte-constitucional/>