

# El gobierno Petro: euforias, dificultades y posibilidades

Alejandro Mantilla Q.

análisis  
y debate

# El gobierno Petro: euforias, dificultades y posibilidades

Alejandro Mantilla Q.<sup>1</sup>

En este artículo se caracteriza el momento actual que atraviesa el Gobierno colombiano, y se examinan sus encrucijadas, sus tensiones y sus posibilidades, con énfasis en el trámite de las reformas propuestas por la administración Petro. Se da especial relieve a cómo se han configurado tanto la coalición de gobierno como las fuerzas de oposición. Se resalta la importancia del ciclo corto de movilización 2019-2021 como clave para comprender el triunfo de la dupla Gustavo Petro-Francia Márquez. Asimismo, se destacan las dificultades que ha afrontado el Gobierno en sus primeros meses de mandato, se revisan los cambios en el gabinete ministerial y se plantean diversas posibilidades, en un contexto marcado

por el trámite de reformas legislativas, la venidera campaña a las elecciones locales, los problemas de la política de paz total y la fragmentación (temporal) de la oposición. Por último, se indaga sobre la hipótesis del presidencialismo movilizador como una posible ruta estratégica del gobierno Petro.

## **Primera etapa: expectativas y limitaciones<sup>2</sup>**

La elección de Gustavo Petro y Francia Márquez estuvo precedida por dos ciclos de movilización social (Mantilla, 2022) que impugnaron el régimen político y el modelo económico dominante. En el ciclo largo, entre 2008 y 2019, tuvieron un especial

---

1 Filósofo colombiano, integrante del Grupo Permanente de Trabajo de Alternativas al Desarrollo, profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, integrante de La Creciente. Sus temas de investigación son la ontología social, la filosofía política y el contexto político colombiano y latinoamericano.

2 Mis conversaciones con Juan Houghton, Tatiana Rodríguez, Andrea Cely, César Torres, y mis compañeras y compañeros de La Creciente enriquecieron este artículo.

protagonismo los movimientos indígenas, campesinos, afrocolombianos y ambientalistas. El ciclo corto, expresado en dos levantamientos masivos en 2019 y 2021, estuvo más centrado en las ciudades, y las y los jóvenes fueron los principales agentes. El levantamiento de 2021 fue el más largo en el tiempo, el más extendido en el espacio, el que congregó el mayor número de actorías sociales y el de mayor diversidad en los repertorios de acción.

La euforia generada por la victoria del primer Gobierno de izquierda de la Colombia moderna es un correlato de la indignación expresada en los dos ciclos movilizadores. Esa economía emocional conllevó altísimas expectativas frente al nuevo Gobierno. No obstante, el presidente Gustavo Petro a le dijo Pepa Bueno, directora de *El País* de España (2023), que “el cambio es más difícil de lo que pensábamos”. Ese contraste entre expectativas y dificultades ha caracterizado el ejercicio de la ya no tan nueva administración, pero valga advertir que el reconocimiento de los inconvenientes actuales está cargado de confesión y de constatación, mas no de sorpresa. Al inicio de la administración Petro, al menos cinco factores presagiaban un camino lleno de obstáculos:

**La ventaja mínima.** La dupla de Gustavo Petro y Francia Márquez no logró una marcada ventaja frente a sus rivales en la contienda electoral; en la segunda vuelta presidencial el resultado fue de 50,44 % frente a 47,31 %. Tal resultado sugirió limitaciones para establecer mayorías claras que respaldaran un programa de cambio.

**La coalición de rivales.** Ante una victoria apretada y un Congreso con reducida presencia de los partidos alternativos (el Pacto Histórico, la coalición de organizaciones de centro e izquierda que respaldó a Petro, tiene 20 curules de 108 posibles en el Senado y 27 de 165 en Cámara), el nuevo Gobierno procuró una coalición amplia con participación del poder político tradicional. En el Legislativo, junto a la izquierda del Pacto Histórico y el centro del partido Verde, se sumaron los partidos Liberal, Conservador y de la U (el partido fundado por el expresidente Juan Manuel Santos para promover la reelección de Álvaro Uribe).

El primer gabinete reunió tres sectores: a) la izquierda ocupó las carteras de Trabajo, Salud, Minas y Energía, Ambiente, Cultura y Defensa; b) los ministerios de Educación, Justicia, Agricultura, Comercio, Vivienda, Hacienda y Relaciones Exteriores fueron encargados a liderazgos que podrían catalogarse como representantes de un liberalismo progresista; c) en el Departamento Administrativo de la Presidencia, así como en los ministerios de Interior, Transporte, Ciencias, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Deporte y en la jefatura de Gabinete de la Presidencia de la República, el poder tradicional obtuvo su porción de representación política.

Tal configuración exigía un permanente acuerdo entre fuerzas políticas para cumplir con el mandato de cambio resultado de la elección presidencial.

**El proyecto de Estado heredado.**<sup>3</sup> La estructura del Estado colombiano y el perfil de las políticas públicas que han enmarcado el modelo económico en los últimos 30 años han consolidado un modelo económico proclive a la extrema concentración de la riqueza; sin promoción de la productividad, sin estrategias de redistribución del ingreso, con un presupuesto público con alto gasto en guerra y endeudamiento, con pocos canales para la renovación política y con una justicia operante en un marco constitucional que define pesos y contrapesos. El diseño institucional del Estado colombiano entra en tensión con las aspiraciones de un Gobierno orientado a generar redistribución con políticas públicas innovadoras.

**El contrapeso institucional como oposición.** En un régimen constitucional presidencialista, con división de poderes y organismos de control autónomos, podía preverse que la procuradora general de la Nación y el fiscal general, ambos venidos de la entraña del principal partido de oposición, obstaculizaran políticas estratégicas del nuevo Gobierno. El esquema de pesos y contrapesos diseñado en la Constitución colombiana bien podía jugar como un factor que limitara la actuación del Ejecutivo. De acuerdo con la teoría constitucional, ese rasgo es una buena noticia para la democracia

y la desconcentración del poder, pero puede constituirse en una barrera para los proyectos gubernamentales.

**Un proyecto ambicioso.** El programa de gobierno ganador buscaba canalizar las expectativas de una sociedad movilizada contra las políticas imperantes. Refleja el reto de transformar una sociedad desigual, con un conflicto armado de larga duración, con graves afectaciones ambientales ocasionadas por el extractivismo de las últimas décadas y con la influencia expansiva de estructuras del crimen organizado. En ese marco, el proyecto gubernamental cubre una amplia variedad de asuntos, que incluyen los siguientes:

1. Una política de “Paz Total” enfocada en el diálogo con el conjunto de las estructuras armadas ilegales, que incluye a los rebeldes políticos, a los disidentes del acuerdo de paz entre el gobierno Santos y las FARC-EP, y las estructuras criminales.
2. Una ambiciosa política orientada a la justicia ambiental, que incluye transición energética, y el freno a la exploración de hidrocarburos y la minería a cielo abierto.
3. Políticas de bienestar social que incluyen un ingreso básico e integración al sistema pensional a las mujeres que han dedicado

3 “Un proyecto de Estado indica los imaginarios, los proyectos y las prácticas políticas que 1) definen y regulan los límites del sistema estatal frente a la sociedad en general y 2) tratan de proporcionar al aparato estatal así delimitado una fundamental unidad operativa interna suficiente para que sea capaz de llevar a cabo sus tareas “socialmente aceptadas”, ya sean heredadas o redefinidas... Considerados de esta manera, los proyectos estatales tienen por objeto proporcionar un patrón o marco coherente en el que agentes individuales y órganos del Estado puedan coordinar y combinar juiciosamente (...) políticas y prácticas, y también para conectar diversas políticas para perseguir el interés nacional (más o menos ilusorio), el bien público y el bienestar social. En este sentido, los proyectos de Estado también se articulan normalmente con varios paradigmas de políticas (...) que encuadran las orientaciones de la práctica política y las decisiones en ámbitos políticos específicos” (Jessop, 2017, p. 135 y ss).

su vida a las labores del cuidado, y un bono económico que garantice un mínimo vital para adultos mayores que no pudieron acceder a una pensión, así como un plan de empleo juvenil mediante inversión estatal directa.

4. Reforma a la salud orientada a forjar un sistema único, público y universal que no dependa de la intermediación administrativa o financiera privada, basado en un modelo preventivo y predictivo, con médicos de atención primaria que visiten regularmente hogares, escuelas y lugares de trabajo.
5. Reforma laboral que mejore las condiciones de contratación de la clase trabajadora.
6. Una política educativa que priorice a 2,7 millones de niños y niñas en condición de vulnerabilidad, junto con un programa que fortalecerá la red de universidades públicas y un plan de salvamento para aliviar a deudores del Icetex.
7. La reestructuración de la Policía, incluyendo la eliminación del Escuadrón Móvil Anti Disturbios (Esmad).

Cumplir con un proyecto que procura atacar múltiples injusticias históricas sin contar con las propias fuerzas para alcanzar esos objetivos es el principal reto de la administración Petro. Con un programa de gobierno exigente y unas expectativas sociales altas, el nuevo Gobierno buscaría promover cambios en la legislación vigente y en la operatividad del Estado. No obstante, un sector de la coalición de gobierno no tiene afinidad con

el programa ganador, y los contrapesos del Estado son abiertamente hostiles al Ejecutivo. En ese marco, el Gobierno tendría al menos dos opciones: podría pactar con el *establishment* reformas de baja intensidad que no despierten traumatismos, pero al precio de incumplir con su proyecto; o podría radicalizar su discurso y poner en riesgo una alianza amplia que le garantice gobernabilidad, compensando esa debilidad con la movilización de organizaciones populares afines.

### **Segunda etapa: tres estrategias, dos paradojas**

El desajuste entre el contenido del programa de cambio y la composición de la coalición de gobierno han llevado a tensiones inéditas en el conjunto de régimen político, que pueden explicarse con tres estrategias:

1. La estrategia presidencial ha apuntado a lograr las reformas más importantes consolidando mayorías en el Legislativo sin renunciar a su programa.
2. La estrategia de los participantes de la coalición que no provienen de las izquierdas (liberales, conservadores, la U y un sector del Partido Verde) consiste en apoyar las reformas pero debilitando sus alcances.
3. Los partidos de oposición, en especial Centro Democrático y Cambio Radical, buscan frenar las propuestas del Gobierno.

Ninguna de estas estrategias tiene asegurado el éxito. El Gobierno depende de una alianza amplia en el Congreso para alcanzar sus objetivos. Por esa vía logró aprobar una

reforma tributaria progresiva, sacó adelante el Plan Nacional de Desarrollo y está cerca de la aprobación de dos reformas constitucionales, la que reconoce al campesinado como sujeto de derechos y la que crea la jurisdicción agraria. Sin embargo, a nueve meses de iniciado el Gobierno, Petro ha hecho cambios en su gabinete en dos oportunidades y ha perdido el respaldo del Partido de la U, que recientemente se declaró en independencia (Castellanos, 2023). La inestabilidad de la coalición pone en riesgo la aprobación de al menos siete normas que están en el núcleo del proyecto de cambio: la reforma a la salud, la reforma pensional, la reforma laboral, el nuevo código electoral, la jurisdicción agraria, el campesinado como sujeto de derechos y la ley que facilitaría el sometimiento a la justicia de grupos armados sin estatus político.

Esas tendencias propiciaron un cambio de gabinete en la última semana de abril, en procura de consolidar una orientación más progresista en el Gobierno; con esto, se fortaleció a los funcionarios cercanos al presidente y se debilitó la influencia de los partidos tradicionales en la distribución de los ministerios. En ese orden: a) la izquierda hoy ocupa las carteras de Educación, Trabajo, Hacienda, Agricultura, Salud, Minas y Energía, Ambiente, Transporte, Ciencias, Deporte, Defensa y el Departamento Administrativo de la Presidencia; b) el liberalismo progresista ocupa los ministerios de Interior, Justicia, Comercio, Vivienda y Relaciones Exteriores; c) el poder tradicional conserva los ministerios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la jefatura de Gabinete de la Presidencia de la República. Mientras tanto, el Ministerio de Cultura

lleva varias semanas en interinidad, lo que ha repercutido en constantes críticas de artistas y gestores culturales al primer mandatario (*Criterio*, 2023).

La segunda estrategia se explica por la novedad del escenario actual, pues los operadores políticos tradicionales no están acostumbrados a estar fuera de los acuerdos burocráticos que posibilitan su accionar. El poder político municipal y departamental tiende a consolidarse gracias a los vasos comunicantes con el Ejecutivo y el Legislativo; así los contratos en entidades públicas y la red de cargos dependientes del Gobierno nacional son definitivos para aceptar las maquinarias que definen el usufructo de los recursos públicos. Lo anterior vale para los liderazgos que buscan mostrar resultados en su gestión, como para los que buscan beneficios particulares. En otras palabras, para el poder político tradicional, perder participación en el Gobierno implica limitar sus posibilidades de acción y negociación política; eso explica su participación en el Gobierno actual, aunque no compartan plenamente su ideario. Además, ante una sociedad movilizadora, con un cambio generacional que expresa nuevas exigencias, los partidos tradicionales optaron por evitar, a la vez, la pérdida de simpatías y la pérdida de poder burocrático, dos factores decisivos ante las venideras elecciones regionales del próximo 29 de octubre.

Paradójicamente, las dificultades objetivas del Gobierno no han sido respondidas por una oposición con capacidad de disputa. La oposición de derecha no tiene un liderazgo claro, no tiene una vocería unificada, no ha impulsado movilizaciones que alteren

la normalidad del funcionamiento social ni parecen tener la capacidad de desestabilizar al actual Gobierno. Los dos partidos de oposición, Centro Democrático y Cambio Radical, no han tenido hasta ahora una victoria contundente en el Legislativo, y sus voceros no han logrado una audiencia que prefigure una capacidad opositora que debilite los planes del Gobierno.

Esta situación es resultado de la pésima gestión del expresidente Iván Duque, cuyo gobierno no generó la promoción de liderazgos que pudieran cohesionar al conjunto de las derechas. También es producto de la creciente impopularidad del imputado expresidente Álvaro Uribe Vélez, quien fuera en su momento el factor de unificación de la clase política tradicional, el gran empresariado colombiano y los nuevos ricos de fortunas *non sanctas*. Además, los malos resultados electorales de figuras que en su momento lucieron como posibles relevos ante la ausencia de Uribe, como Germán Vargas Lleras, Enrique Peñalosa, Federico Gutiérrez o Alex Char, anularon la aparición de un liderazgo renovado que articulara el antipetrismo. A lo anterior se suma el efímero y malogrado liderazgo de Rodolfo Hernández, quien, aunque pasó a la segunda vuelta presidencial, renunció a su curul en el Senado pocos meses después de su posesionarse.

Un predecible liderazgo opositor se ha encarnado en la figura del fiscal Francisco Barbosa, quien ha obstaculizado decisiones de los negociadores de paz del Gobierno (*Infobae*, 2022) y ha puesto palos en la rueda a la política de paz. Barbosa ha intervenido en escenarios internacionales con información

falsa sobre la política de drogas del Estado colombiano (*Red+ Noticias*, 2023) y ha chocado de manera frontal con el jefe de Estado (Gamboa, 2023), lo que ha originado un debate sobre el respeto de Petro a la división de poderes y la independencia de la justicia. No obstante, su evidente cercanía con el expresidente Duque, su limitado carisma y su incapacidad para tejer una alianza amplia lo hacen jugar el rol de piedra en el zapato más que de bloqueo del camino.

Por ahora, la única movilización de alto impacto político asociada a la derecha ha sido la manifestación de militares y policías retirados realizada el pasado 10 de mayo. Ese evento, que estuvo cerca de llenar la Plaza de Bolívar de Bogotá, fue una abierta toma de partido de un sector que tradicionalmente se ha alineado con posturas cercanas al uribismo, que ha sido crítico con los acuerdos de paz y que ha expresado críticas de tono amenazante contra movimientos sociales y de izquierdas. En esta ocasión se manifestaron en contra del paquete de reformas propuestas por el Gobierno, incluyendo la política de Paz total. Los alcances de esa manifestación son objeto de debate, dado que el expresidente de Asociación Colombiana de Oficiales Retirados (Acore), el coronel retirado John Marulanda, manifestó en una entrevista en vivo: “Yo creo que Colombia está siguiendo los pasos del Perú y yo creo que en el Perú las reservas fueron exitosas en el sentido de que allá lograron defenestrar a un presidente corrupto. Aquí vamos a tratar de hacer lo mejor por defenestrar a un tipo que fue guerrillero” (cit. en Buitrago, 20203). Dado que sus palabras llamaban a un golpe de Estado, rayando en la

responsabilidad penal, el nuevo presidente de la Asociación se distanció de su predecesor midiendo los ánimos y declarando su adhesión a la democracia (Calderón, 2023).

La mencionada manifestación, lejos de ser un episodio aislado, refleja una tendencia del momento político: un descontento de los sectores más conservadores con el Gobierno actual, que empieza a ganar fuerza en los círculos más radicalizados de la derecha, pero sin tener la fuerza suficiente para poner a temblar a la administración Petro. La imprudencia del excoronel Marulanda revela tanto los propósitos del círculo más extremista de los militares en retiro, como el limitado apoyo que hoy podría tener una tentativa golpista en el país. Más que un hecho político de agitación, las palabras de Marulanda pueden leerse como la confesión colectiva de un sector político que agita una salida violenta para frenar el gobierno de Petro. Por ahora, los cantos de las sirenas golpistas parecen no tener viabilidad. Por ahora.

Las anteriores tendencias señalan dos paradojas. Aunque el Gobierno tiene problemas para estabilizar su coalición y asegurar la aprobación de reformas en el Congreso, la oposición tiene una capacidad política menguada. Las acciones para frenar o para desnaturalizar los proyectos gubernamentales que parecen tener mayor probabilidad de éxito provienen del interior de la coalición gobernante, no de la oposición.

## La retórica corporativa

Otro sector que ha procurado contrarrestar las reformas del nuevo Gobierno ha sido el gran empresariado articulado en el Consejo Gremial, que ha desplegado un *lobby* bien organizado, junto a una estrategia publicitaria con campañas en redes sociales y una constante aparición en medios de comunicación de amplio alcance. El empresariado tiende a repetir mensajes que coinciden con lo que Albert O. Hirschmann, en su libro *La retórica reaccionaria*, caracterizó como la tesis de la perversidad: “Cualquier acción intencional para mejorar algún aspecto del orden político, social o económico solo sirve para exacerbar la condición que se desea remediar” (Hirschmann, 1991, p. 92 y ss).

Bruce Mac Master, presidente de la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), afirma que la reforma laboral fracasará porque, de aprobarse, “destruirá cientos de miles de empleos” (*Valora Analitik*, 2023), o que “los efectos sobre millones de familias pueden ser los contrarios a los esperados” (*Portafolio*, 2023). Una posición similar ha sido defendida por el CEO de Rappi, aplicación enfocada en entregas a domicilio, quien sostiene que “de 150 000 personas que han recibido ingresos de la compañía en los últimos seis meses, solo 10 000 a 15 000 personas quedarían con oportunidades”, dejando al 90% de los domiciliarios sin ingresos (Vargas, 2023). No obstante, los ejercicios de comprobación de datos sobre las reformas han mostrado que varios de esos argumentos empresariales están apoyados en datos imprecisos, falsos o engañosos.<sup>4</sup>

4 Ver, entre otros: *Vorágine*, 2023a, 2023b; Carmona, 2023; *La Silla Vacía*, 2023a, 2023b.



Tales reacciones, habituales en los debates legislativos, tuvieron un eco en varios integrantes de la coalición de gobierno que buscan limitar los alcances de las reformas. Sin duda, la reforma a la salud ha sido el principal caballito de batalla al interior de la coalición de gobierno. En Marcha, partido de gobierno liderado por Juan Fernando Cristo y el senador Jairo Castellanos, afirma que por “resolver el problema de la salud en el campo no se puede reversar en lo ya logrado en las ciudades”, e insiste en respaldar las críticas hechas por tres exministros del gobierno Petro, Alejandro Gaviria, exministro de Salud y de Educación; Cecilia López, exministra de Agricultura, y José Antonio Ocampo, exministro de Hacienda, cuyas renunciaciones protocolarias fueron aceptadas por el presidente a finales de abril (*El Espectador*, 2023a).

### **Las reformas como catalizadoras**

La retórica empresarial tiene como trasfondo una defensa de la regulación neoliberal, pues entre líneas sostiene que solo mediante políticas de desprotección social y regulación favorable al empresariado se podrán asegurar la estabilidad del empleo, la atención en salud y la cobertura pensional. Esa estrategia discursiva ha sido la principal motivación de la actitud del empresariado, y de un sector de la coalición de gobierno. En lugar de un ataque frontal, proclaman un discurso afín a la necesidad de cambio, pero a la vez procuran debilitar los nuevos proyectos de política pública. Alejandro Gaviria pasó de ser un ministro de Educación que enviaba mensajes velados sobre la inconveniencia de la reforma a la salud, a actuar como *influencer* que pide abiertamente el hundimiento del proyecto

de ley (Neira, 2023), mientras sostiene: “Me cuesta creer que esta sea una reforma a la salud de un gobierno que se dice de izquierda” (cit. en Cabrera, 2023).

Por su parte, Dilian Francisca Toro, jefa del Partido de la U, promovió que su formación política pasara del Gobierno a la independencia, no sin orientar a la senadora Norma Hurtado para que actuara como coordinadora ponente de la reforma a la salud y defendiera el rol de las aseguradoras privadas en el sistema (Ortiz, 2023). Toro busca jugar como bisagra entre el empresariado que se opone a las reformas y la casta política que necesita burocracia para operar exitosamente hasta las elecciones regionales de octubre. La decisión del Partido de la U es análoga a las constantes críticas del jefe máximo del Partido Liberal, el expresidente César Gaviria Trujillo, quien ha orientado a su bancada parlamentaria a distanciarse del Gobierno en la reforma comentada.

Este escenario abre un juego que fragmenta las formaciones políticas, pues obliga al Gobierno a dejar de negociar con los partidos en su conjunto para buscar apoyos puntuales de cada integrante del Senado y la Cámara de Representantes. Ante la dificultad de tejer una coalición sólida con identidades programáticas, el Gobierno optará por intercambios burocráticos y negociaciones al detal para sacar adelante las reformas, fragmentando los partidos en lo inmediato, pero con la posibilidad de redefinir las fuerzas políticas en el mediano plazo.

El debate sobre las reformas tiene varias dimensiones. La dimensión obvia es el

cumplimiento del programa de Petro, quien ha apretado el acelerador reformista en el primer año aprovechando el ímpetu inicial de su administración y su capacidad de negociación antes de las elecciones locales. La segunda dimensión es el carácter de las fuerzas políticas, pues es posible que los partidos se redefinan a la luz del debate coyuntural. César Gaviria, por ejemplo, podría perder el control de su bancada parlamentaria (ya 18 representantes se distanciaron de su jefatura) (*El Colombiano*, 2023) y propiciar el giro a la izquierda de un sector de su partido, mientras Dilian Francisca Toro corre el riesgo de tener malos resultados hacia las elecciones de octubre. El Pacto Histórico, como bancada de izquierda, se juega la consolidación de un proyecto con muchas tensiones internas, de ahí que la aprobación de los proyectos sea crucial para cohesionar tanto la bancada como los partidos que lo componen. La tercera dimensión es el carácter inmovilista del régimen político. Si las reformas son hundidas, o si se aprueban proyectos de ley que debilitan los cambios efectivos de política pública, se confirmaría la tendencia histórica de una élite empresarial y política reacia a los cambios, inmune a transformaciones de la orientación del Estado y con nula vocación reformista. Esa vocación inmovilista debilitaría al Gobierno en lo inmediato, pero no sería una necesaria victoria a largo plazo para la oposición de derecha o para el gran empresario, dado que el cambio generacional en curso y las dinámicas movilizadoras revelan un ansia de cambios que no se va a detener con eventuales derrotas del gobierno.<sup>5</sup>

### **Tercera etapa: las dificultades sobrevinientes y la pregunta por el presidencialismo movilizador**

Las anteriores reflexiones sugieren un escenario complejo, en disputa, abierto y con efectos de alto impacto hacia el futuro. Sin embargo, vale la pena examinar algunos cuellos de botella que el Gobierno tendrá que enfrentar, al menos en el presente año. Tales dificultades sobrevinientes podrían evaluarse con el panorama de lo que llamaré *presidencialismo movilizador*, una mixtura aún desconocida en Colombia que puede ser el resultado de la suma entre la centralidad de la figura presidencial en el régimen político y la eventual profundización de los antagonismos sociales. Tal suma bien puede llevar a la combinación entre las disputas institucionales al interior del Estado y las disputas movilizadoras más allá del Estado.

**Las reformas y el Ejecutivo.** Conforme a lo expuesto en las páginas anteriores, el plan de reformas del Gobierno puede ser exitoso, frustrado o descafeinado, entendiendo esto como la aprobación de nuevas normas pero sin cambios sustanciales en la orientación de la política pública y el modelo económico. Más allá de los anuncios gubernamentales, las reformas impulsadas por el Gobierno tienen más una vocación de contención de los peores efectos del modelo neoliberal, que una genuina posibilidad de transición más allá del modelo, cambio que solo podrá presentarse en perspectiva de medio plazo.

5 Véase al respecto Forero Tascón, 2023.

En cualquiera de los casos, considero que el Gobierno no va a abandonar su vocación de programa transformador, pero al finalizar su primer año seguramente se planteará un cambio de estrategia, en la que perderá centralidad el trámite de leyes en el Congreso de la República. En un régimen constitucional en el que el presidente es jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, el Gobierno nacional cuenta con suficientes herramientas de política pública para desarrollar distintas rutas de acción institucional que le permitan acumular políticamente y buscar el cumplimiento de su programa. El ministro de Salud, por ejemplo, puede emitir decretos y resoluciones para regular de manera férrea el accionar de las empresas de intermediación financiera (EPS), y la Superintendencia de Salud puede ejercer sanciones en casos puntuales; con o sin reforma de salud aprobada, el Gobierno nacional tendrá que ejercer esa labor. Algo similar podría ocurrir con el Ministerio de Trabajo, que podría profundizar su labor de inspección aprovechando la jurisprudencia de la Corte Constitucional y una interpretación amplia, garantista, de la legislación laboral vigente. Una eventual derrota de la reforma pensional podría llevar al Gobierno a diseñar nuevas garantías de protección social para las personas mayores, reguladas o bien por el Departamento de la Prosperidad Social o bien por el naciente Ministerio de la Igualdad, encabezado por la vicepresidenta Francia Márquez. Por último, la política de tierras depende de instituciones ligadas al Ejecutivo, como el Ministerio de Agricultura, las Agencias de Desarrollo Rural, Nacional de Tierras, Renovación del Territorio, así como la Unidad de Restitución y la Sociedad

de Activos Especiales (SAE). En suma, en cualquier escenario el Gobierno tiene presupuesto público a su disposición e instrumentos de política que podría usar para frenar los peores efectos del modelo económico, y para redefinir algunos roles estatales en materia de seguridad y protección social o en lo relativo a la reforma agraria.

**La fragmentación de la coalición de gobierno.** La redefinición del gabinete ministerial y de la coalición legislativa han revelado una Presidencia de la República con capacidad de maniobra para perseguir el cumplimiento de su programa. La profundización de esas tensiones bien podría llevar a la pérdida de mayorías en el Congreso o a las dificultades para una gobernabilidad en el marco de la colaboración de las ramas del poder público. Pero incluso en el peor escenario, ante el reagrupamiento de los partidos tradicionales que promuevan una agenda regresiva en el Congreso, el presidente puede actuar con sus ministerios y puede usar atribuciones como la objeción de proyectos de ley por inconvenientes o por inconstitucionales. Incluso sin mayorías, el Gobierno tiene capacidad de maniobra para evitar que se imponga una agenda conservadora impulsada por un realineamiento de las fuerzas políticas.

No obstante, la estabilidad del Gobierno depende, en buena medida, de los resultados de las elecciones regionales del próximo 29 de octubre. Si el Pacto Histórico no logra avanzar con alcaldías y gobernaciones estratégicas, el proyecto del Gobierno puede verse con mayores dificultades para mantener su coalición. Aquí nos enfrentamos con lo que en biología se denomina 'proceso

autocatalítico', en el que dos tendencias tienden a retroalimentarse: los resultados de las elecciones locales dependerá de los logros del Gobierno, y parte del porvenir del Gobierno dependerán de los resultados de las elecciones.

**Los problemas de la Paz Total.** el Gobierno nacional procura negociar, al mismo tiempo, en siete mesas de diálogo. Una mesa con la insurgencia del Ejército de Liberación Nacional, organización que por su naturaleza tiene estatus político, y dos mesas con las disidencias al acuerdo de paz firmado entre el Gobierno nacional y las antiguas FARC-EP: el Estado Mayor Central de las FARC y la Segunda Marquetalia. Asimismo, busca lograr una buena estrategia de sometimiento a la justicia para diversos actores del crimen organizado, desde pandillas urbanas con control territorial barrial, como las bandas criminales de Medellín, Buenaventura y Quibdó, hasta las grandes estructuras criminales de la nueva generación del narcotráfico y el paramilitarismo, como el Clan del Golfo y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada.

De entrada, un proyecto tan ambicioso parece difícil de alcanzar, máxime cuando en varias regiones se han agudizado enfrentamientos, presión contra la población civil y asesinato de líderes sociales por estructuras armadas organizadas. Uno de los cuellos de botella del Gobierno actual es el posible fracaso de una política que no ofrezca suficientes incentivos a los grupos al margen de la ley, con o sin estatus político, para firmar un acuerdo de paz resultado de una negociación política, o resultado de acuerdos para someterse a la justicia. El eventual fracaso

de esta política llevaría a que se recrudezca la violencia, que no solo costaría múltiples vidas humanas sino también traería menor gobernabilidad, menor capacidad de acción estatal y el fracaso de un plan que es columna vertebral del actual Gobierno.

Las dificultades de este proceso se notan en los diálogos con el ELN y el llamado Estado Mayor Central. En el primer caso, la mesa ha sufrido varios *impasses* motivados por la imprudencia de las dos partes, incluyendo comentarios desatinados del propio presidente que repercutieron negativamente en la mesa de diálogo (*El Espectador*, 2023b). En el segundo caso la mesa no ha avanzado, en buena medida por el accionar de ese grupo armado que en los últimos días asesinó a cuatro niños indígenas que huían del reclutamiento forzado en la frontera entre Putumayo y Caquetá. Al momento de escribir esas líneas, el Gobierno nacional suspendió el cese al fuego con ese grupo en cuatro departamentos (*El Espectador*, 2023c).

**El presidencialismo movilizador.** Desde la campaña presidencial, Petro ha insistido en la importancia que tendría una movilización social aupada por el Ejecutivo en pos de las reformas que necesita el país y el cumplimiento del programa del cambio. Tal proclama podría inaugurar una estrategia que no se ha practicado hasta ahora en la historia colombiana: un presidencialismo con capacidad de impulsar cambios en ciertas políticas públicas al interior del Estado, mientras vehicula movilizaciones de respaldo popular por fuera del Estado. Esas movilizaciones podrían redefinir el paisaje político, al variar la relación de fuerzas entre actores políticos

para procurar transformaciones posibles en el corto y mediano plazo.

Aunque esa estrategia tenga antecedentes interesantes en la región, solo podría funcionar si hay una genuina sintonía entre movimientos sociales y el Gobierno. Sin embargo, si las organizaciones campesinas, las plataformas indígenas, los sectores más representativos del movimiento afro y los procesos ambientalistas que detuvieron múltiples iniciativas extractivistas en los gobiernos de Santos y Duque no ven que el Gobierno reconoce sus agendas y que la política pública se orienta a reconocer sus propias reivindicaciones, será muy difícil que logre un núcleo duro que movilice un respaldo sólido. Será aún más difícil lograr el apoyo de los sectores juveniles movilizados entre 2019 y 2021, dada la naturaleza molecular de sus acciones políticas, su descentralización inherente y su marcado instinto antigubernamental. Para cualquier organización juvenil, incluso para las más politizadas, siempre será más sencillo protestar contra un gobierno que respaldar una administración con la que puedan tener algunas coincidencias.

\*\*\*

Quiero pensar, y en esto exhibo más voluntad que pronóstico, que los dos ciclos movilizados fisuraron el sentido común conservador que reafirmó una sociedad en guerra, con poca movilidad social y con bloqueos explícitos para el cambio político. El Gobierno nacional es resultado de un descontento que se hizo manifiesto, pero esa nueva situación emocional también marca las tareas que podrá asumir la administración actual.

La frontera entre la euforia y la decepción puede ser tenue, lo que le exige al Gobierno mantener una economía emocional de la disputa política, fortaleciendo la cercanía con los procesos populares que impulsaron su proyecto, profundizando su voluntad de transformación y empleando instrumentos de política pública que dependan de sus propias fuerzas. Si en los primeros meses de administración el Gobierno ha procurado forjar una alianza amplia con actores externos a su proyecto, en lo venidero seguramente tendrá que apelar a las herramientas estatales que pueda controlar y a las alianzas populares que pueda tejer, para no defraudar en el cumplimiento de sus objetivos.

## Referencias

Bueno, P. (2023). Gustavo Petro: “El cambio es más difícil de lo que pensábamos”. *El País*. 3 de mayo. <https://elpais.com/internacional/2023-05-03/gustavo-petro-el-cambio-es-mas-dificil-de-lo-que-pensabamos.html>

Buitrago Medina, S. (2023). Declaración del expresidente de Acore sobre Petro generó dura polémica. *El Tiempo*. 11 de mayo. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/declaracion-del-expresidente-de-acore-sobre-petro-genero-dura-polemica-767616> eL TIEMPO

Cabrera, D. (2023). Alejandro Gaviria vuelve a cuestionar la reforma de Salud del Gobierno Petro. *RCN Radio*. 16 de mayo. <https://www.rcnradio.com/politica/alejandra-gaviria-vuelve-a-cuestionar-la-reforma-de-salud-del-gobierno-petro>

Calderón, L. (2023). “Creemos en la democracia”: Presidente de ACORE. *Caracol*. 15 de mayo. <https://caracol.com.co/2023/05/12/creemos-en-la-democracia-presidente-de-acore/>

Carmona Barrero, A. (2023) Generación de empleo vs. derechos de los trabajadores: el falso dilema de la reforma laboral. *Vorágine*. 28 de abril. <https://voragine.co/generacion-de-empleo-vs-derechos-de-los-trabajadores-el-falso-dilema-de-la-reforma-laboral/>

Castellanos Osorio, M. (2023). Queremos hacer una independencia constructiva: Dilian Francisca Toro. *La FM*. 17 de mayo. <https://www.lafm.com.co/politica/queremos-hacer-una-independencia-constructiva-dilian-francisca-toro>

*Criterio*. (2023). “Oiga las quejas”: el sector cultural le pide una reunión a Gustavo Petro. *Criterio*. 15 de mayo. <https://diariocriterio.com/sector-cultural-quejas-gobierno-gustavo-petro/>

*El Colombiano*. (2023). César Gaviria pierde a 18 liberales de la Cámara que se le declararon en rebeldía. *El Colombiano*. 16 de mayo. <https://www.elcolombiano.com/colombia/18-congresistas-liberales-hacen-rebelion-a-cesar-gaviria-por-reforma-a-la-salud-CG21412264>

*El Espectador*. (2023a). Partido del exministro Cristo presentará otra propuesta de reforma a la salud. *El Espectador*. 17 de mayo. <https://www.elespectador.com/politica/partido-del-exministro-cristo-presentara-otra-propuesta-de-reforma-a-la-salud/>

*El Espectador* (2023b). Petro: “Jefes del ELN se sientan en la mesa, ¿pero realmente mandan?”. *El Espectador*. 12 de mayo. <https://www.elespectador.com/politica/petro-jefes-del-eln-se-sientan-en-la-mesa-pero-realmente-mandan/>

*El Espectador*. (2023c). Gobierno suspende cese al fuego con disidencias de FARC en cuatro departamentos. *El Espectador*. 2 de mayo. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-gobierno-suspende-cese-al-fuego-con-disidencias-del-estado-mayor-central-de-las-farc-en-cuatro-departamentos/>

Forero Tascón, Á. (2023). ¿Conviene frenar las reformas de Petro? *El Espectador*. 2 de abril. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/alvaro-forero-tascon/conviene-frenar-las-reformas-de-petro/>

Gamboa, E. (2023). Así reaccionaron las orillas políticas del país al duro enfrentamiento entre Gustavo Petro y Francisco Barbosa. *Infobae*. 5 de mayo. <https://www.infobae.com/colombia/2023/05/05/asi-reaccionaron-las-orillas-politicas-del-pais-al-duro-enfrentamiento-entre-gustavo-petro-y-francisco-barbosa/>

Hirschmann, A. O (1991). *La retórica reaccionaria*. Clave intelectual, 2020.

*Infobae*. (2022). Francisco Barbosa asegura que no entiende la figura de gestores de paz. *Infobae*, 12 de diciembre. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/12/12/francisco-barbosa-asegura-que-no-entiende-la-figura-de-gestores-de-paz/>

Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, Presente, Futuro*. Catarata.

*La Silla Vacía*. (2023a). Detector: engañoso que Petro vaya a causar una recesión económica. *La Silla Vacía*. 16 de mayo. <https://www.lasillavacia.com/la-silla-vacia/detector-de-mentiras/detector-engano-que-petro-vaya-a-causar-una-recesion-economica>

*La Silla Vacía*. (2023b). Detector: la reforma a la salud no busca eliminar las droguerías. *La Silla Vacía*. 5 de mayo. <https://www.lasillavacia.com/la-silla-vacia/detector-de-mentiras/detector-la-reforma-a-la-salud-no-busca-eliminar-las-droguerias>

Mantilla, A. (2022). El triunfo de Petro y la administración de las expectativas. *Análisis y debate* 38 (julio). Fundación Rosa Luxemburg.

Neira, A. (2023). El exministro Alejandro Gaviria pide retirar la reforma de la salud. *El Tiempo*. 15 de mayo. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/el-exministro-alejandro-gaviria-pide-retirar-la-reforma-de-la-salud-768727>

Ortiz, J. (2023). Con la reforma a la salud, Dilian se mantiene en la mesa del poder. *La Silla Vacía*. 17 de mayo. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/con-la-reforma-a-la-salud-dilian-se-mantiene-en-la-mesa-del-poder/>

*Portafolio*. (2023). “Podemos cometer un grave error”: Mac Master sobre reforma laboral. *Portafolio*. 18 de marzo. [https://www.portafolio.co/economia/empleo/reforma-laboral-bruce-](https://www.portafolio.co/economia/empleo/reforma-laboral-bruce-mac-master-dice-que-el-proyecto-puede-ser-un-error-andi-580122)

[mac-master-dice-que-el-proyecto-puede-ser-un-error-andi-580122](https://www.portafolio.co/economia/empleo/reforma-laboral-bruce-mac-master-dice-que-el-proyecto-puede-ser-un-error-andi-580122)

*Red+ Noticias*. (2023). “Es una verdadera calumnia”: Petro desmiente al fiscal Barbosa sobre querer legalizar el narcotráfico. *Red+ Noticias*. 29 de marzo. <https://redmas.com.co/colombia/Es-una-verdadera-calumnia-Petro-desmiente-al-fiscal-Barbosa-sobre-querer-legalizar-el-narcotrafico-20230329-0003.html>

*Valora Analitik*. (2023). Bruce Mac Master: “la reforma laboral destruirá cientos de miles de empleos”. *Valora Analitik*. 16 de mayo. <https://www.valoraanalitik.com/2023/05/16/bruce-mac-master-la-reforma-laboral-destruira-cientos-de-miles-de-empleos/>

Vargas, N. (2023). Rappi dice que la reforma laboral dejaría a 90 % de los rappideros sin ingresos. *La República*. 28 de marzo. <https://www.larepublica.co/empresas/rappi-dice-que-la-reforma-laboral-dejaria-a-90-de-los-rappideros-sin-ingresos-3578941>

*Vorágine*. (2023a). Afirmaciones de Fenalco sobre reforma laboral son imprecisas. *Vorágine*. 27 de marzo. <https://voragine.co/afirmaciones-de-fenalco-sobre-reforma-laboral-son-imprecisas/>

*Vorágine*. (2023b). Las polémicas propuestas de los gremios en la discusión de la reforma laboral. *Vorágine*. 1 de mayo. <https://voragine.co/las-polemicas-propuestas-de-los-gremios-en-la-discusion-de-la-reforma-laboral/>

## **El gobierno Petro: euforias, dificultades y posibilidades**

Autor: Alejandro Mantilla Q.

Publicado por: Fundación Rosa Luxemburg Oficina Región Andina

Miravalle N24-728 y Zaldumbide

Teléfono: (593-2) 2553771

info.andina@rosalux.org / www.rosalux.org.ec

Quito · Ecuador

Diseño: Freddy Coello

Revisión del texto: María del Pilar Cobo

Portada: Irene Gavilanes

Esta publicación es financiada con recursos de la FRL con fondos del BMZ (Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico de la República Federal de Alemania). Esta publicación o algunas de sus secciones pueden ser utilizadas por otros de manera gratuita, siempre y cuando se proporcione una referencia apropiada de la publicación original.



Esta publicación opera bajo Licencia Creative Commons, atribución no comercial, sin Modificaciones 3.0.