

Gobernar en la polarización: el diálogo social una necesidad en Colombia

Por **Gaia Pagano, Ana María Cifuentes, Lina Figueroa,
Martín Serrano, Viviana Patricia Zamorano, Mauricio
Andrés Bueno Castellanos**



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

[FUNDACIÓN MINERVA S.A. (SOP 46.2014)]



Instituto de
Estudios
Interculturales



Especialización
en Jurisdicción
Agraria y Derecho
de Tierras



OBSERVATORIO
DE TIERRAS



1.

UN PAÍS DIVIDIDO

Estamos a solo unos días de conocer quién será el nuevo presidente de Colombia. El pasado 31 de mayo de 2026, Colombia definió con su voto en primera vuelta la apuesta por dos candidatos, Abelardo de La Espriella con el 43,74% de los votos e Iván Cepeda con el 40,90%. Durante esta primera jornada de elecciones se registraron 23.978.304 votos, una de las cifras de participación más altas en una elección presidencial reciente, representando el 57,8% sobre un censo electoral de 41.421.973 ciudadanos habilitados. Este

resultado de las votaciones en primera vuelta dejó en claro la existencia de dos visiones de país, las cuales tienen el reto de buscar la victoria final frente a frente de cara a la segunda vuelta del 21 de junio.

Independientemente del candidato que resulte elegido, uno de los mayores retos que enfrentará el próximo presidente será una profunda polarización social. Ante este reto en particular, el presente documento hace un llamado a reconocer el diálogo social como una estrategia fundamental para abordar escenarios de polarización. Ciertamente, los escenarios de diálogo social en Colombia son una estrategia que se ha utilizado en distintas rutas de trabajo, tanto gubernamentales como desde la sociedad civil, durante los distintos gobiernos. Sin embargo, en tiempos de polarización y fundamentalismos, el diálogo se convierte en una víctima al ser visto como traición o tibieza que amenaza los valores de algunos grupos de interés.

2.

ALGUNOS NÚCLEOS PROBLEMÁTICOS

En este sentido, este texto es un llamado al nuevo gobierno colombiano a tener presente los espacios de diálogo social como estrategia necesaria para no continuar fragmentando la sociedad y promover espacios de coexistencia desde el respeto y la defensa de la vida. Para ello, en primer lugar, proponemos una mirada sobre tres grandes tópicos: seguridad y paz, salud y finanzas del Estado. Miraremos cómo estos tres tópicos admiten múltiples miradas y han sido promotores de alta polarización en Colombia en los últimos años. En segundo lugar, realizaremos

un acercamiento especializado, desde la propuesta del investigador en procesos de construcción de paz John Paul Lederach, sobre la polarización como un sistema que se auto reproduce y puede llegar a favorecer la eliminación de aquellos que son considerados enemigos u opuestos.



Diálogos sobre la Paz y seguridad.

Posterior a la firma de los Acuerdos de Paz (2016), el conflicto armado en Colombia da un giro en su dinámica; la confrontación de las estructuras armadas tiene como propósito fortalecer el control territorial para la gobernanza criminal, consolidando el dominio local y acumulando recursos provenientes de economías ilegales transnacionales como el narcotráfico y la minería ilegal (Cruz, 2026). Según un informe de la Fundación Ideas para la Paz (2026), las estructuras ilegales sumaban 27.000 integrantes entre personas en armas y redes de apoyo, cifra que representa un incremento del 23,5% respecto a diciembre de 2024, lo que se traduce en más de 5.000 personas sumadas a estas organizaciones en el último año, crecimiento que resulta aún más preocupante si se considera que los grupos armados han aumentado un 84% durante los tres años de implementación de la Paz Total. El grupo con mayor aumento fue el Clan del Golfo, con 2.300 nuevos integrantes; le siguen el ELN y el EMC liderado por “Mordisco”. En materia de hechos victimizantes, las masacres siguen concentradas en Antioquia, Valle del Cauca, Cauca y Norte de Santander: de acuerdo con Rutas del Conflicto (2026), entre enero y abril se registraron cuarenta y nueve (49) masacres en el país, y estos cuatro departamentos concentran cerca de la mitad de los casos, dadas las permanentes disputas territoriales entre grupos armados por el control de zonas estratégicas para las economías ilegales.

El secuestro, por su parte, ha sido uno de los hechos más persistentes del conflicto. El Ministerio de Defensa (2026) reportó cincuenta y seis (56) casos en los primeros dos meses del año, superando los cincuenta (50) del mismo periodo en 2025 y los cuarenta y siete (47) de 2024, rompiendo la breve disminución registrada entre 2023 y 2024. Uno de los cambios más significativos es que este delito ha dejado de ser exclusivo de las zonas rurales para trasladarse a las principales ciudades, donde se concentra el 16% de los casos, mutando también en sus motivaciones: mientras las guerrillas lo usaban como presión política, hoy los grupos armados lo emplean para obtener recursos o marcar territorio, y las bandas criminales con fines exclusivamente económicos, ligado cada vez más a la extorsión. Frente a este panorama, la política de Paz Total del Gobierno Petro articuló cinco (05) mesas de diálogo y seis (06) espacios de conversación socio jurídica, fundamentada en tres pilares: la transformación territorial, el desescalamiento de las violencias y el tránsito de los grupos armados hacia la sociedad civil. Sin embargo, los resultados de esta política han estado lejos de revertir el deterioro en materia de seguridad que evidencian los indicadores anteriores.

Teniendo en cuenta esta realidad, las visiones de los dos candidatos que disputarán la segunda vuelta difieren de manera significativa. Iván Cepeda plantea la seguridad desde una perspectiva humana, posicionándola como un pilar de su gobierno y reconociendo la búsqueda de la paz como un derecho y deber constitucional. Su



propuesta contempla políticas de seguridad humana orientadas a la transformación de los territorios más golpeados por la violencia directa y estructural, y propone ampliar por cuatro años más la implementación de los Acuerdos de Paz firmados con las extintas FARC-EP, como condición para una implementación efectiva de lo pactado hace casi una década.

En contraste, Abelardo de La Espriella representa una visión distinta. Su propuesta no contempla un apartado específico sobre el Acuerdo de Paz de 2016 y ha manifestado públicamente sus reparos frente a instituciones derivadas de este, como la JEP, así como frente a los recursos destinados al proceso de paz. En materia de seguridad, plantea que el Estado debe recuperar el monopolio legítimo de la fuerza y el control del territorio, y propone el desmantelamiento de las estructuras armadas y los poderes coercitivos paralelos que operan en el país. Estas dos visiones ponen sobre la mesa una tensión de fondo que el próximo gobierno deberá resolver: cómo garantizar seguridad y avanzar hacia la paz en un país donde ambos conceptos han sido, históricamente, objeto de disputa política.

Hacia una salida dialogada a las problemáticas del sistema de Salud

El sistema de salud colombiano atraviesa una crisis profunda. De acuerdo con un informe de la Asociación de Hospitales y Clínicas (ACHC)(2025), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) reportan obligaciones por cerca de 25,7 billones de pesos con corte a diciembre de 2025, cifra que es apenas la punta del iceberg de un deterioro que se refleja en múltiples dimensiones. El estudio “Gasto de bolsillo y barreras de atención en salud (2019–2025)”(...) evidencia una crisis de acceso que se ha agudizado en los últimos años: las demoras en asignación de citas pasaron del 42,14% en 2020 al 55,76% en 2023 —año que coincide con la intervención del gobierno a las EPS— y aunque se redujeron al 51,63% en 2025, siguen siendo significativamente mayores al nivel prepandemia. A esto se suma que el 60,3% de las personas reportaron en 2025 no haber recibido los medicamentos recetados por falta de disponibilidad, trasladando ese costo directamente al bolsillo de los hogares. Entre 2022 y 2025 el gasto de bolsillo en salud aumentó un 57,3%, impulsado por una cobertura insuficiente del Plan de Beneficios en Salud (PBS), la crisis financiera y operativa del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y un aumento del 78% en tutelas y quejas, situación que afecta de manera desproporcionada a la población de las zonas rurales.

Frente a este panorama, las propuestas de los dos candidatos parten de diagnósticos similares, pero plantean rutas distintas. Iván Cepeda propone, en los primeros cien días de gobierno, un plan de emergencia orientado a garantizar el acceso efectivo



al derecho a la salud a través de la compra directa de medicamentos para reducir las barreras que enfrentan las personas. Plantea además un proceso de diálogo y acuerdo nacional entre los diferentes actores del sistema para construir una reforma que le haga frente a sus limitaciones estructurales, propone eliminar la tercerización de los servicios y que sea el Estado quien asuma directamente el pago y el suministro de los recursos, promoviendo la transparencia en el uso de los recursos públicos para que el dinero llegue efectivamente a la red hospitalaria y a los centros de atención (Cucunubá et al., 2026)

Por su parte, Abelardo de La Espriella propone inyectar diez (10) billones de pesos para estabilizar y transformar el sistema, acompañado de una revisión rigurosa del cálculo, uso y ejecución de la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Su propuesta pone al paciente en el centro, apostando por recuperar el acceso oportuno a los servicios a través de la provisión de medicamentos y tratamientos, con especial atención a las poblaciones vulnerables y de mayor riesgo. A diferencia de la propuesta de Cepeda, este modelo no elimina las EPS sino que plantea un mayor control sobre los recursos, el establecimiento de topes máximos de gasto administrativo y el fortalecimiento de la red hospitalaria y del talento humano en salud (Cucunubá et al., 2026).

Estas dos visiones proponen distintas formas de entender el rol del Estado dentro del sistema de salud: mientras una apuesta por un mayor protagonismo estatal directo en la provisión de los servicios, la otra busca corregir algunas fallas del modelo actual sin desmantelarlo. Lo que ambas reconocen, sin embargo, es que el sistema actualmente se encuentra en una profunda crisis y que el próximo gobierno tendrá que tomar decisiones de fondo en los primeros meses de mandato.

Los diálogos en torno al gasto público y el escenario fiscal.

Ad portas de finalizar el gobierno de Gustavo Petro, el panorama económico revela un balance de luces y sombras. En materia de inflación, el gobierno deja un resultado positivo: la cifra pasó del 10,84% al cierre de 2022, alcanzó su pico en 13,34% en marzo de 2023, y cerró en 5,1% en 2025 (DANE, 2026), mejora atribuible en gran medida a la política monetaria restrictiva del Banco de la República más que a decisiones directas del Ejecutivo. En crecimiento económico la lectura es más matizada: el 7% del tercer trimestre de 2022 era un dato anómalo producto del rebote postpandemia, mientras que el 3,6% registrado en el mismo trimestre de 2025 —el más alto del mandato— esconde fragilidades importantes dado su sesgo consumo-intensivo. En empleo, la tasa de desempleo bajó del 10,6% en agosto de 2022 al 8,2% en 2025 (Guerrero, 2025), aunque buena parte de los empleos generados corresponden a trabajo informal y por cuenta propia, lo que sugiere que la reducción no se tradujo necesariamente en mayor estabilidad laboral para los colombianos.



El dato más preocupante que hereda el próximo gobierno es el déficit fiscal, que pasó del 6,2% en 2022 al 7% en 2025, resultado de mayores gastos públicos, menores ingresos tributarios y la suspensión de la regla fiscal (Guerrero, 2025). A esto se suma que el 30% de cada peso que recauda la Nación se destina al pago de intereses de la deuda, dejando un margen muy estrecho para financiar políticas públicas en salud, educación o desarrollo económico. El sector energético agrega otra capa de complejidad: pérdida de suficiencia gasífera, demoras en proyectos de generación eléctrica y vulnerabilidad ante fenómenos climáticos configuran un escenario de riesgo fiscal directo, dada la importancia de los ingresos de Ecopetrol para las cuentas del Estado. En conjunto, el próximo presidente asumirá el poder en medio de restricciones fiscales importantes, presiones sociales acumuladas y la necesidad urgente de reactivar el crecimiento económico.

Las visiones de los dos candidatos frente al escenario fiscal difieren de manera significativa. Iván Cepeda reconoce los avances del gobierno saliente y propone profundizarlos, otorgándole al Estado un papel estratégico en la orientación y promoción del desarrollo económico que impulse la innovación, la producción y las capacidades nacionales, sin desplazar la iniciativa privada sino articulándose con ella para crear condiciones que estimulen el crecimiento. Esta apuesta va de la mano con la protección del medio ambiente y se sintetiza en lo que su plan de gobierno denomina “tres pactos nacionales: productivo, social y fiscal”, que buscan articular al Estado, el sector privado, las economías populares y la sociedad civil para avanzar hacia una dinamización económica que garantice derechos a los sectores históricamente excluidos.

Abelardo de La Espriella, en contraste, apuesta por un modelo donde el mercado es el eje central. Su propuesta contempla el restablecimiento de la regla fiscal, que fue suspendida en 2025, para controlar el gasto del poder ejecutivo, la retoma del fracking para fortalecer los ingresos petroleros, y el refinanciamiento de la deuda a través de nuevos plazos. En materia de gasto público, plantea reducir el aparato burocrático del Estado priorizando la eficiencia, el sector privado, los sistemas de salud y penitenciario, y el emprendimiento femenino. En lo tributario, propone incentivos para el sector de ciencia y tecnología y una reducción del impuesto de renta a personas naturales, condicionada a la simplificación del estatuto tributario.

Al igual que en seguridad y salud, estas dos visiones del manejo económico reflejan concepciones distintas sobre el rol del Estado y el mercado, poniendo sobre la mesa una de las tensiones más estructurales que el próximo gobierno deberá resolver desde el primer día de mandato.



3.

POLARIZACIÓN TÓXICA: UN SISTEMA DE EXCLUSIÓN QUE SE AUTO REPRODUCE

Ahora bien, teniendo presente estos puntos problemáticos, donde se debate en gran medida la polarización social del país, conviene traer a colación la reflexión sostenida por John Paul Lederach sobre los efectos de la polarización tóxica. Lederach desarrolla en su obra un estudio minucioso respecto del modo en que la polarización “tóxica” se genera, se reproduce y puede ser contrarrestada en las sociedades¹.

Un sistema de polarización tóxica surge cuando grupos políticos y/o sociales tienden a reducir la complejidad de las relaciones humanas a polaridades dualistas artificiales que intentan “describir y contener la realidad social” de manera simplista. Los procesos de reduccionismo dualista buscan forzar la realidad a encajar en categorías de “o lo uno o lo otro”, donde cada bando se percibe como poseedor de la verdad absoluta frente a la visión del otro, calificada como “sesgada, incompleta o malintencionada” (Lederach, 2007, p. 72). El reduccionismo funciona como una línea divisoria donde las relaciones fluyen hacia la orilla del temor, la recriminación y el deseo de victoria sobre el otro (Lederach, 2007, p. 80-81).

En estos procesos de reduccionismo y división se instaura una dinámica que se enfoca en lo episódico. El sistema de polarización tóxica se centra solo en los “episodios” o crisis visibles e inmediatas, ignorando el epicentro o los patrones relacionales profundos que generan la energía del conflicto (Lederach, 2009, p. 40; 2007, p. 86).

Un sistema de polarización tóxica asume ciertas dinámicas que le permiten sostenerse y auto-reproducirse a través de mecanismos psicológicos y sociales que atrapan la capacidad de respuesta de las comunidades. Para ello utiliza el miedo, la cohesión por enemistad, la manipulación del lenguaje, entre otros.

El miedo resulta ser una gran herramienta de cohesión interna y división, consolidando una industria que se alimenta de su propia lógica, impidiendo imaginar alternativas diferentes (Lederach, 2007, p. 244). El miedo se relaciona estrechamente con procesos de creación de identidades colectivas basadas en torno a recuerdos de heridas pasadas que se transmiten de generación en generación, sirviendo para justificar la “agresión preventiva o la venganza” en el presente (Lederach, 2007, p. 206-207).

Al miedo se suma la cohesión interna de los grupos fundamentada en la enemistad. La

¹ Entiéndase por polarización tóxica aquella que no es expresión de la diferencia en una democracia, sino que busca aniquilar a los opuestos (Lederach, 2007).



definición clara de un enemigo externo aumenta la cohesión interna de un grupo, basando la lealtad en la oposición radical al “otro” (Lederach, 1998, p. 31). Nosotros somos todo aquello que ellos no son, o nosotros somos lo opuesto a ellos, iniciando un proceso de contra-argumentación sin muchas razones más que defender lo contrario.

A estos procesos de construcción interna de identidades se suma un uso ambiguo del lenguaje. Las palabras de mi grupo referente se entienden como absolutas, diluyendo los matices y simplificando los análisis, reforzando el pesimismo y la desconfianza sistémica ante lo opuesto (Lederach, 2007, p. 97).

Ahora bien, Lederach es consciente que no basta con describir el surgimiento y las dinámicas de reproducción de la polarización tóxica, sino que es necesario indagar sobre los medios para superar dicho sistema de polarización tóxica. Superar la polarización requiere activar, como mínimo, cuatro disciplinas de la imaginación moral para generar respuestas que trasciendan los patrones destructivos.

En primer lugar, retomar la centralidad de las relaciones. Es fundamental reconocer que nuestra identidad emerge de un “contexto de interdependencia relacional”, incluso con aquellos que consideramos enemigos (Lederach, 2007, p. 69). Por tal razón, la necesidad de generar espacios de socialización y compartir con aquellos que son considerados “los otros” es fundamental para iniciar procesos de desescalamiento de la polarización tóxica y de posibles acciones de violencia vividas.

En segundo lugar, la curiosidad paradójica es una habilidad que rompe con la reproducción a-crítica de un sistema y permite hacer preguntas que abren a otras formas de percibir la realidad. Aceptar la complejidad de las relaciones en la sociedad, como una aliada que indaga en las contradicciones para hallar verdades que están “fuera de lo que actualmente se conoce” (Lederach, 2007, p. 72-73). La curiosidad se convierte en esa habilidad política que permite cuestionar lo establecido para explorar la complejidad desde distintos ángulos, abriendo la posibilidad de nuevas comprensiones cada vez más integradoras y respetuosas de la diversidad.

En tercer lugar, y de manera muy cercana a la curiosidad, está la creatividad como aquella habilidad de pensar lo planteado. Mantener la confianza en que el acto creativo es posible incluso en escenarios estériles, permite caminar buscando lo inesperado más allá de las recetas técnicas (Lederach, 2007, p. 245).

Finalmente, en cuarto lugar, es fundamental un mínimo de aceptación del riesgo a pensar y actuar distinto en un grupo o colectivo. Es necesario que exista la voluntad de aventurarse en el “misterio de lo desconocido” y vivir en la vulnerabilidad frente al adversario (Lederach, 2007, p. 33). No pocas veces, algunos individuos deben enfrentar el miedo a ser señalados de traidores a una colectividad cuando se atreven a cuestionar dinámicas establecidas.



4.

UN LLAMADO AL DIÁLOGO

El recorrido por el estado actual en materia de paz y seguridad, salud y gasto público no es meramente descriptivo. Es una muestra del estado de un país que ha venido procesando sus crisis más profundas en medio de narrativas polarizantes que, lejos de contribuir a su solución, las han complejizado. Las disputas en torno a la seguridad, la Paz Total, la salud y el gasto público no han sido enfrentadas como debates técnicos con el fin de hallar las

mejores vías de solución; por el contrario, como sostiene Lederach, han sido los puntos donde la complejidad de los problemas se reduce a trincheras, donde quien piensa diferente se convierte en enemigo y donde el miedo y la desconfianza terminan bloqueando cualquier apuesta de construcción colectiva. En ese sentido, los datos que presenta este documento no son una evaluación de gestión: son el reflejo de lo complejo que resulta gobernar un país profundamente dividido sin mecanismos que le hagan frente a esa división.

Por ello, la propuesta que aquí se plantea no es la de crear nuevos espacios o escenarios. Colombia ya los tiene. Las plataformas de diálogo, los liderazgos de nivel medio —esa levadura crítica que conecta lo institucional con las bases sociales— y los avances en construcción de paz son una realidad que debe ser reconocida y activada para enfrentar las problemáticas más urgentes del país. Lo que se requiere, de quien asuma la presidencia el próximo 7 de agosto, es la voluntad política de reconocer estos espacios y estos procesos de diálogo, y de convertir el diálogo social en una alternativa real de gobernanza, y no reducirlo a un mecanismo de respuesta ante la crisis.

Referencias

- Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (2025) Deuda con prestadores de servicios de salud de la ACHC llegó a 25, 7 billones de pesos en 2025. <https://achc.org.co/actualidad/deuda-con-prestadores-de-servicios-de-salud-de-la-achc-llego-a-25-7-billones-de-pesos-en-2025/>
- Banco de la República. (2025, abril). *Informe de Política Monetaria — abril de 2025*. <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informe-politica-monetaria/abril-2025>
- Cajiao, A. (2025, 7 de septiembre). *El secuestro repunta: mutaciones y desafíos para frenarlo*. Fundación Ideas para la Paz.
- Cepeda Castro, I. (2026). *Tres revoluciones para hacer de Colombia una potencia mundial de la vida: Programa de gobierno 2026-2030*.
- Cucunubá, Z.; Serra, M.; Peñaloza, R. (2026, 19 de mayo). Cuatro campañas debaten salud: coincidencias, diferencias y temas pendientes. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/salud/cuatro-campanas-debaten-salud-coincidencias-diferencias-y-temas-pendientes/>
- Cruz, D. F. (2026). *La paz total, bocetos de un legado*. Razón Pública.
- DANE. (2025, 18 de noviembre). *Boletín técnico: Producto Interno Bruto III trimestre de 2025*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/bol-PIB-IIItrim2025.pdf>
- DANE. (2026, enero). *Comunicado de prensa: En diciembre de 2025 la variación anual del IPC fue 5,10%*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IPC/dic2025/cp-IPC-dic2025.pdf>
- De La Espriella, A. (2026). *Propuestas del tigre*. Defensores de la Patria. <https://defensoresdelapatria.com/wp-content/uploads/2026/04/PROPUESTAS-DEL-TIGRE.pdf>
- El Colombiano. (2026, 14 de junio). *Las cinco pruebas económicas que marcarán la agenda del próximo gobierno*. <https://www.elcolombiano.com/negocios/los-retos-del-proximo-gobierno-colombia-FL37693767>
- Guerrero, D. (2025, 26 de diciembre). *Así cambió la economía de Colombia a 8 meses de terminar el primer gobierno de izquierda*. Bloomberg Línea. <https://www.>



bloomberglinea.com/latinoamerica/colombia/asi-cambio-la-economia-de-colombia-a-8-meses-de-terminar-el-primer-gobierno-de-izquierda/

Lederach, J. P. (1998). *Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bakeaz; Gernika Gogoratuz.

Lederach, J. P. (2007). *La imaginación moral: El arte y el alma de la construcción de la paz*. Bakeaz; Gernika Gogoratuz.

Lederach, J. P. (2009). *El pequeño libro de transformación de conflictos*. Justapaz.

Lederach, J. P. y Lederach, A. J. (2014). *Cuando la sangre y los huesos claman: Travesías por el paisaje sonoro de la curación y la reconciliación*. Asociación de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz.

Osorio García, S. N. (2012). Conflicto, violencia y paz: Un acercamiento científico, filosófico y bioético. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 12(2), 52-69.

Prato, L., Pettke, R., Rehm, E. y Parra, O. (2026, 5 de abril). *Aumento de las masacres en Colombia, ¿cómo leer las cifras en medio del ruido político?* Rutas del Conflicto; Fundación Heinrich Böll Colombia.

Tobo, P. y Arias, G. (2026, 30 de enero). *Aumento del 23% en miembros de grupos armados y récord en disputas: el deterioro de la seguridad marca el inicio de 2026*. Fundación Ideas para la Paz.

Valencia-Ramírez, R. y Coral-Díaz, H. (2026). *Estudio gasto de bolsillo y barreras de atención en salud (2019-2025)*. Fórmula Algebra.

Villamizar, A. (2026, 2 de mayo). *“Rebusque” generó 1,27 millones de empleos en cuatro años y creció más que el trabajo particular*. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/negocios/negocios-empleo-informal-cuenta-propia-crece-colombia-dane-2026-ED36067542>

