



ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Nota de Gobierno¹

Diciembre 2025
No. 007

**Paz positiva y paz negativa:
el pensamiento complejo aplicado a
la consolidación de la paz territorial**

¹ Documento elaborado por
Manuel Octavio Moscote Alarcón

ESCUELA DE ALTO GOBIERNO



Nota de Gobierno

Diciembre
2025

Índice.

Subtítulo
Introducción
Análisis del fenómeno público
Recomendaciones de mejora o alternativa de acción
Reflexiones
Referencias

Escuela Superior de Administración Pública,
ESAP

Jorge Iván Bula Escobar
Director General Nacional

Mario Moises Juvinao Daza
Director - Escuela de Alto Gobierno

Equipo de gestión del conocimiento
Escuela de Alto Gobierno - ESAP
Carolina Wilches Cortés
Ivonne Johana García Pulido
Estefany Giiseth Ladino Tellez
Henry David Cardozo Vesga

Corrección, diseño y diagramación
Escuela de Alto Gobierno - ESAP
Laura Katherine Porras Montenegro
Julián Parrado Triana

Diciembre 2025

MANUEL OCTAVIO MOSCOTE ALARCÓN

manuel.moscote@esap.edu.co

- **Formación académica:** Administrador Público (ESAP), especialista en Proyectos de Desarrollo, doble magíster en Administración Pública y Gerencia para el Desarrollo (Universidad Externado de Colombia). Actualmente cursa Doctorado en Pensamiento Complejo (Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, México).
- **Experiencia profesional:** Más de 19 años en el sector público, con trayectoria en Presidencia de la República, ministerios, DNP, Colciencias, Agencia de Desarrollo Rural, gobernaciones, universidades y organismos internacionales (USAID, Banco Mundial).
- **Áreas de expertise:** Planeación, inversión pública, proyectos financiados con regalías, ciencia, tecnología e innovación, fortalecimiento institucional, descentralización y gobernanza territorial.
- **Logros destacados:**
 - Coordinación de Zonas Veredales en el marco de los Acuerdos de Paz.
 - Dirección de la gestión territorial de Colciencias para proyectos de CTel.
 - Asesoría en estructuración de proyectos estratégicos de desarrollo territorial.
- **Rol actual:** Asesor Temático en la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP (Gobierno y Gerencia Pública). También integra el Equipo de Paz del Ministerio del Interior y colabora con la Consejería Presidencial para la Paz en proyectos de transformación territorial.
- **Docencia:** Profesor en universidades y escuelas del sector público en temas de planeación, contratación estatal, presupuesto y proyectos de inversión.
- **Perfil profesional:** Combina conocimiento técnico, liderazgo institucional y compromiso con la gestión pública, con énfasis en paz territorial, innovación en inversión y gobernanza estratégica multinivel.

Subtítulo

La consolidación de la paz territorial se basa en políticas de Estado que reducen la rentabilidad de las economías ilícitas, defienden la legitimidad institucional y fomentan la confianza de los actores implicados. Desde esta perspectiva, el pensamiento complejo interconecta condiciones y circunstancias que históricamente han permanecido desvinculadas del debate sobre la paz territorial. El reto para la Alta Dirección radica en transformar el diálogo en acciones de largo plazo que conectan entre el desarrollo, la seguridad y la legitimidad institucional.

Introducción:

En medio de la coyuntura política y la carrera presidencial de 2026, la discusión entre seguridad y paz se ha convertido en el centro del debate nacional; mientras los candidatos exponen modelos antagónicos entre visiones militaristas y enfoques de seguridad humana, el Congreso avanza en el trámite de la Ley de Sometimiento como herramienta jurídica para el desmantelamiento de estructuras ilegales y simultáneamente se aprueba la prórroga de los PDET hasta 2037, buscando responder a la continuidad de la presencia estatal en los territorios afectados por la violencia. A esto se suma la reciente desertificación por parte del gobierno de los Estados Unidos en materia de lucha antidrogas, suceso que reabre la discusión sobre la efectividad de los modelos de cooperación internacional y la necesidad de replantear la política de drogas con soberanía y enfoque territorial.

Estas coyunturas exponen, por una parte, la disputa entre visiones de Estado (Arévalo, Silva y Manosalva, 2025; Chacón y Romero, 2024; Devia y Niño, 2018;) y ponen en evidencia que la paz territorial en Colombia sigue siendo un proceso inacabado, tensionado entre las urgencias de la seguridad y los desafíos estructurales del desarrollo.

En este contexto, si bien la firma del Acuerdo de Paz con las extintas FARC-EP en 2016 representó para Colombia un punto de inflexión histórico, al abrir la posibilidad de culminar décadas de confrontación armada para avanzar hacia un modelo de desarrollo incluyente, casi una década después, los avances han sido desiguales y la violencia persiste desde las gobernanzas criminales ligadas al narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión en zonas como el Catatumbo, el Pacífico nariñense y el Bajo Cauca (Ríos y Gago, 2018).

Esta realidad indica que la paz requiere de una transformación estructural de las condiciones territoriales porque deja en evidencia las limitaciones que existen en la implementación del Acuerdo, siendo un punto de partida para replantear las políticas de desarrollo rural, seguridad y participación ciudadana.

El desafío principal se basa en que, si las economías ilícitas siguen siendo más rentables que las alternativas legales y las instituciones no logran una legitimización en los territorios, el proceso de la paz seguirá en estado precario (García, 2020). Por lo tanto, es trascendental trabajar desde la visión del pensamiento complejo que, como plantea Morin (1990), invita a comprender los fenómenos sociales desde la interacción de múltiples dimensiones (políticas, económicas, sociales y culturales) en lugar de analizar los escenarios locales heterogéneos y cambiantes como compartimentos aislados que no conectan la seguridad, el desarrollo rural y la inclusión social.

Un aporte esencial para comprender la complejidad de la paz territorial en Colombia proviene desde lo que Johan Galtung (1969), sociólogo noruego y fundador de los Estudios de Paz como disciplina científica, define como paz negativa (silenciamiento de las armas) y paz positiva (superación de las violencias estructurales que se basan en la exclusión, pobreza y desigualdad). Galtung demostró que la paz no puede limitarse únicamente a que cesen los disparos o a que disminuyan los homicidios, convirtiéndose en una visión parcial que no permite comprender las raíces del conflicto. Por eso distingue estas dos dimensiones fundamentales.

La **paz negativa** se refiere únicamente a la ausencia de violencia directa -que no haya combates, ataques armados o hechos confrontativos por ejemplo-. Es una paz medida por indicadores de orden público, sobre la cual es pertinente reflexionar lo siguiente: esa ausencia de violencia puede coexistir con enormes injusticias sociales y desigualdades territoriales. Puede existir un municipio sin enfrentamientos armados, pero con una enorme de pobreza, sin servicios públicos, sin agua potable y sin oportunidades reales para los jóvenes. Es decir, *no hay guerra, pero tampoco hay paz*.

Por el contrario, la **paz positiva** implica transformar las condiciones que generan la violencia -pobreza, desigualdad, exclusión histórica, falta de acceso a derechos, ausencia de oportunidades y una institucionalidad débil o fragmentada-. Esta paz positiva se relaciona directamente con la eliminación de lo que Galtung denomina violencia estructural, entendida como todas aquellas barreras invisibles que impiden a las personas vivir dignamente, aunque nadie les esté disparando. En términos prácticos, la paz positiva significa acceso real a salud, educación, desarrollo productivo, justicia, infraestructura y presencia estatal efectiva, en otras palabras y en términos del mandato constitucional del Estado Social de Derecho, proclamado hace más de 34 años, esta paz se expresa como la materialización del goce efectivo de derechos, especialmente en los territorios históricamente excluidos.

Estas dos categorías toman relevancia en la coyuntura actual del País, como quiera que la discusión pública se ha concentrado en narrativas sobre inseguridad, violencia y reconfiguración territorial de actores armados. Si bien es cierto los acontecimientos de violencia preocupan, también es cierto que algunos discursos amplificadas o instrumentalizados políticamente instalan la idea de que “*el país está tomado por los violentos*”. Si reducimos la comprensión de la paz únicamente a indicadores de orden público, perdemos de vista que la verdadera transformación del país pasa por garantizar derechos y oportunidades, por lo cual se insiste en que: *la paz no es solo silenciar fusiles*.

Desde esta perspectiva y para ejemplarizar, los proyectos de paz en los territorios PDET se transforman desde un proceso de construcción de paz positiva que atiende las causas profundas del conflicto y para lograrlo involucra la justicia social, la equidad económica y la legitimidad institucional como pilares fundamentales de este proceso. Dado lo anterior, el pensamiento complejo logra integrar la noción de paz positiva teniendo en cuenta que los territorios requieren de oportunidades y confianza para que no se generen retrocesos en los avances que se van adelantando.

Es determinante que para la Alta Dirección del Estado y la Alta Gerencia Pública, la paz territorial sea entendida como una política de Estado que articule seguridad, desarrollo y legitimidad, de lo contrario, fenecerá en el intento por parte de las administraciones públicas. Esta *Nota de Gobierno* sostiene que la paz territorial en Colombia es viable si se plantea desde una gerencia pública subnacional adaptativa e inspirada en el pensamiento complejo, capaz de reducir la rentabilidad de las economías ilícitas, fortalecer la institucionalidad y reconstruir la confianza ciudadana en los territorios afectados por la violencia.

En este sentido, la gerencia pública territorial y el pensamiento complejo emergen como perspectivas necesarias para articular la seguridad, la justicia y la legitimidad institucional en un mismo horizonte de acción pública. Desde la mirada del pensamiento complejo, como plantea Morin, retomado por Quiroz (2019), los fenómenos sociales se trabajan desde la interacción de múltiples dimensiones políticas, económicas y culturales, lo cual es esencial para abarcar la paz territorial como un proceso dinámico de transformación. Asimismo, la paz territorial requiere de una gerencia pública adecuada que reconozca las particularidades de cada territorio y promueva la participación ciudadana como base de legitimidad institucional (Insuasty y Zuluaga, 2024). De esta manera, la acción gubernamental trasciende la coyuntura política y consolida una política de Estado sostenida en el tiempo.



Análisis del fenómeno público

La paz territorial en Colombia demanda una reconstrucción profunda de la presencia estatal, la legitimidad institucional y el tejido social desde una lectura multidimensional. Mientras persistan economías ilícitas rentables, violencia persistente y ausencia de desarrollo efectivo, las políticas de paz y los programas, como los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), no podrán consolidarse ni generar transformaciones persistentes de largo alcance.

La evidencia reciente confirma dicha situación: en 2022, Colombia alcanzó un récord histórico de 230.000 hectáreas sembradas de coca, lo que representó un aumento del 12,7 % frente a 2021 (*El Universal*, 2023). Este crecimiento estuvo acompañado por una producción potencial de clorhidrato de cocaína en 2022 estimada en 1.738 toneladas métricas, un 24 % más que en 2021 (UNODC, 2023), reflejando la persistencia de economías ilegales que continúan financiando estructuras armadas y debilitando la acción del Estado.

A esto se suma que el 71 % de los municipios colombianos (790 en total) están amenazados por la presencia de grupos armados ilegales, según la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo, 2024), lo que revela una expansión sostenida del control territorial de actores armados no estatales. Esta situación se inscribe en un escenario de profunda afectación social: la Unidad para las Víctimas ha reconocido a cerca de 10 millones de personas como víctimas del conflicto, equivalente al 18,4 % de la población nacional (Unidad para las Víctimas, 2024), evidenciando que el conflicto armado sigue teniendo una huella viva en la sociedad colombiana.

Desde luego, suena alarmante y la sumatoria de evidencias lo demuestra; los datos expresan que la ausencia de la reforma agraria mantiene la desigualdad rural, fortaleciendo las economías ilícitas, que a su vez alimentan la violencia armada y debilitan la gobernanza territorial. La concentración de estos cultivos en municipios marginados y su permanencia en enclaves productivos durante décadas impiden el avance hacia alternativas que sean legalmente sostenibles, lo que conduce a que otros actores tomen ese espacio, legitimando lógicas de control criminal que socavan la gobernabilidad en los territorios. En consecuencia, millones de víctimas comprenden que el conflicto no es un hecho del pasado, sino una herida abierta por la persistencia de condiciones estructurales —desplazamiento, violencia, despojo y falta de justicia— que obstaculizan la reconciliación y la reconstrucción del tejido social.

Uno de los principales obstáculos de la paz territorial es la falta de articulación y coordinación institucional que limita la implementación de las políticas públicas asociadas a la consolidación de procesos de paz, lo que genera como consecuencia poca confianza de las comunidades en el Estado. Lozano (2018) afirma, por ejemplo que los PDET carecen de procesos de gobernanza multinivel efectivos, lo que dificulta juntar la nación, los municipios y las comunidades en torno a resultados comunes. Esta ausencia retrasa el cumplimiento de los compromisos que se adquieren durante el proceso y generan desconfianza en las instituciones, creando un margen dudoso de legitimidad estatal en los territorios que es frágil e inconcluso.

Otro desafío importante en la consolidación de la paz territorial es la débil gestión del conocimiento, lo cual genera poca apropiación de estos procesos por parte de las comunidades. Esto tiene que ver con el grado de sensibilidad sobre la población. Lozano y Suárez (2022) identifican que la gestión del conocimiento es clave en la garantía de los derechos humanos, pero cuando no logran traducirse en prácticas territoriales consistentes, se genera y alimenta la percepción de incumplimiento estatal. Esta brecha conduce a una percepción adversa sobre la falta de cumplimiento de los compromisos que se buscan desde la transformación territorial y obstaculiza la consolidación de transformaciones estructurales, teniendo en cuenta que el abandono o la indiferencia estatal es una opinión reiterativa de las comunidades.

Siendo así, cuando no existen mecanismos de articulación certeros para documentar, evaluar o retroalimentar las experiencias entre Estado y ciudadanía, se corre el riesgo de que pervivan planes administrativos desorientados de las realidades sociales en medio de la determinación institucional. De esta manera, es esencial que se lleve a cabo una apropiación comunitaria desde la participación activa, en la que se valoren saberes locales cuyo aporte provenga de la memoria colectiva, la innovación territorial y la necesaria legitimidad estatal de regiones que son habitualmente excluidas de la agenda nacional.

Ahora bien, Ríos y Gago (2018) muestran que, aunque los acuerdos han generado avances en ciertos territorios, la persistencia de la violencia estructural expresada en desigualdad y exclusión impide consolidar transformaciones sostenibles. Por ejemplo, según la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAFP, 2025), el departamento de Antioquia presentó resultados positivos en varios frentes: la pobreza multidimensional se redujo del 10,7 % en 2022 al 9,5 % en 2023, mientras que el índice de Gini pasó de 0,556 a 0,546, reflejando una leve disminución en la desigualdad. Los homicidios bajaron un 25 %, pasando de 1.783 en 2022 a 1.507 en 2024, y los casos de reclutamiento forzado descendieron de 12 a solo 2 en el mismo periodo, acompañados de avances en restitución de tierras (2.040 hectáreas), formalización (8.000 hectáreas) y proyectos de inversión social por más de 242.000 millones de pesos.

Sin embargo, el informe de la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2024) advierte que estos avances conviven con una compleja recomposición del conflicto armado. En Antioquia se identifican más de 165 organizaciones criminales, con cerca de 400 combos en el Valle de Aburrá, de los cuales 350 operan en Medellín y la consolidación del Clan del Golfo como actor predominante en el norte, nordeste y Bajo Cauca antioqueño. Pese a los operativos de seguridad, la FIP identifica aumentos del 16 % en extorsión y del 20 % en amenazas, alcanzando las cifras más altas desde 2018. Además, el informe señala que Antioquia no cuenta con apuestas territoriales claras de inversión o transformación, y que muchas de las acciones actuales son esfuerzos aislados de los gobiernos subnacionales, sin una estrategia nacional articuladora. En este contexto, la FIP concluye que, si bien se han logrado mejoras socioeconómicas, la ausencia de una política territorial coherente y de coordinación entre seguridad y desarrollo amenaza la sostenibilidad de los avances alcanzados y perpetúa las brechas de legitimidad estatal en la región.

Por consiguiente, los esfuerzos institucionales corren el riesgo de quedar incompletos o peor aún revertirse, mientras las comunidades perciben que las raíces de la conflictividad no han sido realmente superadas. En la misma línea, Sánchez y Sánchez (2019) destacan que la falta de una verdadera reforma agraria y la persistencia de la brecha campo-ciudad socavan el sentido territorial del acuerdo de paz. Por ende, sin cambios estructurales que ataquen de raíz la desigualdad social y cierto ostracismo entre las organizaciones estatales, la implementación de acuerdos difícilmente cumplirá las expectativas de las comunidades que se enfocan en una paz duradera hacia la no repetición.

En consonancia con lo anterior, resulta necesario introducir el pensamiento complejo como marco interpretativo para comprender la paz territorial en toda su profundidad. Este enfoque plantea que los fenómenos sociales deben analizarse como sistemas interdependientes, donde múltiples dimensiones se condicionan mutuamente. Bajo este marco se incorpora el principio hologramático, según el cual cada parte de un sistema contiene al todo y el todo se refleja en cada parte (Morin, 2008). Esto significa que los territorios afectados por la violencia no pueden entenderse de manera aislada de la estructura estatal ni de las dinámicas políticas, económicas y sociales que atraviesan al país.

De manera semejante, el pensamiento complejo introduce el principio dialógico, que reconoce la coexistencia de dimensiones aparentemente opuestas —orden y desorden, conflicto y cooperación, centro y periferia— y permite entender la paz territorial como un proceso continuo, relacional y no lineal (Morin, 2008). Incorporar estos principios en la gerencia pública implica diseñar políticas que articulen seguridad, desarrollo y participación ciudadana, con enfoques adaptativos y sensibles a la diversidad territorial. En conjunto, el pensamiento complejo ofrece un enfoque conceptual que orienta decisiones coherentes con la naturaleza compleja de la paz territorial.

Finalmente, lo anterior demuestra que la consolidación de la paz territorial requiere mucho más que buenas intenciones. Resulta indispensable que el Alto Gobierno de los diferentes niveles de gobierno, prioricen la coordinación interinstitucional y la inversión social en zonas rurales y territorios históricamente más afectados, de manera que estos territorios se conviertan en motores de transformación multidimensionales, dado que la paz territorial se debilita por la violencia armada, por la incapacidad de las instituciones y otras deficiencias del andamiaje estatal para lograr saltos cualitativos palpables en las condiciones estructurales del campo colombiano. Por esto, robustecer la gobernanza territorial y respaldar la coherencia gubernamental entre discurso y acción pública se convierten en características imprescindibles para ingresar a una paz verdaderamente estable y duradera en las regiones.

Recomendaciones de mejora o alternativas de acción

Las dificultades en la implementación de políticas públicas de paz, las economías ilícitas y la debilidad institucional requieren de una reorientación estratégica en la gerencia pública. Desde el fundamento del gobierno y la gerencia pública compleja, estas recomendaciones pensadas para la Alta Dirección del Estado, la Alta Gerencia Pública y el Alto Gobierno articulan la eficiencia administrativa con la flexibilidad, la legitimidad y la visión política de largo plazo. En este sentido, para lograr una reorientación estratégica y avanzar en la consolidación de una paz territorial efectiva, se tienen en cuenta tres ejes fundamentales:



En este contexto, la consolidación de una paz territorial sostenible se basa en la orientación estratégica de políticas que trascienden los límites administrativos de los PDET, centrando su mirada en los municipios que son afectados por la violencia, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Estos territorios son priorizados con base en datos objetivos de conflictividad, pobreza multidimensional y presencia de actores armados, orientando los esfuerzos del Estado hacia los lugares donde la acción pública tiene mayor potencial de transformación estructural.

El *primer desafío* para consolidar la paz territorial se apoya en las capacidades institucionales, asegurando la presencia efectiva del Estado en los territorios. Esto implica avanzar hacia un modelo de gerencia pública territorial que actúe como un sistema articulador de políticas públicas y desarrollo local en los municipios con mayor complejidad social y económica. La debilidad institucional sigue siendo uno de los principales obstáculos para la implementación de las políticas de paz, por lo que se requiere dotar a los gobiernos territoriales de herramientas, talento humano y recursos financieros para planificar, ejecutar y hacer seguimiento a las inversiones públicas con autonomía y responsabilidad.

En este propósito deben confluír la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Función Pública, los ministerios sectoriales, las gobernaciones y las alcaldías municipales, en un esfuerzo conjunto orientado a la creación o fortalecimiento de oficinas locales de gerencia de proyectos y planeación territorial, con equipos técnicos estables y recursos garantizados.

En efecto, y para ejemplarizar, la Función Pública ha promovido la creación de oficinas de gerencia de proyectos PDET en los municipios focalizados (Función Pública, 2020) como mecanismo para descentralizar la implementación. Al combinar esa iniciativa con enfoques de sistemas complejos, como propone Martínez (2022), se puede articular una gobernanza capaz de responder a dinámicas diversas y adaptarse a cambios locales impredecibles. Se trata de una forma más orgánica y armónica del ejercicio del poder.

A su vez, la Función Pública debe liderar un plan de fortalecimiento institucional integral, el cual combine la profesionalización de los servidores públicos con incentivos al mérito, programas de capacitación que involucren el ciclo de la gestión pública (planificación estratégica, formulación, implementación y seguimiento), así como la incorporación de indicadores de gestión por resultados. El DNP y los ministerios de línea deben acompañar este proceso con asistencia técnica continua, asegurando la coherencia entre los planes territoriales de desarrollo y las inversiones nacionales. A su vez, el Ministerio del Interior debe impulsar una estrategia de presencia institucional coordinada que garantice la permanencia de la oferta pública en los territorios más críticos. Esto permitirá pasar de una presencia episódica a una presencia estructural del Estado, sostenida en el tiempo, generadora de confianza ciudadana y legitimidad institucional.

De esta manera, el diseño institucional orienta los programas y proyectos a resultados integrados que responden a la cohesión entre los proyectos sectoriales y las prioridades territoriales, de modo que exista un bienestar real a partir de los avances logrados. Por ejemplo, en *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz*, Barberena y Restrepo (2015) subrayan la necesidad de instituir mecanismos de planificación participativa y de gobernabilidad sobre los municipios PDET que trasciendan la mera asignación presupuestal, de forma que la planeación refleje dinámicas sociales cambiantes y responda a la legitimidad de las instituciones en los territorios. Por consiguiente, un diseño institucional flexible, participativo y coherente se convierte en condición esencial para que la implementación de políticas de paz territorial trascienda la gestión administrativa y logren consolidar transformaciones estructurales en las regiones más afectadas por el conflicto. Esto implica cambiar la cultura de la planeación territorial y, por ende, de la lógica del modelo Estado-céntrico.

Por otra parte, el *segundo desafío* estratégico indispensable consiste en impulsar la transición de economías ilícitas hacia cadenas legales, integrando políticas de desarrollo rural, crédito, innovación y comercialización, que tengan un apoyo estructural y que contemplen el acceso a incentivos agrícolas, acceso a mercados, capacitación técnica y esquemas de financiación rural. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Min Agricultura), el Banco Agrario, los ministerios sectoriales y los gobiernos subnacionales deben diseñar paquetes integrales por cadena productiva que incluyan incentivos fiscales, asistencia técnica, acceso a crédito y certificación de productos, articulados con programas de mercado y agroindustria.

Estas acciones deben priorizar municipios con alta dependencia de rentas ilícitas, lo que genera alternativas económicas viables que reduzcan la rentabilidad del delito. La articulación con el sector privado y la cooperación internacional resulta esencial para consolidar encadenamientos productivos sostenibles, acompañados de mecanismos de seguimiento económico, social y ambiental, todo a partir de un enfoque estructural que permita reemplazar las lógicas de la coerción por las de la oportunidad, creando condiciones reales de desarrollo inclusivo y confianza institucional, dado que aplicar esto dentro de la política pública en paz territorial indica la importancia de articular el Estado, la sociedad y el mercado para una paz sostenible (Pipicano et al., 2022).

Al priorizar esta ruta frente a la erradicación forzada, se reduce el riesgo de reactivación de cultivos ilícitos, al tiempo que se generan condiciones reales de desarrollo inclusivo, confianza en las instituciones y oportunidades económicas que fortalecen el tejido social en los territorios históricamente afectados por el conflicto. Es decir, hace énfasis en aquellas externalidades y desencadenantes del conflicto más que la guerra en sí.

El *tercer frente* de acción corresponde en articular la política de seguridad con la justicia, la protección social y la restitución de derechos, adoptando un enfoque de seguridad humana y justicia territorial. El Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación y la Unidad para las Víctimas, deben implementar planes territoriales de seguridad con enfoque diferencial, que prioricen la prevención del riesgo, la protección de líderes sociales y el fortalecimiento de la justicia local. Dentro de esto, las medidas de prevención comunitaria y reparación son fundamentales para integrar acciones judiciales que establecen los mecanismos de evaluación pública que dan resultados en términos de seguridad, convivencia y derechos humanos. De esta manera, la seguridad y la justicia son un bien público que aportan a la reconstrucción del tejido social desde la confianza y la proximidad ciudadana que legitiman la autoridad estatal.

En este aspecto, Ahumada (2020) en su texto “entre la paz territorial y la disputa por el territorio” identifica que existen nuevas formas de control ilegal cuando hay una presencia militar sin que se haya restaurado el tejido social. Una política de seguridad integral relaciona la complejidad y logra que se legitime la autoridad estatal dentro de los territorios que son afectados por el conflicto, de manera que se pueda establecer un control territorial enfocado en la confianza ciudadana que contribuye a la reconstrucción del orden social. Por lo tanto, un bien público como la seguridad se complementa con la justicia, la inclusión social y la participación comunitaria, los cuales son el tránsito de una paz duradera en la que existe una intermediación selectiva del gobierno a una intervención virtuosa del Estado.

Como se puede observar, la implementación de políticas de paz ajusta los desafíos que emergen del incumplimiento de los acuerdos de paz implementados, la débil articulación institucional, la persistencia de economías ilícitas y la fragilidad de la legitimidad estatal en los territorios. Frente a este panorama, la reorientación estratégica de la gestión pública territorial se muestra como una apuesta integral del Estado capaz de transformar las condiciones estructurales que sostienen la conflictividad.

Finalmente, es indispensable reforzar la gestión del conocimiento, el monitoreo y la evaluación participativa, entendidos como pilares para la transparencia y el aprendizaje institucional. El DNP y las entidades rectoras de la política de paz lideran la creación de una plataforma interoperable de datos territoriales, donde se incorporen indicadores de ejecución, impacto social, alertas tempranas y lecciones aprendidas. Las universidades, centros de pensamiento y mesas territoriales de paz deben participar activamente en evaluaciones anuales participativas, generando evidencia que ajuste las intervenciones y mejoren la toma de decisiones públicas. Este mecanismo de retroalimentación robustece la rendición de cuentas y vela para que las políticas de paz evolucionen de acuerdo con las transformaciones reales del territorio.

La transición hacia economías legales es posible cuando la gerencia pública territorial se potencia y actúa de manera articulada con las políticas de seguridad, justicia y reconstrucción social. Estos tres componentes son interdependientes y se implementan de forma coherente y simultánea para generar resultados duraderos. Cuando la acción estatal combina seguridad efectiva, justicia accesible y desarrollo económico inclusivo, se consolida la confianza ciudadana y se reduce la posibilidad de que los recursos públicos o las inversiones sociales sean cooptados por actores ilegales. En ese sentido, la gerencia pública territorial orienta sus estrategias a unir estas dimensiones como un sistema único de gobernanza y legitimidad institucional.

En conjunto, la transición hacia economías legales sostenibles, la gestión pública territorial eficiente y la seguridad con justicia son posibles si se asumen como componentes interdependientes de un mismo sistema de gobernanza. La acción estatal, cuando se basa en la seguridad efectiva, la justicia accesible y el desarrollo económico inclusivo, se logra que aumente la confianza ciudadana y se reduzca el riesgo de captura institucional por actores ilegales. Bajo esta perspectiva, la gobernanza multinivel emerge como un principio transversal que vincula estos ejes estratégicos, promoviendo la coordinación entre el nivel nacional, departamental y municipal, con la participación comunitaria y el respaldo de la cooperación internacional. Reforzar esta gobernanza adaptativa, legítima y participativa hace que las políticas de paz funcionen como verdaderos motores de transformación territorial, capaces de cerrar brechas históricas, reducir economías ilegales y construir una paz estable, duradera y con legitimidad social.

Reflexiones

La construcción de la paz territorial en Colombia es un proceso de transformación estructural que une la seguridad, el desarrollo, la justicia y la legitimidad institucional como dimensiones interdependientes. El análisis realizado muestra que las fallas institucionales, la continuidad de las economías ilegales y las dificultades en la puesta en marcha de los PDET representan expresiones vinculadas de un mismo origen histórico marcado por la exclusión, la división y las desigualdades entre los territorios.

Desde esta perspectiva, las recomendaciones formuladas presentan alternativas de acción hacia una gerencia pública compleja y adaptativa, que reconoce los territorios como sistemas dinámicos en los que interactúan fuerzas locales, nacionales y globales. Como advierte Morin (1990), el pensamiento complejo supone un desafío epistemológico y político para tejer políticas que conecten la seguridad, el desarrollo y la legitimidad, evitando las soluciones lineales o reduccionistas que históricamente han limitado la acción del Estado. En esa lógica, las políticas de paz se centran en procesos vivos de transformación colectiva, donde las comunidades son protagonistas en la construcción de confianza, reconocimiento y sentido de pertenencia, y donde el Estado asume el papel de facilitador de esa interacción plural y diversa.

Para la Alta Dirección del Estado y la Alta Gerencia Pública, esto parte de ver la paz territorial como una política de Estado flexible, coherente y sostenida en el tiempo, orientada a generar resultados medibles en bienestar, equidad y gobernabilidad democrática. Para esto es importante que se vele por la coordinación interinstitucional, la legitimidad social y la visión de largo plazo, para que las políticas de paz den continuidad a la protección de líderes sociales, y a la sustitución efectiva de las economías ilícitas que pertenecen a un entramado heterogéneo y polivalente.

Sin embargo, es importante identificar si el costo político se asume por las instituciones teniendo en cuenta que su responsabilidad radica en transformar las estructuras que perpetúan la exclusión, impulsando una reingeniería del Estado que reduzca la rentabilidad de las economías ilegales, amplíe la presencia estatal en zonas periféricas y cierre las brechas estructurales entre el campo y la ciudad. En términos de Galtung (1969) la paz se apoya en la redistribución, la justicia social, la equidad y la legitimidad, pilares que sostienen la reconciliación y la convivencia duradera.

Es así que, la paz territorial es un proceso complejo, progresivo y evolutivo, que se construye en la medida en que el Estado logra articular seguridad, justicia y desarrollo bajo una lógica de gobernanza colaborativa y adaptativa. La verdadera medida del éxito se basa en los acuerdos o los proyectos ejecutados, y en la congruencia entre el discurso y la acción gubernamental, en la capacidad institucional de sostener la confianza y en el compromiso ético de convertir la paz en una práctica cotidiana del gobierno y la sociedad.



Referencias

Ahumada, C. (2020). Entre la paz territorial y la disputa por el territorio: el proceso de paz y la seguridad en Colombia. *Revista CS*, 31, 1-30.
<https://doi.org/10.18046/recs.i31.3855>

Arévalo Mutiz, P. L., Silva Medina, Y. L. y Manosalva Agudelo, V. (2025). Seguridad humana y protección para líderes sociales indígenas luego del Acuerdo Final en Colombia (2016-2022). *Revista Perfiles Latinoamericanos*.
<https://doi.org/10.18504/pl3366-010-2025>

Barberena, M. y Restrepo, J. (2015). *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz*. Fundación Ideas para la Paz.
https://ideaspaz.org/media/website/FIP_Disenos_institucionales_Paz.pdf

Chacón Monsalve, C. A. y Romero Parra, G. A. (2024, agosto). *La política de Paz Total y el recrudecimiento de la violencia en Colombia*. ICP Policy Lab.
<https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2024/08/La-politica-de-Paz-Total-y-el-recrudecimiento-de-la-violencia-en-Colombia.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2024). *Alerta: 71 % de los municipios colombianos está amenazado por grupos armados ilegales*.
<https://www.defensoria.gov.co/en/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-alerta-porque-el-71-de-los-municipios-colombianos-est%3%A1-amenazado-por-grupos-armados>
Defensoría del Pueblo

Defensoría del Pueblo. (2024, 19 de diciembre). *Defensoría del Pueblo alerta porque el 71 % de los municipios colombianos está amenazado por grupos armados*.
<https://www.defensoria.gov.co/en/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-alerta-porque-el-71-de-los-municipios-colombianos-est%3%A1-amenazado-por-grupos-armados>

Devia Garzón, C. A. y Niño Pérez, J. J. (2018). Aproximación a la seguridad humana en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 39.
<https://doi.org/10.25062/1900-8325.39>

El Universal. (2023, 10 de septiembre). *Cultivos de coca vuelven a romper récord: 230.000 hectáreas en 2022*.
<https://www.eluniversal.com.co/colombia/2023/09/10/cultivos-de-coca-vuelven-a-romper-record-230000-hectareas-en-2022>

Función Pública. (2020). *Oficinas de gerencia de proyectos PDET en municipios priorizados*. Departamento Administrativo de la Función Pública.
<https://www.funcionpublica.gov.co>

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2024). *Segundo año de Petro. ¿Dónde está el cambio? Balance territorial de la paz total*. Serie de informes n.º 40.

Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191. <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>

García, J. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 454-481. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>

Insuasty Rodríguez, A. y Zuluaga Cometa, H. A. (2024). Paz territorial urbana: retos e implicaciones en el distrito de Medellín, Colombia. *El Ágora USB*, 24(1), 13-34. <https://doi.org/10.21500/16578031.7153>

Lozano, Y. (2018). *Retos y perspectivas de los procesos de gobernanza en los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET)* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Universidad Javeriana. repository.javeriana.edu.co

Martínez, J. (2022). *La organización pública como sistema complejo*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/82043>

Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.

Morin, E. (2008). *On complexity: Essays/Editor's introduction to the English edition*. Hampton Press. Google Books+1

Pipicano R., Rojas, J. y Rodríguez, L. (2022). La política pública en la paz territorial: análisis de su implementación en contextos rurales. *Revista de Estudios Sociales*, 81, 55-72. <https://doi.org/10.7440/res81.2022.05>

Quiroz, M. H. (2019). El aporte de Edgar Morín. *Trabajo Social y Pensamiento Complejo. Perspectivas*. <https://revistaschilenas.uchile.cl/handle/2250/183645>

Renovación Territorial. (s. f.). *Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR): lineamientos y actualizaciones*. Agencia de Renovación del Territorio. <https://www.renovacionterritorio.gov.co>

Ríos, J. y Gago, E. (2018). Realidades y desafíos de la paz territorial en Colombia. [Artículo de revista]. <https://papers.uab.cat/article/view/v103-n2-rios-gago/2361-pdf-es>

Rodríguez, Y. y Suárez, L. (2022). Gestión del conocimiento en clave de derechos humanos: un análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Colombia. *Revista Eletrônica de Administração*, 28(2), 402-432. <https://www.semanticscholar.org/paper/GESTI%C3%93N-DEL-CONOCIMIENTO-EN-CLAVE-DE-DERECOS-UN-DE-Rodriguez-Rinc%C3%B3n-Carvajal/0c8e6b0a7377e0ebc309d5b9a0a27b5410539205>

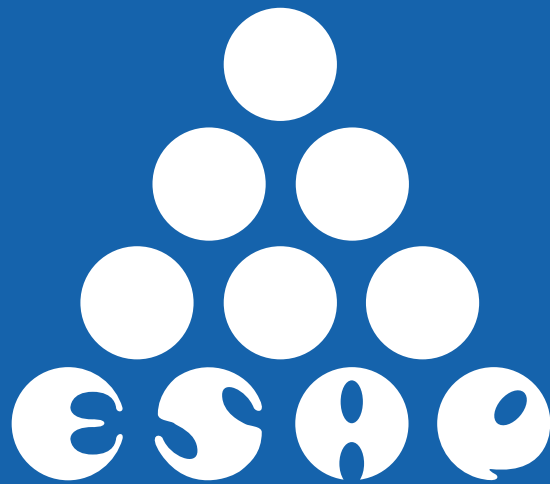
Sánchez, E. y Sánchez, V. (2019). El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombianos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 121, 67-86.
<https://www.jstor.org/stable/26731292>

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAFP) (2025). Avances sobre la implementación del Acuerdo final de Paz, Antioquia.
<https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2025/03/20250306InformeAvancesImplementacionAcuerdoFinalAntioquia.pdf>

Unidad para las Víctimas. (2024, 17 de enero). En Colombia el 18 % de la población es víctima del conflicto armado. *El País*.
<https://www.elpais.com.co/colombia/en-colombia-el-18-de-la-poblacion-es-victima-del-conflicto-armado-segun-la-unidad-para-las-victimas-0117.html>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2023a). *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2022*. UNODC.
<https://www.unodc.org/colombia/es/el-cultivo-de-coca-alcanzo-niveles-historicos-en-colombia-con-204-000-hectareas-registradas-en-2021.html>





**ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**