

AVANCES HACIA LA GARANTÍA DE DERECHOS. LA INVERSIÓN SOCIAL PARA REDUCIR LA BRECHA SOCIAL EN LOS TERRITORIOS

Colombia se ha caracterizado por ser un país desigual con grandes brechas sociales. Mientras que en las zonas urbanas se tiene mayor acceso a la garantía de derechos, en la periferia se vive la persistencia del conflicto armado, demandas sociales insatisfechas que ponen en evidencia una desigualdad social. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se planteó con los propósitos de reducir dichas brechas y el cuidado del territorio. En concordancia con este, el gobierno nacional propuso la formulación e implementación de acuerdos territoriales en los que, con la participación de las organizaciones sociales se priorizaran proyectos de inversión en el territorio.

El nombre “Pactos territoriales” surgió en el gobierno Duque, con el propósito de articular políticas, planes y programas de la Nación, para la gestión técnica y financiera de proyectos del alto impacto, especialmente los orientados a infraestructura, conectividad vial, educación, cobertura de servicios, saneamiento, educación. Así, el gobierno entre 2018 y 2022, priorizó 142 proyectos de inversión en el Atlántico, Bolívar, Casanare, César-La Guajira, Cundinamarca, Golfo de Morrosquillo, Río Bogotá y Santander, en los que se comprometieron vigencias futuras²⁰. (CONPES 4037, 2021)

20. Pacto territorial Atlántico: fecha de terminación marzo 2024; Pacto territorial de Magdalena, terminación

En 2022, Gustavo Petro redefinió el concepto de “pacto territorial”. De ser meramente acuerdos entre gobernadores, alcaldes y el sector privado con el gobierno Nacional, pasó a tratarse de instrumentos en los que, como ya se mencionó, se incluyó la concertación con las comunidades, para avanzar hacia la superación de la pobreza, el desarrollo social y dar cumplimiento al Acuerdo de paz. Es así como, desde 2025, tal como lo registra el DNP (2026), se firmaron: el “Pacto para la Vida y la Paz” en Nariño; el Pacto territorial Chocó; el Pacto Cauca “por la transformación territorial y consolidación de la Paz Total”; el Pacto Boyacá “raíz y futuro” y el Pacto Territorial por la Transformación del Catatumbo, financiados, entre otros, con recursos del Presupuesto general de la nación, el Sistema General de participaciones, Fondos de paz y, al igual que en el gobierno Duque, vigencias futuras, son proyectos diseñados para que tengan una continuidad de 5 a 10 años.

prevista en diciembre de 2026; pacto territorial bicentenario, terminación prevista en 2029, Pacto territorial de Bello, terminación en abril 2026, Pacto Santander, ejecución financiera del 100%, fecha prevista de terminación 2028; Pacto territorial Casanare, terminación en 2031; Pacto Río Bogotá, terminación en 2030; Pacto territorial Cundinamarca, terminación en 2024; Pacto Territorial César la Guajira, fecha de terminación en enero 2030; Pacto territorial Golfo de Morrosquillo, terminación en 2030.

A continuación, se hace un balance de la garantía de derechos a partir de estos pactos en tres aspectos principales: Educación, infraestructura vial, vivienda y servicios públicos y acceso a la tierra.

Educación como foco de la inversión social

En materia de educación, el gobierno Petro, se ocupó en mejorar la calidad de la educación rural, garantizar la permanencia de niños, niñas y jóvenes, y descentralizar la educación superior. A los Planes Integrados de Cobertura (PIC) que se propuso la ampliación de 500.000 nuevos cupos universitarios y técnicos en el país llevando la universidad a los territorios; a estrategias como el Sistema Informado de la Educación Media y Superior en zonas rurales dispersas (SIMES), que busca para garantizar el acceso y la permanencia escolar y a la “Ruta del amor” con la que se llegó a las zonas apartadas y vulnerables del País, con oferta educativa e infraestructura, se sumó la inversión que se asignaron por medio de los Pactos Territoriales. En el caso del Catatumbo²¹, primero en firmarse, el objetivo fue superar el olvido histórico que ha vivido la subregión por parte del Estado, el conflicto armado que lleva viviendo hace décadas y, cerrar las brechas sociales. La principal línea estratégica que las comunidades reconocen en esta subregión del país, es la de *la red educativa regional y Universidad el Catatumbo*²², allí se apostó en mejoramiento

de la infraestructura, mejoramiento mobiliario, tecnológico y didáctico, así como el mejoramiento de las instalaciones y residencias para estudiantes rurales, por medio de “La ruta del amor.

En Catatumbo, Nariño, Chocó, Cauca y Boyacá el gobierno avanzó en obras de mejoramiento de instituciones educativas: aulas, dotación de laboratorios, plantas de procesamiento agroindustrial, parques y complejos deportivos, baterías sanitarias, instalaciones eléctricas, bibliotecas, de las que se beneficiaron municipios afectados por la pobreza y por el conflicto armado a los que se ingresaba con dificultad. En Nariño, por ejemplo, los casos más representativos son el Instituto Teresiano de Tuquerres²³ que recibió una inversión del Gobierno Nacional de \$3.800 millones para mejorar las condiciones de aprendizaje y la permanencia escolar, brindando espacios modernos y funcionales a más 800 estudiantes. (Gobernación de Nariño, 2026) y la institución Educativa Francisco de Asís, en Iles, cuya inversión fue de de \$3.616 millones, beneficiando a 210 estudiantes (Ministerio de Educación Nacional, 2026). Además se priorizaron 15 instituciones educativas en Samaniego y otras sedes rurales y de la costa pacífica, para ser dotadas con laboratorios, comedores, bibliotecas, baterías sanitarias y mejoramiento de aulas. Respecto a las identidades étnicas y culturales, con las comunidades indígenas y afro, en el Cauca se propuso que las obras físicas acordadas tuvieran en cuenta la identidad y los saberes culturales.

Además del componente de obras, por medio de los Pactos territoriales se brindó capacitación docente y, en términos de ca-

21. Se avanzó en 124 proyectos de inversión dirigidos a transporte, infraestructura, Salud, Desarrollo rural, Vivienda y Agua y 13 iniciativas dirigidas al pueblo Barí. Según la Gobernación de Norte de Santander (Tobón, 2026) el Pacto por el Catatumbo, a junio de 2026, superaba el 50% de ejecución de proyectos estratégicos mientras que el DNP afirma que el avance financiero es del 29% del total, su vigencia es 2035
22. Según el Ministerio de Educación Nacional, el Pacto por el Catatumbo destinó: \$628.863 millones de pesos al sector educativo, de los cuales \$375.135

millones se garantizaron a través del presupuesto destinado al Pacto, y \$253.728 se garantizaron vía decretos de Conmoción Interior.

23. <https://www.ieteresiano.edu.co/>

lidad de la educación, la articulación con el SIMES²⁴ permite que por medio de un plan pedagógico jóvenes de zonas rurales tengan garantizado su paso a carreras profesionales y técnicas. (Ministerio de Educación Nacional, 2026).

El gobierno no desligó la educación básica, secundaria de la superior, es así como se vinculó a la Universidad Tecnológica del Chocó para gestionar recursos para fortalecer la educación por medio de “la permanencia estudiantil, mejorar la calidad académica y ampliar la cobertura en los centros de desarrollo subregional de la institución” (Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, 2025). La construcción de la Universidad del Catatumbo llega acompañada con un plan de estudios que va desde la primera infancia y su énfasis es de estudios que benefician al territorio. En Boyacá, el fortalecimiento de la infraestructura de Universidad Pedagógica y tecnológica de Colombia y sus sedes regionales incluye proyectos para evitar la deserción de jóvenes rurales. Haciendo énfasis en la descentralización y para evitar que los jóvenes deban desplazarse a Popayán, en Cauca se avanza en los diseños y estructuración de la Universidad de Guapí, El Macizo y el fortalecimiento de las sedes regionales del Sena y la Universidad del Cauca.

Sin ser parte directa de los pactos territoriales es necesario mencionar el programa Nacional Jóvenes en Paz, coordinado por el Ministerio de la Igualdad, en el que jóvenes

entre 14 y 28 años de contextos vulnerables de los diferentes departamentos se vincularon a planes de educativos y proyectos comunitarios dirigidos para fomentar el emprendimiento juvenil y alejar a estas juventudes de contextos sociales marginados de la criminalidad.

Infraestructura vial, rural y comunitaria. Proyectos a mediano plazo

Los proyectos de infraestructura vial no nacen con los Pactos Territoriales, sino que son un “trabajar desde lo construido” con el programa Caminos Comunitarios de la Paz Total, que nació en 2023. Estas obras se dan principalmente de dos formas, las primeras son aquellas que corresponden a corredores nacionales y regionales, y que serán ejecutadas por INVIAS entre 2026 y 2035.

A través de los Pactos Territoriales se asignó presupuesto para atender brechas históricas y mejorar la conexión regional, con: 1) obras de doble calzada, túneles, corredores, tramos hacia el mar (en la costa pacífica). Cuya ejecución no llegó a culminarse en este gobierno, sino que depende de las vigencias futuras presupuestales. 2) Obras rurales y comunitarias que se llevan a cabo en convenio entre e INVIAS, las Juntas de Acción Comunal y las comunidades. La financiación de estas ha fortalecido los caminos rurales para mejorar la transatabilidad. Se han construido placa huellas y alcantarillado de la cual se benefician las comunidades campesinas, indígenas y afro para su movilidad, así como en el transporte de sus productos y cosechas, se mejoraron las condiciones en el recorrido de niños, niñas y jóvenes para asistir a las instituciones educativas (Invías, 2026). Como parte de esta, pero con una inversión aparte, están los 8 proyectos que se iniciará con la población Barí, en el Catatumbo

.....

24. Según el informe del Ministerio de Educación Nacional, Un hito relevante fue la graduación de 871 estudiantes que culminaron su educación media gracias a SIMES, con ceremonias apoyadas por el MEN en: Guajira (396 estudiantes), Montañas de Paz y Progreso (13), Chocó (70), Pacífico Caucaño (39), Suarez (2), Putumayo (20), Perijá (30), Guaviare Intercultural (15), Catatumbo (155), Guainía (11), Arauca-Casanare (6), Triangulo de Telembí (28).

Vivienda y servicios públicos. Garantías básicas para la vida digna

Una de las formas cómo se evidencian las brechas sociales entre lo urbano y lo rural en Colombia es el acceso a servicios públicos, especialmente al agua, y la vivienda digna. Uno de departamentos con mayor déficit en el acceso y calidad del agua es el Chocó²⁵, en esta región de Colombia, se encuentran el aislamiento geográfico, el conflicto armado y la pobreza, a la vez que es un territorio con gran riqueza natural.

Uno de los logros del Pacto Chocó es la entrega de sistemas diferenciales de captación de aguas lluvias que permiten su potabilización y así garantizar el acceso al agua potable como derecho fundamental a comunidades indígenas y afro. Estos sistemas cuentan “con paneles solares como fuente de energía para su funcionamiento. También tienen tanques de almacenamiento que mantienen la calidad del agua (...)”. (Ministerio de Vivienda, 2026). En lo referente a la vivienda, se entregaron subsidios para mejoramientos de vivienda a las víctimas de las inundaciones de la ola invernal de 2024. Estos mejoramientos se harán de acuerdo a las costumbres y características del territorio y con materiales de la región. Las obras se llevarán a cabo con 6 organizaciones de consejos comunitarios. Adicionalmente, a través del programa Barrios en Paz se buscó contribuir a la consolidación de hábitats rurales y urbanos más equitativos por medio del acompañamiento técnico y fortalecimiento del tejido social, se entregó el parque recreo-deportivo “la resiliencia” para la promoción

25. El Pacto Chocó tiene como objetivo impulsar el desarrollo sostenible e inclusivo del departamento para contribuir al cierre de las brechas sociales y económicas, mejorando la calidad de vida de sus comunidades por medio de la garantía de derechos, el acceso a servicios públicos, la inversión en infraestructura física que mejoren la conectividad territorial para el fortalecimiento de la paz y la convivencia (Departamento Nacional de Planeación, 2025).

del deporte y la cohesión social en un sector históricamente afectado por la violencia y se brindó apoyo técnico para la legalización del asentamiento Brisas del Poblado lo que permite que sus habitantes tengan acceso a servicios públicos y subsidios de mejoramiento. (Decreto 1470 de 2024 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio).

Además de Chocó, Catatumbo, Boyacá, Cauca y Nariño, priorizaron dentro de sus proyectos el agua potable, el saneamiento básico y la vivienda digna. Nariño, por ejemplo, logró el sistema de acueducto rural en el sector Arguello Bajo y Alto del Municipio de Yacuanquer que garantiza el acceso a agua potable a familias de la zona. También se buscaron soluciones habitacionales para mejorar las condiciones de vida de familias urbanas y rurales, por medio de subsidios de vivienda, entregas de títulos de propiedad, ampliación de cobertura en servicios públicos. La infraestructura de alcantarillados, los mejoramientos de vivienda urbana y rural, acceso a subsidios y a servicios básicos son proyectos estratégicos que ya cuentan con recursos asignados y han iniciado su implementación.

Acceso a la tierra

Con la política de Paz Total y el plan de Reforma Agraria, el gobierno Petro avanzó en garantías para la protección y acceso a la tierra. Así, la ampliación y consolidación de resguardos indígenas como la titulación colectiva a consejos comunitarios de comunidades negras, representa uno de los pilares de la reforma agraria, que además de garantizar la vida digna a estas comunidades también es un esfuerzo en proteger los territorios de la deforestación y la explotación minera y/o monocultivos. Además de esto se lograron otras figuras territoriales para el campesinado, mujeres, víctimas y población reincorporada.

- 1) **Fincas para la para la paz:** por medio de la articulación entre la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y la

Agencia Nacional de Tierras (2026). Este programa que permitió la entrega de predios a mujeres, campesinos, firmantes de paz y víctimas del conflicto armado para proyectos productivos y procesos de reincorporación. También adjudicó en el Catatumbo 123 títulos de uso público que fueron destinados a sedes educativas, escenarios deportivos, centros de salud y salones comunales ubicados en los municipios de Hacarí, Ábrego, Sardinata, El Tarra y Teorama.

2) Zonas de Reserva Campesina: El gobierno Petro recibió el país con 7 ZRC en Guaviare, Caquetá, Bolívar, Cundinamarca, Putumayo, Antioquia y Bolívar, a su salida hay en total 27, a su salida entrega 27 formalizadas (RTVC Noticias, 2026) que corresponden en total a 2.000.000 de Hectáreas para proteger la economía campesina y promover la producción de alimentos

3) Territorios Campesinos Agroalimentarios: Se fortalecieron durante el gobierno Petro y con el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos. Al final del mandato se entrega 7 TECAM en Arauca, Bolívar, Cauca, Casanare, Cesar, Huila, Nariño y Tolima. Esta figura territorial es una estrategia clave para el fortalecimiento de la producción agroalimentaria campesina, la protección de los ecosistemas y la vida digna del campesinado colombiano (Agencia Nacional de Tierras, 2026).

4) Áreas Para la Preservación de Alimentos: Cerca de 1 millón de hectáreas hacen parte de las (APPA) lo que delimita y protege las tierras con mayor capacidad agrícola del país de la explotación minera y de recursos naturales. De esta manera, se protegen los territorios, la soberanía alimentaria y el medio ambiente.

Los Pactos territoriales generaron empoderamiento social en las comunidades, que, por medio de la concertación y priorización de proyectos, lograron organizarse para tomar

decisiones frente a su futuro y el de sus territorios. Las políticas sociales del gobierno Petro generaron cambios significativos en lo local, por ejemplo, en el mejoramiento de las instituciones educativas, sin embargo, al final de su gobierno las brechas entre lo rural y lo urbano al final de su gobierno se mantienen.

A nivel Nacional, al final de 2025 el DANE reportó un descenso en los índices de pobreza multidimensional, en donde, a pesar de las mejoras y programas y subsidios enfocados en el campo, la pobreza rural es más elevada que en las ciudades. El DANE (2023) reportó que en 2022 la incidencia de pobreza multidimensional a nivel nacional fue de 12,9%, en las cabeceras del 8,7% y en los centros poblados y rural disperso del 27,3%; en 2025, la pobreza multidimensional nacional fue del 9,9%, en las cabeceras fue del 6,3% y en los centros poblados y rural disperso fue del 22,4% (-1,9 p.p.). (Comunicado de prensa, 2026). El cierre de dichas brechas depende de la continuidad de las políticas sociales y la inversión en las regiones que se siguen considerando alejadas.

Bibliografía

Comunicado de prensa. Pobreza multidimensional 2022. (23 de 05 de 2023). *Pobreza y desigualdad*. Recuperado el 30 de 07 de 2026, de DANE: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2022/cp_pobreza_multidimensional_2022.pdf

Comunicado de prensa. (14 de 04 de 2026). DANE. Recuperado el 30 de 07 de 2026, de [/www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PMultidimensional-2025.pdf](https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PMultidimensional-2025.pdf)

Departamento nacional de Planeación, DNP. (1 de julio de 2026). *Pactos Territoriales*. Obtenido de <https://pactosterritoriales.dnp.gov.co/Paginas/home.aspx>

- DNP. (2021). *CONPES 4037*. Bogotá. Obtenido de <https://www.enterritorio.gov.co/web/index.php/pactos-territoriales-2025-inversion-conecto-colombia-redujo-brechas>
- Tobón, L. (30 de junio de 2026). *Administrador Gobernación Norte de Santander*. Obtenido de <https://administrador.nortedesantander.gov.co/pacto-catatumbo-supera-el-50-de-ejecucion-de-sus-proyectos-estrategicos/#:~:text=De%20las%2095%20iniciativas,infraestructura,%20educaci%C3%B3n>,
- Ministerio de Educación Nacional. (31 de 01 de 2026). *Ministerio de Educación Nacional*. Obtenido de Informe de gestión: https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-385377_recurso_31.pdf
- ANT. (17 de 02 de 2026). Obtenido de Agencia Nacional de Tierras: <https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/la-ant-impulsa-la-transformacion-del-catatumbo-con-35.813-hectareas-para-el-campo-la-educacion-la-salud-y-la-dignidad-rural>
- Invías. (11 de 06 de 2026). INVIAS. Obtenido de Caminos que construyen paz y desarrollo: más de 39.000 habitantes de Nariño se benefician de obras en vías rurales : <https://www.invias.gov.co/publicaciones/9605/caminos-que-construyen-paz-y-desarrollo-mas-de-39000-habitantes-de-narino-se-benefician-de-obras-en-vias-rurales/>
- Gobernación de Nariño. (10 de 04 de 2026). Obtenido de Túquerres mejora sus condiciones educativas con nueva infraestructura para más de 800 estudiantes: <https://narino.gov.co/noticias/tuquerres-mejora-sus-condiciones-educativas-con-nueva-infraestructura-para-mas-de-800-estudiantes/>
- Ministerio de Educación Nacional. (13 de 04 de 2026). *Educación*. Obtenido de <https://www.mineduacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/428474:Gobierno-del-presidente-Gustavo-Petro-entrega-colegios-en-Narino-por-mas-de-8-000-millones>
- Departamento Nacional de Planeación. (29 de 09 de 2025). Obtenido de Minuta Pacto territorial por el Chocó: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Pactos%20Territoriales/Minutas%20Pactos%20Territoriales/Minuta-Pacto-Choco.pdf>
- Ministerio de Vivienda. (11 de 03 de 2026). Obtenido de Gobierno Petro cumple con entrega de sistemas diferenciales de agua potable a 11 comunidades indígenas y afro de Lloró, en Chocó: <https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/gobierno-petro-cumple-con-entrega-de-sistemas-diferenciales-de-agua-potable-11-comunidades-indigenas-y-afro-de-lloro-en-choco>
- Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba . (31 de 07 de 2025). Obtenido de <https://utch.edu.co/nueva/noticias/2104-utch-logra-aprobacion-de-tres-proyectos-clave-para-mejorar-permanencia-calidad-y-cobertura-educativa-en-el-choco>
- RTVC Noticias. (21 de 07 de 2026). Obtenido de Crecimiento de las Zonas de Reserva Campesina impulsa estrategias de desarrollo rural : <https://www.rtvcnoticias.com/colombia/zonas-de-reserva-campesina-zrc-desarrollo-rural>
- Agencia Nacional de Tierras. (30 de 07 de 2026). Obtenido de sí avanzan los Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM: saldando una deuda histórica con el movimiento campesino : <https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/asi-avanzan-los-territorios-campesinos-agroalimentarios-tecam-saldando-una-deuda-historica-con-el-movimiento-campesino>

INCLUSIÓN HISTÓRICA FRENTE A LAS BRECHAS DE VULNERABILIDAD: AVANCES DISTRIBUTIVOS Y DEUDAS ESTRUCTURALES CON LOS SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN EN COLOMBIA

La disputa por la inclusión y la paradoja de los derechos

El periodo de gobierno comprendido entre 2022 y 2026 representa una etapa de transición para la garantía de los derechos de las personas LGBTIQ+ en Colombia. Durante estos cuatro años coexistieron avances institucionales sin precedentes en materia de reconocimiento, representación política y formulación de políticas públicas con la persistencia de profundas brechas en la garantía efectiva de derechos, particularmente en los territorios afectados por el conflicto armado, la presencia de estructuras criminales y la débil capacidad institucional del Estado.

Este escenario confirma una paradoja ampliamente identificada por el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género (2026): Colombia constituye uno de los países con mayores avances normativos y jurisprudenciales en materia de derechos de las personas LGBTIQ+, pero dichos desarrollos aún no logran traducirse en una protección efectiva de los derechos humanos ni en una reducción sustancial de las violencias y la discriminación que enfrentan estas poblaciones. La distancia entre el reconocimiento jurídico y la garantía material continúa siendo uno de los principales desafíos del Estado colombiano.

Uno de los principales avances del cuatrienio fue la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad y del Viceministerio para las Diversidades, así como la incorporación de las agendas LGBTIQ+ dentro de la estructura gubernamental. No obstante, la implementación de esta nueva institucionalidad estuvo marcada por importantes dificultades operativas y administrativas. El Ministerio registró bajos niveles de ejecución presupuestal durante buena parte del periodo y un cumplimiento limitado de varias de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, reduciendo significativamente su capacidad para transformar las decisiones políticas en resultados concretos para las comunidades.

A estas limitaciones se sumaron cuestionamientos internos derivados de denuncias por presuntas violencias basadas en género y violencias laborales que afectaron a mujeres y personas trans vinculadas al propio Viceministerio para las Diversidades. Estos hechos evidenciaron debilidades institucionales en la prevención, atención y sanción de las violencias dentro de una entidad creada precisamente para promover la igualdad y la no discriminación.

En materia de política pública, uno de los principales hitos fue la adopción del CONPES 4147, primer documento de política nacional