



Impulsando el cambio sistémico en el sector energético de Colombia: avances, desafíos y lecciones aprendidas

Por: Katherine Bain, Carlos Diaz, Jorge Florez, Doly Lopez, and Natida Nivasnanda
with research support from Etien Jasonson



Firoz Lalji Institute
for Africa



SOBRE EL AICP

El [Programa de Activismo, Influencia y Cambio](#) (AICP, por sus siglas en inglés) promueve una mayor comprensión y mejores prácticas entre quienes impulsan cambios intencionales en todos los niveles.

El Dr. Duncan Green es el Director del Programa de [Activismo, Influencia y Cambio de la LSE](#) y puede ser contactado en D.J.Green@lse.ac.uk

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo.....	5
I. Introducción.....	9
II. Consideraciones Metodológicas.....	9
Figura 1. Marco del Círculo del Cambio.....	10
III. Colombia: Consideraciones de contexto.....	11
1. Factores a nivel país.....	11
2. Factores del sector energético.....	14
IV. La elección del presidente Petro: cambio en circunstancias difíciles.....	16
V. Una visión de cambio en la transición energética.....	18
Figura 3. Cambio sistémico en el sector energético colombiano.....	20
VI. Impactos hasta la fecha: cambios institucionales importantes, pero lenta entrega de nueva infraestructura.....	21
VII. Cuellos de botella institucionales, arranques fallidos y oportunidades perdidas.....	26
1. Escasa preparación para la tarea de gobernar y conocimiento institucional limitado.....	26
2. Los incentivos políticos generan alta rotación de liderazgos y plazos poco realistas para el cambio.....	27
3. Incentivos políticos hacen que la colaboración interinstitucional sea irracional...	27
4. Defender el cambio consume tiempo, puede distraer de la transformación de largo plazo y limita la autonomía crítica de los equipos reformistas.....	28
5. Las visiones de cambio son eso: visiones. La ejecución exige navegar la burocracia pública con una comprensión profunda del statu quo institucional.....	29
6. Atraer nueva inversión es un desafío en ausencia de marcos institucionales sólidos y en medio de una retórica política incendiaria.....	30
7. Falta de claridad sobre el rol y la agencia de los gobiernos locales.....	31
8. Las lecciones de los focos existentes de cambio sistémico no se trasladan fácilmente a la práctica de política pública.....	32
9. Potenciales aliados no vinculados de manera proactiva para lograr escala.....	32
10. Aliados internacionales favorables al cambio de narrativa pero sin apoyo ampliado al cambio sistémico en Colombia.....	33
11. Romper los lazos clientelistas garantizando el consentimiento significativo: llevando a la práctica la visión de un Estado activista.....	33
12. Las personas importan, especialmente en contextos institucionales difíciles....	34

VIII. Algunas reflexiones emergentes sobre la práctica del cambio sistémico.....	35
1. El contexto importa y puede hacer que gobernar para el cambio sea sumamente difícil.....	35
2. Su gente es su mejor defensa: prepárese para la lucha.....	36
3. La implementación del cambio toma tiempo: gestionar los incentivos políticos de corto plazo equilibrándolos con la transformación de largo plazo.....	37
4. Forjar activamente coaliciones para ayudar a navegar las turbulentas aguas del ámbito de las políticas públicas y apoyar el cambio a escala.....	38
5. Cambiar narrativas y soñar en grande es poderoso en un mundo dividido en silos de información.....	39
Referencias.....	40
Ampliando el kit de herramientas para las Historias de Cambio.....	53

Resumen Ejecutivo

Esta es la historia de un intento audaz del primer gobierno de centroizquierda en Colombia por reorientar los esfuerzos del país para transitar fuera de las fuentes de energía no renovables, con el fin de beneficiar a quienes viven en situación de “pobreza energética”. La historia se basa en una investigación rigurosa y en entrevistas con protagonistas de la transición energética justa en el país. Durante décadas, Colombia ha sido reconocida como un promotor global de la transición energética, mientras busca reducir urgentemente su dependencia de los hidrocarburos y su vulnerabilidad frente a los impactos del cambio climático. Sin embargo, el intento explícito de transformar un sistema energético eficiente y competitivo, que ha servido principalmente a grandes empresas y consumidores urbanos de las regiones andinas desarrolladas, en uno inclusivo y justo que beneficie a toda la población, representó un giro profundo en la agenda nacional.

Este cambio en la estrategia de Transición Energética (TE) del país, tras la elección de Gustavo Petro como el 35° presidente de Colombia en 2022, que buscó incorporar la Justicia (“la J”) en el centro de la estrategia, convirtiéndola en una Transición Energética Justa (TEJ), y no simplemente en una estrategia de transición energética. Esto fue mucho más que un cambio semántico o de marca. Representó un intento de rediseñar profundamente un sistema que, aunque eficiente y competitivo para consumidores urbanos y grandes empresas, había sido estructuralmente injusto para millones de personas. La nueva estrategia de TEJ fue concebida como un acto de reparación histórica, un compromiso para garantizar que el acceso a una energía asequible y de calidad no fuera un privilegio de élites urbanas limitadas, sino un derecho universal. La estrategia enfatizó la democratización del sector energético, donde los consumidores pasivos se convierten en agentes activos y propietarios de su propio sistema, por ejemplo, mediante la creación de Comunidades Energéticas (CE). Asimismo, la estrategia contribuye al avance hacia el Objetivo de Desarrollo Sostenible 7: acceso universal a la energía.

El contexto para implementar este cambio sistémico era particularmente complejo. Colombia es un orgulloso país de renta media con un arreglo político caracterizado como competitivo y clientelista. Más de 30 partidos compiten intensamente a nivel local y nacional por el control del aparato estatal, utilizando rentas para atraer y recompensar apoyos, mientras los intereses económicos se alinean de manera flexible alrededor de los candidatos con mayores probabilidades de proteger intereses de corto plazo (Bain & Florez, 2024). El país es vulnerable a crisis relacionadas con fenómenos climáticos y tiene una larga historia de conflicto armado y violencia, incluyendo una guerra civil reciente, marcada por profundas disputas sobre cómo distribuir las rentas del Estado a lo largo de su diversa geografía.

Tras un período de control estatal en los años sesenta, el sector energético colombiano fue liberalizado durante el auge del Consenso de Washington y, como resultado, el sector es

ampliamente considerado eficiente, donde empresas poderosas, una mezcla de entidades públicas, privadas y asociaciones público-privadas, ejercen controles horizontales efectivos entre sí, debido a que los actores operan, en términos generales, bajo reglas claras (Nieto, 2015). Sin embargo, el sistema no fue diseñado para ser justo. En 2024, la Fundación Promigas estimó que el 15,4 % de la población (aproximadamente 8,1 millones de colombianos) no tenía acceso a energía confiable, asequible y de calidad, lo que afecta negativamente su potencial humano y productivo. Aunque la pobreza energética ha disminuido con el tiempo, persisten amplias desigualdades regionales (Fundación Promigas 2025; Esquivel García y Toro-García, 2024). Muchas de estas personas pertenecen a comunidades rurales y grupos étnicos de regiones históricamente relegadas, como el Pacífico, el Caribe y la Amazonía, que respaldaron la agenda de cambio estructural promovida por el presidente Petro.

El contexto político inmediato mostraba un país profundamente dividido, donde la victoria electoral se obtuvo por un margen estrecho y sin mayoría en el Congreso. A esto se sumaba que la agenda de la amplia coalición de 14 partidos y 13 movimientos ciudadanos que llevó a Petro al poder bajo el Pacto Histórico corría el riesgo de prometer demasiado y cumplir poco, especialmente porque el contexto económico posterior al COVID-19 ejercía una enorme presión sobre los recursos públicos (Novoa Orjuela, 2025). El sector energético había acumulado grandes niveles de deuda durante la pandemia, cuando el predecesor de Petro congeló las tarifas y las empresas energéticas esperaban con preocupación el pago de los recursos adeudados (Suárez y Alguero, 2023). Además, la brecha de financiamiento para mantener el programa de subsidios, mediante el cual hogares de altos ingresos, así como el comercio y la industria, subsidian a los hogares de menores ingresos, aumentaba la presión sobre las finanzas del sector. Y, como señalaba reiteradamente un influyente grupo de empresarios, siendo Colombia un importante exportador de carbón y teniendo apenas un 2 % de generación eléctrica proveniente de fuentes renovables en 2022, el país no podía darse el lujo de avanzar de manera demasiado radical en su transición.

A pesar de este contexto desafiante, durante los últimos tres años Colombia ha implementado un cambio significativo en su estrategia de transición energética y ha incrementado sustancialmente la participación de energías renovables en la red nacional, pasando del 2 % al 15,6 % (Ministerio de Minas y Energía, 2026). No todo este avance puede atribuirse a la administración Petro, que en cierto sentido también está recogiendo los frutos de esfuerzos realizados por gobiernos anteriores para mejorar el entorno de inversión y atraer capital hacia energías renovables. El cambio en la narrativa pública sobre la transición energética, la aparición de nuevas voces influyentes, la consolidación de un ecosistema de apoyo a una transición centrada en la justicia y el cambio de mentalidad entre funcionarios públicos, quienes ahora reconocen las necesidades de las comunidades y no únicamente las de potenciales inversionistas, son señales positivas para la sostenibilidad de un verdadero cambio sistémico. Nuevos cambios institucionales importantes, principalmente mediante leyes e incentivos, incluyendo recientes esfuerzos para destrabar

procesos de aprobación para inversionistas, sugieren que Colombia ha sentado las bases para un cambio transformador bajo su estrategia de TEJ.

Al mismo tiempo, la implementación de “cambios transaccionales” mediante nueva infraestructura, por ejemplo, ha sido decepcionante y muy inferior a las metas planteadas por la propia administración. Solo 250 de las 20.000 Comunidades Energéticas prometidas en el Plan Nacional de Desarrollo habían sido lanzadas a finales de 2024 (El Espectador, 2024), y mientras Colombia entra en un año de intensas disputas electorales, otras 18.000 comunidades energéticas registradas (Ministerio de Minas y Energía, 2024a) no tienen certeza de que las promesas realizadas lleguen a materializarse a tiempo. Aunque los esfuerzos del gobierno para destrabar el potencial de la línea de transmisión Colectora desde La Guajira, incluyendo la agotadora realización de 285 consultas comunitarias para superar resistencias locales (Ministerio de Minas y Energía, 2024b), son ampliamente considerados un gran avance, la incapacidad del gobierno para materializar cambios transaccionales a mayor escala genera frustración tanto entre reformistas internos como entre sus aliados.

Este estudio de caso se basa en entrevistas con diversos actores colombianos, líderes políticos, equipos técnicos, autoridades locales, inversionistas del sector privado y representantes de la comunidad internacional. Al reconocer tanto las bases construidas para un cambio estructural como los resultados decepcionantes en términos de cambios transaccionales, el estudio identifica una serie de cuellos de botella y propone recomendaciones para otros practicantes del cambio sistémico.

Implementar cambios sistémicos es mucho más difícil que hablar o escribir sobre ellos. No es una tarea para quienes carecen de determinación, pero hacerlo bien es urgentemente necesario. El estudio concluye con ideas dirigidas a equipos que buscan resolver problemas complejos, con la esperanza de que la experiencia colombiana les proporcione un punto de partida sólido.

Se espera que este estudio, tejido a través de las voces de diferentes actores colombianos que reflexionan sobre los últimos tres años desde distintas posiciones dentro del sistema, sea de ayuda pragmática para otros agentes de cambio que buscan transformar sistemas hacia mejores direcciones. Proponemos que la versión actualizada del Marco del Círculo del Cambio (ver Consideraciones Metodológicas), que hemos retomado y adaptado para reflejar la experiencia reciente en Colombia, ofrece un punto de partida útil para analizar las implicaciones del contexto, eventos específicos y cómo estos pueden moldear el escenario de políticas públicas, así como para identificar otros actores con los que podría ser estratégico involucrarse para maximizar el potencial de implementación desde dentro del sistema.

I. Introducción

"Qué bendición es tener electricidad", dice Almeir Enríquez, de Jisentira, en La Guajira. Para muchos, la inserción de la palabra "justicia" en la transición de Colombia, que lleva dos décadas alejándose de las fuentes de energía no renovables, no es solo semántica; es la diferencia entre vivir con dignidad y sobrevivir a oscuras (Flórez, J., 2025). En el Vichada rural, Claudia Rangel cuenta con orgullo cómo puede mantener su nevera encendida toda la noche sin perder comida (Ministerio de Minas y Energía, 2024c). En el Chocó, el estudiante de bachillerato Jainer Andrés celebra poder conectarse a internet e imprimir documentos para seguir el ritmo escolar, evitando largos desplazamientos hasta la capital (El Tiempo, 2024). Al insertar una "J" en el camino de la transición energética colombiana, el gobierno Petro se propuso algo más que un rebranding (UPME, 2024a). Buscaba reparar injusticias históricas, garantizando un acceso asequible y equitativo a los 3 millones de colombianos que padecían "pobreza energética", al tiempo que les devolvía la agencia, permitiéndoles ser actores con propiedad dentro del sistema, no simples usuarios de servicios públicos (Ministerio de Minas y Energía, 2024d).

Como toda historia de cambio, esta es compleja y desordenada. Se narra con la esperanza de que resulte a la vez interesante y útil. En un plano general, la encendida retórica del presidente Petro en distintos foros climáticos, al denunciar los desequilibrios de poder en las negociaciones climáticas globales, convierte el recorrido de Colombia en una historia de interés más allá de sus fronteras. En un plano más operativo, la historia —construida a partir de entrevistas en profundidad con actores que participaron directamente en el intento de transformación del sistema, así como con observadores experimentados— ofrece aprendizajes prácticos sobre los factores contextuales, institucionales y humanos que facilitan o frustran el cambio. En ese sentido, esperamos que esta historia oriente a otros equipos que emprenden el camino con ideas audaces y mucha pasión para transformar sistemas injustos, permitiéndoles construir sobre los aciertos de Colombia y esquivar algunos de sus tropiezos. Mucho se ha escrito sobre la teoría del cambio sistémico, pero la realidad global de hoy exige que el arte de practicarlo mejore continuamente. Esperamos que esta historia contribuya a ese esfuerzo.

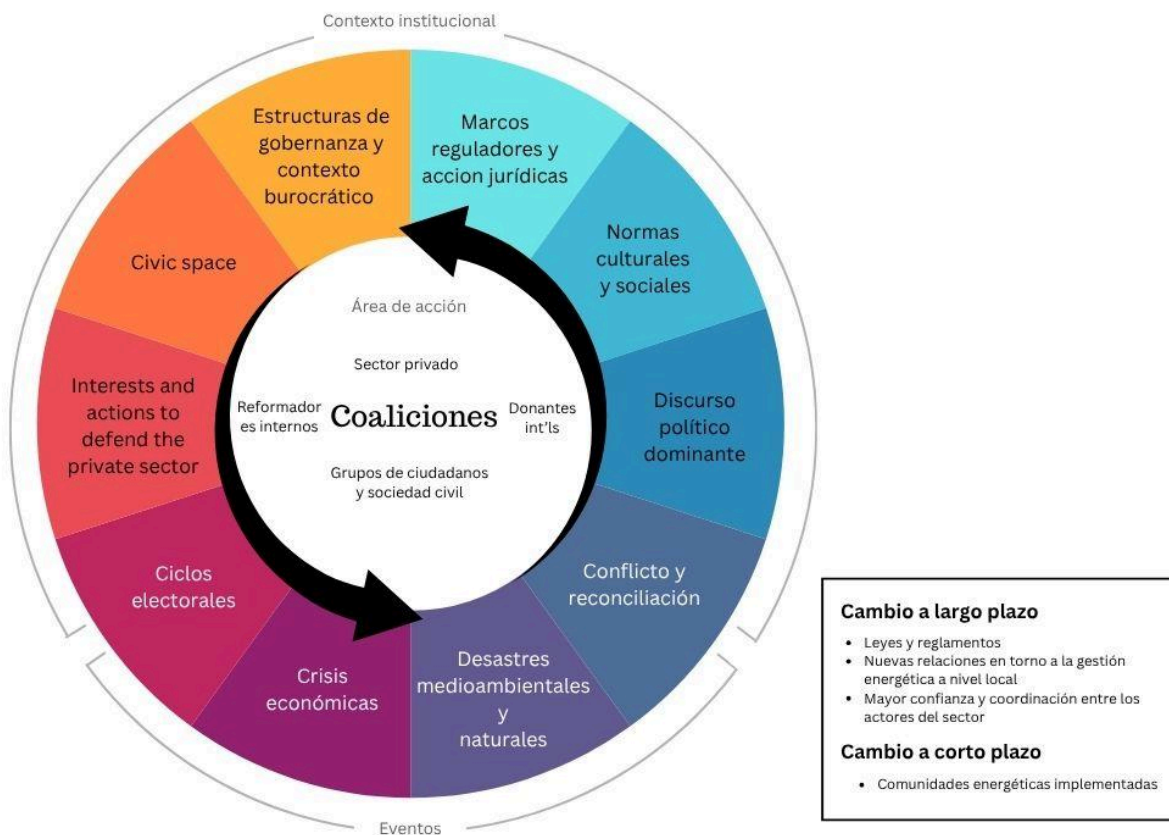
II. Consideraciones Metodológicas

Esta historia ha sido tejida a partir de diversas voces colombianas y se enmarca en trabajos previos de distintas disciplinas orientados a comprender el cambio. Nos centramos en un elemento de la Transición Energética Justa del país, las Comunidades Energéticas, y no pretendemos evaluar impacto. En cambio, nos apoyamos en intentos anteriores de retratar

historias de cambio para comprender los factores contextuales, institucionales y burocráticos que lo hacen posible, así como las estrategias empleadas. En ese sentido, buscamos aportar nuevas perspectivas sobre cómo ocurre el cambio, con foco en lecciones emergentes para otros practicantes.

Uno de los recursos en los que nos apoyamos fue la caja de herramientas de Oxfam para Historias de Cambio, que subraya, entre otros aspectos, la importancia del contexto: instituciones, agentes y eventos. Este marco fue central para preparar conversaciones semi estructuradas con diversos actores (Green, 2019), utilizando esta versión adaptada a la realidad colombiana (ver Figura 1).

Figura 1. Marco del Círculo del Cambio



Fuente: Elaborado por los autores.

Los acuerdos políticos (o *political settlements en inglés*) constituyen una parte importante de la historia y del contexto por lo que nos apoyamos en Roy, Slota y Khan (2022) y Hudson et al. (2025), así como en nuestra aplicación de su metodología a Colombia y su sector energético (Bain & Flórez, 2024). También nos hemos esforzado por desentrañar cómo la arena de la política pública, enmarcada por contextos y eventos específicos, facilita o bloquea los intentos de cambio. Dentro de dicha arena, buscamos comprender la autonomía burocrática (Roll, 2023) y el empoderamiento burocrático (Honig, 2024), así como la resolución adaptativa de problemas (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2013), el uso de ideas paradigmáticas para moldear narrativas públicas (Hickey y Mohan, 2023), y el uso de coaliciones de cambio para navegar rutas de reforma políticamente viables (The Asia Foundation, 2023).

Finalmente, distinguimos dos tipos de cambio emergente desde la arena de política pública:

1. **Cambio transaccional / de corto plazo:** nuevos servicios entregados, cuantificables a través de números de vías, paneles solares o libros distribuidos, por ejemplo.
2. **Cambio transformacional / de largo plazo:** modificaciones en leyes, incentivos y relaciones que pueden tener impactos duraderos, pero que escapan a la cuantificación.

En nuestras sesiones de socialización narrativa, nos basamos en la orientación metodológica tanto de Successful Societies de la Universidad de Princeton (Innovations for Successful Societies, 2011) como en guías más recientes sobre Indagación Narrativa Participativa (Kurtz, 2016). Ver Anexo 1 para más detalles sobre la metodología.

III. Colombia: Consideraciones de contexto

Comprendiendo el contexto de esta historia

Comprender el contexto de esta historia es fundamental para entender cómo se desarrollaron los intentos de impulsar el cambio. Tanto a nivel país como a nivel sectorial, hay una serie de factores importantes a tener en cuenta, analizados con mayor profundidad en esta evaluación de economía política elaborada por el Governance Action Hub (Bain & Flórez, 2024).

1. Factores a nivel país

A nivel país, vale la pena destacar cinco factores. En primer lugar, Colombia es un país **extremadamente vulnerable a las crisis climáticas**. Eventos como El Niño han llevado el sistema energético colombiano al borde del colapso en años recientes. En 1993 colapsó por completo, recordando a todos, incluidas las élites con acceso confiable a la red nacional la mayor parte del tiempo, la importancia de diversificar las fuentes energéticas del país (Guevara-Luna et al., 2023). En segundo lugar, el acuerdo político de Colombia es de tipo clientelista **competitivo**.

Con el tiempo, un control centralizado de rentas bajo dos partidos políticos dominantes ha evolucionado hacia un sistema más descentralizado en el que más de 30 partidos compiten ferozmente a nivel local y nacional por el control del aparato estatal, utilizando las rentas para atraer y recompensar a sus bases, con intereses económicos que se alinean de manera flexible en torno a los candidatos con mayor probabilidad de proteger intereses de corto plazo.

En tercer lugar, en este contexto, **el cambio suele producirse de dos maneras:** mediante reformas aprobadas en los primeros meses de una nueva administración, durante el primer año conocido como el "período de gracia", cuando el gobierno entrante puede negociar con múltiples partidos políticos para conformar coaliciones basadas en la distribución de rentas y cargos burocráticos. Cuando las reformas no se aprueban en esta etapa temprana, las dinámicas clientelistas se vuelven más complejas y hacen que los cambios adquieran un carácter más transaccional. A medida que el país comienza a prepararse para las elecciones subnacionales —típicamente apenas un año después de la presidencial—, las relaciones se reconfiguran en torno a nuevas oportunidades de extracción de rentas y los acuerdos previos quedan en el olvido. Esto debilita el poder inicial del gobierno entrante, dado que una parte importante de sus rentas y posiciones ya ha sido distribuida.

En cuarto lugar, Colombia ha atravesado períodos de **violencia extrema vinculados a conflictos por la distribución de rentas**, incluida una guerra civil. A pesar del acuerdo de paz y de un proceso de reconciliación que no ha avanzado según lo previsto, la desigualdad sigue siendo persistentemente alta en el país. Los grupos narcotraficantes continúan ejerciendo control sobre numerosas regiones, y entre amplios sectores de la población existe la sensación de que los déficits históricos permanecen sin resolver (Rivera-Lozada et al. 2025).

Por último, es importante señalar que Colombia es un **país de renta media** que ocupa con orgullo su lugar como miembro influyente de la comunidad internacional (véase el Recuadro 1). Jugó un papel clave en el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible bajo la presidencia de Santos, y el presidente Petro es reconocido por la comunidad internacional como un aliado directo y sin ambages en materia climática.

Recuadro 1. Colombia en el contexto global

Colombia es un país de renta media, miembro de la OCDE y que recientemente se incorporó a la Agencia Internacional de Energía. Si bien la contribución del país a las emisiones de gases de efecto invernadero es relativamente pequeña —0,56%, ocupando el puesto 32 entre 193 países en emisiones globales—, su vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático es real y está permanentemente presente en la conciencia ciudadana (World Bank, 2023). El país es altamente dependiente de la producción de combustibles fósiles, que representaron el 45% de las exportaciones y el 10% del PIB nacional en 2024 (IEA, 2024). Esto genera tensiones estructurales entre la estabilidad económica, los ingresos fiscales y la ambición climática.

El país ha tenido una voz activa en foros internacionales, incluidos el desarrollo y la aplicación de los ODS (DHF, 2018), y ha sido pionero en iniciativas globales como el desarrollo de una taxonomía verde y un mercado local de bonos verdes (World Bank, 2022). Más recientemente, Colombia ha abogado por la eliminación gradual de los combustibles fósiles, adhiriéndose al Tratado de No Proliferación de Combustibles Fósiles (MADS, 2023) y siendo sede de la primera conferencia sobre el tema (Cancillería de Colombia, 2024).

La política de comunidades energéticas está alineada con el ODS 7. El avance hacia este objetivo a nivel mundial ha sido lento: se estima que para 2030 aún habrá 660 millones de personas sin acceso a energía (Tracking SDG7, 2024). Aunque los resultados de Colombia en este ODS son positivos —con acceso a electricidad del 99% y acceso a cocción limpia del 92%—, el país ha trascendido la evaluación del acceso para avanzar hacia la medición de la pobreza energética multidimensional (Promigas y Fundación Promigas, 2025; Ministerio de Minas y Energía, 2024f).

Colombia también ha asumido compromisos ambiciosos en materia climática. En 2015 se comprometió a reducir sus emisiones en un 20% para 2030; en 2020 elevó esa meta al 51%, y en 2025 profundizó aún más su compromiso, estableciendo un límite de emisiones para 2035 de entre 155 y 161 millones de toneladas de CO₂. El sector energético es una de las principales prioridades en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) de Colombia, dado que la generación de energía es altamente vulnerable a las sequías, períodos durante los cuales el uso de combustibles fósiles para la producción energética puede aumentar de forma pronunciada. El despliegue acelerado de energías renovables, las comunidades energéticas, la modernización de la red y la eficiencia energética son las medidas preferidas para avanzar en la reducción de emisiones (WRI, 2025).

Colombia también deja claro en sus NDC que existen costos y pérdidas significativas asociados a su vulnerabilidad climática, incluyendo 4,01 billones de pesos anuales (aproximadamente 1.060 millones de dólares) y 351.000 personas desplazadas internamente. El país enfrenta un déficit de aproximadamente 2 billones de COP anuales (cerca de 531 millones de dólares) y aspira a incrementar la movilización de cooperación internacional (Gobierno de Colombia, 2025). Los canjes de deuda por naturaleza son una opción considerada. Colombia ha destacado el potencial de estos instrumentos financieros: firmó uno con Estados Unidos en 2004 (U.S. Department of the Treasury, 2004) y actualmente negocia otros, asegurándose de que su aceptación no afecte su calificación crediticia soberana (Bloomberg, 2023).

2. Factores del sector energético

A nivel sectorial, los siguientes ocho factores son también relevantes para enmarcar esta historia. En primer lugar, **el sector energético colombiano ha sido gestionado bajo múltiples modelos, y la naturaleza del rol del Estado en el sector sigue siendo objeto de controversia.** En los años sesenta, por ejemplo, se creó una empresa estatal y se utilizaron inversiones públicas para financiar la expansión y operación del sistema. Como resultado, la cobertura aumentó —alcanzando cerca del 75% en la década de 1990—, pero lo hizo a un costo elevado, generando grandes deudas. También produjo una serie de ineficiencias sistémicas, muchas de ellas derivadas de prácticas de captura de rentas que emergieron en el marco de vínculos clientelistas en torno a proyectos de generación y transmisión (Nieto Combariza, 2015).

En segundo lugar, hoy **el sector es percibido en términos generales como eficiente,** con empresas poderosas —una combinación de entidades públicas, privadas y alianzas público-privadas— que ejercen controles horizontales efectivos entre sí, dado que los actores siguen en términos amplios las reglas del juego. El sistema fue reformado con el apoyo de bancos multinacionales, aprovechando el amplio descontento generado por el apagón de 1992, lo que permitió al presidente Gaviria impulsar una reforma radical del sector mediante su liberalización (Pombo, 2021). Desde entonces, el rol del gobierno se ha limitado a la regulación y supervisión, la inversión en zonas no interconectadas, y la coordinación de inversiones para ampliar la capacidad, la calidad y la interconexión del sistema. En 1994 se introdujo un programa de subsidios mediante el cual los hogares de altos ingresos, las empresas y las industrias pagan tarifas adicionales para cubrir los costos energéticos de los hogares de bajos ingresos y rurales. Los incentivos para la inversión privada incluyen un régimen tarifario favorable para los grandes usuarios comerciales.

Sin embargo, en tercer lugar, **este sistema energético no fue diseñado para ser uno justo.** En 2023 se estimó que aproximadamente 8,1 millones de personas, equivalentes al 15,4% de la población, no tenían acceso a energía confiable y de calidad (Promigas y Fundación Promigas, 2024; Esquivel & León, 2024). La mayoría de esta población —denominada "pobres energéticos"— está compuesta por miembros de minorías étnicas y campesinos de subsistencia.

En cuarto lugar, Colombia es **un importante exportador de carbón, aunque su rol como productor está en declive.** En 2023 se ubicó como el cuarto mayor productor del mundo y se ha mantenido entre los principales exportadores globales, aunque su producción a nivel mundial ha descendido hasta el puesto 13 aproximadamente (Mining Technology, 2024). El carbón, junto con el petróleo y el gas, ha desempeñado un papel relevante en la economía colombiana, lo que hace que la transición sea un desafío tanto político como económico (IMF, 2025). En quinto lugar, la transición energética es vista como una forma necesaria de mitigación de riesgos en un

país propenso a los apagones, que muy probablemente se agudizarán con el tiempo. Bajo las administraciones Santos y Duque se introdujeron varios incentivos para nuevas inversiones en energías más limpias, entre ellos beneficios tributarios y aranceles reducidos para productos de energía renovable (Congreso de la República, 2014; DNP, 2022). Adicionalmente, una serie de subastas de energía han buscado incentivar grandes inversiones, ofreciendo a los inversionistas incentivos adicionales a cambio de contratos a largo plazo (Moreno y Larrahondo, 2021).

En sexto lugar, a pesar de lo anterior, **la proporción de energías renovables en el mercado energético se ha mantenido baja, en torno al 1%** (sin incluir la hidroelectricidad) en 2022. La adopción de proyectos de generación a pequeña escala también ha sido lenta y muy por debajo de la meta nacional de 100 MW (Ministerio de Minas y Energía, 2024e). El uso de energías renovables para atender las necesidades de las zonas no interconectadas también ha avanzado lentamente, cubriendo apenas el 14% de sus necesidades de generación en 2023, principalmente a través de soluciones solares individuales financiadas por el gobierno (SSPD, 2024).

En séptimo lugar, **la situación financiera del sector energético sigue siendo precaria**. La combinación de medidas de alivio social y control de precios diseñadas para proteger a los hogares vulnerables y contener las presiones inflacionarias ha terminado generando una elevada deuda estructural en el sector, que compromete los recursos fiscales crecientes, limita la liquidez de los prestadores de servicios y genera presiones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas del país (Gallego, 2024). Entre los factores específicos se destacan:

1. El congelamiento tarifario impuesto por la administración Duque durante la pandemia para contener el costo de vida. Durante ese período, todos los usuarios del sistema acumularon deuda. La mayoría de los usuarios de ingresos altos y medios ya han saldado sus obligaciones, pero muchos usuarios de bajos ingresos no han podido hacerlo (Suárez & Alguero, 2023). La deuda ascendía a aproximadamente 3,2 billones de COP (cerca de 800 millones de dólares) en marzo de 2025 (Portafolio, 2025).
2. La brecha creciente entre contribuciones y subsidios en el sector. En Colombia, los hogares de altos ingresos, el comercio y la industria pagan tarifas más elevadas (aproximadamente un 20% adicional) para cubrir una parte de los gastos de los hogares de menores ingresos (hasta un 60%). Actualmente, estas contribuciones no son suficientes para cubrir el monto de los subsidios requeridos, lo que genera una deuda pública creciente en el sector (IEA, 2023), que ascendió a 2,8 billones de COP en 2025 (alrededor de 700 millones de dólares) (Valora Analitik, 2024a).
3. Los subsidios a los combustibles —gasolina y diésel— alcanzaron un costo fiscal de 100 billones de COP en 2024 (aproximadamente 27.000 millones de dólares) (Böhl Gutiérrez et al., 2024). Si bien los subsidios a la gasolina se han reducido gradualmente, los subsidios al diésel permanecen vigentes, en parte debido a la presión ejercida por un sindicato del sector del transporte bien organizado (Böhl Gutiérrez, 2026).

Por último, en octavo lugar, una restricción frecuentemente citada para **una mayor inversión en energía limpia es un clima de inversión caracterizado por procesos de aprobación prolongados**, derivados de la baja capacidad institucional para las aprobaciones ambientales, demoras en la conexión a la red por parte de las empresas de servicios públicos, y dificultades en la relación con comunidades y otros proyectos privados (SER Colombia, 2025). Los potenciales inversionistas enfrentan en promedio hasta 2.000 días navegando 247 aprobaciones requeridas (Colorado, 2025). Al mismo tiempo, muchas comunidades sienten que el proceso ofrece pocas garantías de que su tierra, sus recursos y su cultura serán respetados (Preciado Ochoa, 2025). Los sucesivos gobiernos han sido incapaces de agilizar el proceso de aprobación, en gran medida porque este constituye una forma de distribución de rentas en un sistema clientelista que requiere un largo proceso de negociación y concesiones mutuas. El resultado es un alto nivel de desconfianza en las comunidades, que recurren a los bloqueos sociales como estrategia, y apenas un puñado de inversionistas dispuestos a asumir el tiempo y los recursos necesarios para tramitar la aprobación de sus proyectos (Murgas et al., 2023). Estos cuellos de botella burocráticos representan una amenaza grave para la seguridad energética de Colombia.

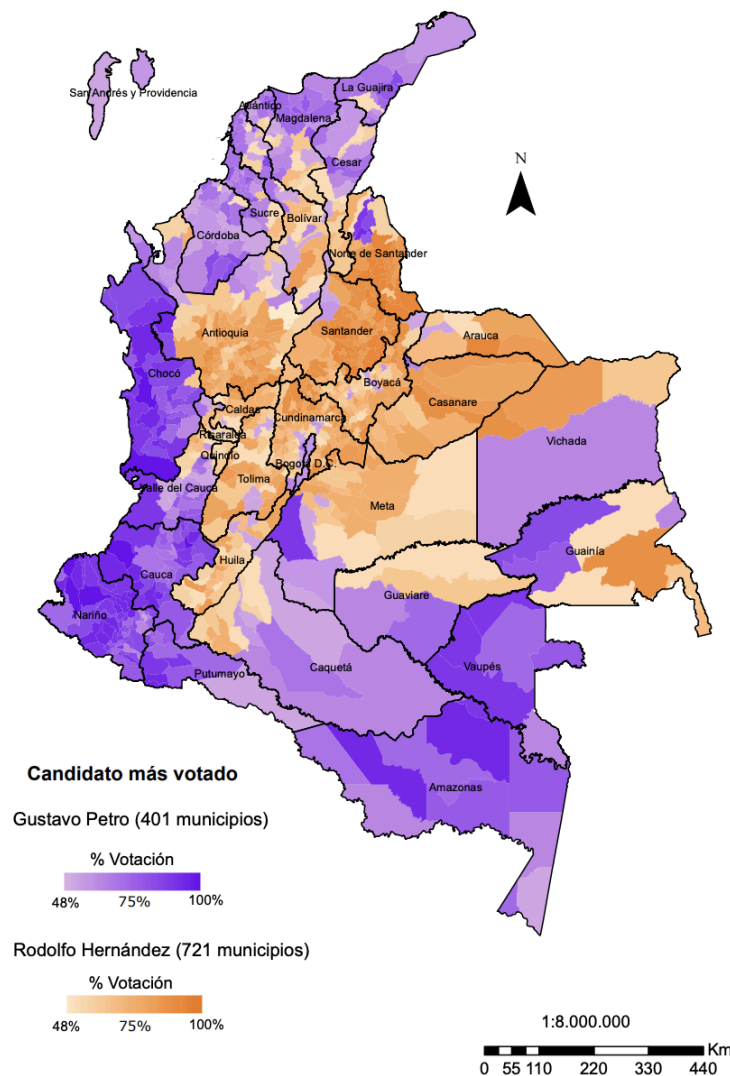
IV. La elección del presidente Petro: cambio en circunstancias difíciles

Gustavo Petro asumió como el trigésimo quinto presidente de Colombia el 7 de agosto de 2022. Fue el primer candidato de centro-izquierda, y excomandante guerrillero, en llegar a la presidencia. Fue elegido con una agenda de cambio radical, respaldado por 14 partidos y 13 movimientos ciudadanos. Su campaña enfatizó la importancia del cambio social y estructural, la necesidad de implementar los acuerdos de paz y la legitimidad del bloqueo social como forma de protesta en un sistema injusto. Él describe su visión del rol del Estado como: garantizar los derechos y las condiciones dignas de todos sus ciudadanos; redistribuir el poder mediante reformas estructurales en materia tributaria, de propiedad de la tierra y control de los recursos naturales; y, no menos importante, dialogar directamente con el "poder popular" a lo largo y ancho de este diverso país a través de asambleas, cabildos abiertos y una "democracia multicolor" (El Comercio, 2022).

El contexto económico al momento de su elección no podía haber sido más adverso. La pandemia mundial había golpeado duramente a Colombia y, como en muchos países, el país se hallaba sumido en una crisis de costo de vida. El predecesor de Petro, el presidente Duque, había considerado políticamente inviable la recuperación de los subsidios en el sector. Como resultado, en 2022 la deuda del gobierno con las empresas energéticas ascendía a 3 billones de COP (Beleño Hernández y Casas Bautista, 2024).

La elección de Gustavo Petro puso de manifiesto las profundas divisiones presentes en Colombia. Aunque ganó por un margen estrecho (50,44% frente a 47,31%), como se muestra en la Figura 2 (MOE, 2022), el mapa electoral ilustra que, si bien no obtuvo mayoría en los centros urbanos —con excepción de Bogotá y el Valle del Cauca—, sí alcanzó una mayoría significativa en las regiones más apartadas, donde viven los pobres energéticos del país: particularmente en la costa Pacífica y la Amazonía, así como con una mayoría considerable aunque menos pronunciada en economías históricamente extractivas como las de la costa Atlántica. Colombia quedó dividida a lo largo de líneas geográficas.

Figura 2. Elecciones colombianas de 2022: divisiones geográficas



Fuente: (MOE, 2022, p. 67)

Recuadro 2. La agenda de reformas de la administración Petro (2022-2026)

Durante esta administración, un conjunto de transformaciones estructurales buscó redefinir el modelo de desarrollo colombiano. En el marco de la amplia coalición en torno al "Pacto Nacional", el gobierno procuró impulsar sus reformas desde el inicio del mandato. La coalición incluyó un amplio espectro de partidos: liberales, conservadores, verdes, excombatientes y grupos indígenas. Esta coalición acompañó la aprobación de legislación importante en materia de reforma tributaria, la creación de un Ministerio de Igualdad e Inclusión, el Plan Nacional de Desarrollo y la ley de "Paz Total", que habilitó al gobierno para iniciar negociaciones con guerrillas y otros grupos ilegales.

Tras el primer año de gobierno, la coalición se debilitó y finalmente se fracturó, debido tanto a diferencias internas como al incentivo que tienen los partidos de distanciarse del gobierno para posicionarse de cara a las elecciones subnacionales.

En este difícil contexto, la administración ha recurrido a decretos ejecutivos para impulsar reformas como: (i) medidas para acelerar la resolución de conflictos de propiedad de la tierra, (ii) una reforma pensional orientada a otorgar nuevos subsidios a adultos mayores que no cumplen los requisitos para acceder a una pensión de jubilación, y (iii) una reforma laboral que busca garantizar la estabilidad contractual, reducir la tercerización, fortalecer la negociación colectiva y reconocer plenamente los derechos de los trabajadores en sectores históricamente precarios, como el doméstico y el rural.

En este complejo contexto, Petro anunció un "Pacto Nacional" y comenzó a negociar el espacio para su agenda de cambio entre un amplio abanico de apoyos, muchos de ellos con intereses contrapuestos. La falta de mayoría en el Congreso haría que la implementación de una agenda de cambio fuera particularmente desafiante, pero, impulsado por una victoria electoral histórica, Petro se dispuso a conformar un gabinete que intentara equilibrar los intereses de sus apoyos de campaña con los compromisos de su programa de gobierno. Durante el primer año, se lograron reformas importantes en materia tributaria, el plan nacional de desarrollo y la "paz total" (véase el Recuadro 2). Sin embargo, tras un año en el poder, como suele ocurrir en Colombia, los decepcionantes resultados de los candidatos afines a Petro en las elecciones locales de 2023 llevaron a la disolución de la coalición original y a un entorno cada vez más difícil para avanzar en el cambio sistémico (Novoa, 2025).

V. Una visión de cambio en la transición energética

El mandato de Petro en el sector energético era claro: mayor justicia y democracia. El foco estaba puesto en los 8,1 millones de colombianos que padecen pobreza energética porque no están conectados a la red nacional, no pueden pagar su factura, o no logran sostener su sustento debido a un suministro de energía poco confiable (Patzky et al., 2022). El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 plasmó la visión de cambio de la administración Petro, situando la justicia como el fin último y la

democracia como el proceso necesario para alcanzarla (DNP, 2023). El plan subrayó la necesidad

de un sistema "inclusivo y justo" que garantice una justicia universal en la que el usuario final sea un participante activo —gestionando bienes comunes, como la energía, para promover la productividad local y la dignidad, al tiempo que se protege a la Madre Tierra.

Recuadro 3. Electropalmor: una experiencia pionera de comunidad energética

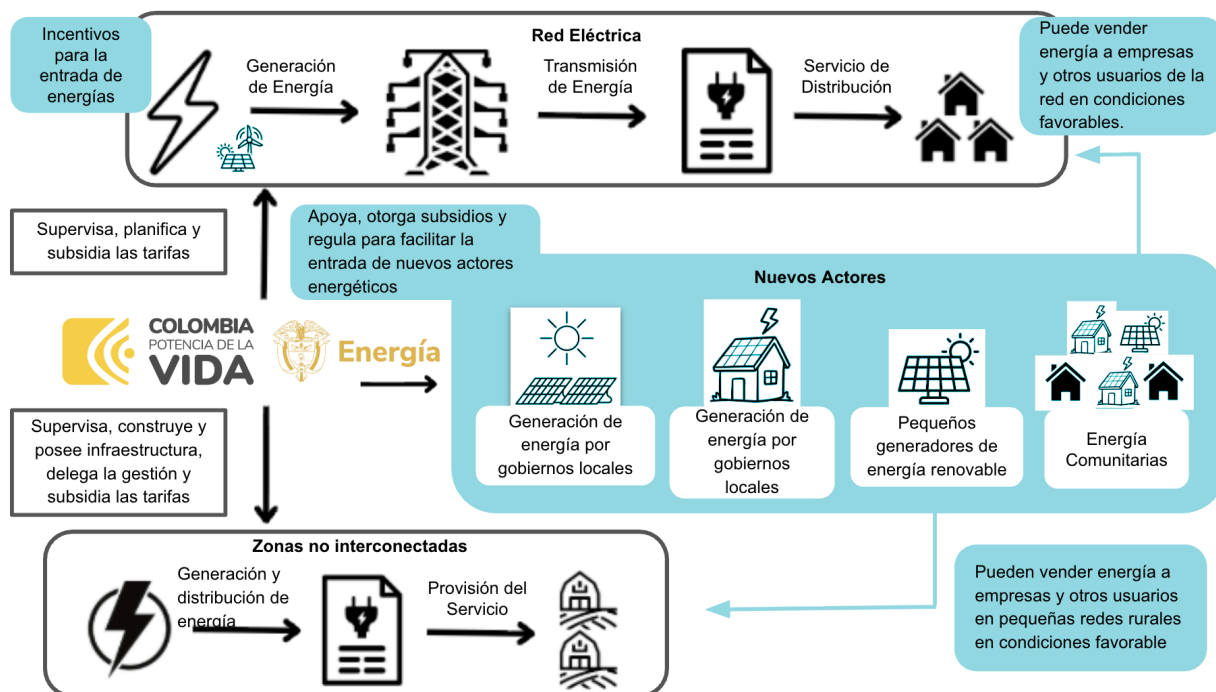
Electropalmor, fundada en la década de 1990 en Palmor (Sierra Nevada de Santa Marta), es una empresa comunitaria pionera en Colombia que gestiona de manera autónoma una pequeña planta hidroeléctrica, proporcionando electricidad a más de 600 habitantes a través de un modelo de generación de energía renovable de bajo impacto. Sus raíces se remontan a la fundación del corregimiento en los años sesenta, cuando campesinos desplazados por la violencia bipartidista se asentaron en la Sierra Nevada para organizarse en torno al cultivo del café. Con una trayectoria de más de tres décadas, Electropalmor ha acumulado un acervo de conocimiento técnico, empresarial y comunitario que le ha permitido generar, ampliar y sostener su propia energía con altos niveles de apropiación comunitaria y sin subsidios estatales.

La planta hidroeléctrica inició operaciones en 1991 con una capacidad de 125 KW y entre 2016 y 2018 se amplió a 275 KW para responder a la creciente demanda. Hoy atiende a aproximadamente 620 usuarios, financiando su mantenimiento exclusivamente con los pagos de la comunidad.

El modelo de gobernanza se basa en la propiedad colectiva: los usuarios son simultáneamente propietarios, toman decisiones en asambleas y eligen a sus representantes, lo que refuerza la legitimidad social y la sostenibilidad del proyecto. Entre los desafíos enfrentados se cuentan la subestimación de las necesidades comunitarias —que derivó en una segunda fase de expansión—, la mora en el pago de facturas por parte de algunos usuarios, y la presencia de múltiples instituciones externas que intentan cooptar a las organizaciones comunitarias con fines económicos o políticos.

Aunque Electropalmor celebra el cambio en el discurso público en torno a la Transición Energética Justa, aún no ha podido acceder a ninguno de los nuevos mecanismos emitidos por la CREG. Los nuevos subsidios y esquemas tarifarios siguen siendo complejos y requieren una experticia financiera profunda, razón por la cual Electropalmor está buscando apoyo externo especializado.

Figura 3. Cambio sistémico en el sector energético colombiano



Fuente: Elaborada por los autores.

Las Comunidades Energéticas (CE), protagonistas de esta historia, fueron contempladas como una de las cinco áreas centrales de la Hoja de Ruta Energética elaborada inicialmente por la administración en 2021 (Ministerio de Minas y Energía, 2024d). Las CE se habían puesto de moda en algunos países europeos donde varios de los colaboradores de Petro habían pasado sus años de oposición. Y más cerca de casa, los países vecinos Brasil, Chile y Uruguay habían experimentado con el uso de CE (Lawrence Pedroza et al., 2022). De hecho, aunque sin la denominación formal de CE, Colombia contaba con experiencia propia en la gestión comunitaria de fuentes de energía renovable, como el caso de Electropalmor (véase el Recuadro 3).

Las CE representan un cambio significativo en la forma en que se gestionan los sistemas energéticos: descentralizan la generación de energía, integran más energía renovable y pueden promover la democracia energética en la medida en que las comunidades se convierten en partes interesadas del sistema. Al hacerlo, desplazan el poder de mercado de las grandes empresas de servicios públicos hacia los grupos comunitarios y permiten la inversión colaborativa en activos renovables locales. Esto puede traducirse en mayor cobertura, facturas de energía más bajas, mayor autonomía energética, y beneficios económicos y sociales para las comunidades marginadas. La Figura 3 ilustra cómo estaban configurados los actores y las relaciones que debían transformarse en Colombia.

Hasta la fecha, tres ministros de Minas y Energía han supervisado el despliegue de la visión de la TEJ en la administración Petro. Cada uno ha tenido su propia visión personal sobre el rol de las CE:

- **Irene Vélez Torres**, filósofa y ambientalista, fue la primera designación de Petro para el Ministerio. Ejerció el cargo entre agosto de 2022 y julio de 2023. Con una trayectoria en el activismo climático, su estilo de incidencia, sumado a su escaso conocimiento técnico de los temas más amplios de minería y energía, hizo de ella un nombramiento inicial polémico y generó una reacción política histórica en el Senado, donde fue censurada. Su visión, como era de esperarse, apuntaba a la descarbonización inmediata del sector y se centraba en la "justicia tarifaria". Dentro de esta visión, concebía las CE como un vehículo importante para la autosuficiencia energética en las zonas no interconectadas.
- **Andrés Camacho**, ingeniero eléctrico de formación y activista estudiantil durante el conflicto armado, fue designado en julio de 2023. Las CE se convirtieron rápidamente en un elemento central de su gestión, y amplió su potencial al aclarar que las comunidades no solo podían generar y operar nuevas formas de infraestructura, como paneles solares, sino también vender los excedentes a la red, permitiéndoles generar utilidades comunales. El ministro Camacho renunció en febrero de 2025.
- **Edwin Palma**, sindicalista que se había desempeñado como viceministro de Trabajo y como la persona designada para liquidar la reconocida empresa privada de energía Aire-E, se convirtió en el tercer ministro de la administración. El ministro Palma ha mantenido las CE como parte central del enfoque del Ministerio, pero con la mira puesta en lograr mayor escala, ha orientado su atención hacia la vinculación de las empresas públicas de servicios para que inviertan en energía renovable a través de las CE y otros proyectos subnacionales.

VI. Impactos hasta la fecha: cambios institucionales importantes, pero lenta entrega de nueva infraestructura

Si bien el enfoque de estos tres ministros ha diferido, existe amplio consenso en que la capacidad de transformar el discurso público en torno a la transición energética ha sido el mayor impacto de la administración Petro hasta la fecha. La administración ha sido sistemática en el uso de ideas paradigmáticas para construir nuevas narrativas públicas, poniendo en evidencia las injusticias del sistema y proponiendo soluciones concretas. Al hacerlo, ha logrado instalar en un amplio espectro de la sociedad colombiana la convicción de que los déficits de justicia del sistema deben ser atendidos. La "J" ha sido, al parecer, exitosamente incorporada a la "TE" y es probable que se mantenga mucho después de que esta administración concluya.

Con la aceptación de esta reorientación de los esfuerzos del país, han emergido nuevas voces para moldear el futuro del sector, ampliando la conversación más allá del reducido grupo habitual de empresas energéticas que apoyan una transición de sus propios modelos de negocio como vía para expandir sus márgenes de ganancia. A medida que el Ministerio de Minas y Energía (MME), junto con aliados de la comunidad internacional, ha convocado foros a lo largo y ancho del país, la visibilidad otorgada a iniciativas lideradas por comunidades —como la de Electropalmar— ha diversificado tanto los contenidos como los participantes de los espacios públicos de debate. Dichos foros también han brindado un espacio para el surgimiento de nuevas relaciones, en los que comunidades, gobiernos locales, potenciales inversionistas y miembros de la comunidad internacional se han reunido para experimentar con nuevas formas de trabajo conjunto.

Una consecuencia adicional del cambio en el discurso público es la emergencia de un nuevo ecosistema de actores para respaldar este enfoque. La multiplicación inesperada y acelerada de nuevos sectores, cursos y programas de formación en múltiples niveles y geografías ofrece un ejemplo interesante de cómo los cambios transformadores pueden ocurrir a través de modificaciones más pequeñas que a veces convergen y crean algo nuevo y más poderoso. Está emergiendo una nueva generación de jóvenes formados en habilidades relacionadas con la TEJ que regresan a sus comunidades para aplicarlas. Los gobiernos locales incluyen cada vez más la TEJ como componente de sus planes de desarrollo local y, en algunos casos, contratan personal para apoyar esta agenda. Estos cambios no fueron planificados, sino que han emergido espontáneamente y es probable que continúen impulsando la transformación sistémica de maneras impredecibles.

Al interior del sector público, el ministro Camacho señala que también se ha producido un cambio de mentalidad. Aunque ha tomado tiempo y aún es un proceso en curso, la estrategia de "cambiar cerebros" dentro del sector público está dando resultados. Funcionarios acostumbrados a tratar con empresas carboníferas, petroleras y gasíferas como sus principales interlocutores ahora ven a las comunidades como sus clientes, recuperando así el sentido de lo "público" en su quehacer.

A medida que nuevos actores, relaciones y comportamientos emergen bajo este cambio de narrativa pública, también lo hacen nuevas formas organizativas. Un nuevo Movimiento Nacional por la Democracia en la Transición Energética Justa, impulsado en gran medida por líderes jóvenes, ha surgido para "sostener un movimiento de base que luche por tarifas energéticas más justas, el derecho a una energía de calidad y asequible, y el reconocimiento de las comunidades como productores importantes de energía dentro del sistema" (Garzón, 2025). También es notable el fortalecimiento del rol de las asociaciones de empresas de energía renovable como SER y Acosol. SER agrupa a 72 de las empresas más grandes del sector renovable y ha sido un proponente activo de la resolución de los bloqueos institucionales a la

inversión en el sector (SER Colombia, 2026a). Acosol, por su parte, se enfoca en articular a implementadores, proveedores, consultores, fabricantes, certificadores y formadores del sector, para asegurar que todos los actores a lo largo de la cadena de valor trabajen de manera coordinada (ACOSOL, 2026). Si bien estas organizaciones son anteriores al gobierno Petro, se han consolidado como nuevas voces influyentes para impulsar la entrada de las energías renovables en el país.

Junto a este cambio narrativo, el Gobierno ha implementado cambios institucionales orientados a reorientar el sistema hacia direcciones sostenibles. Algunos sugieren que estos cambios institucionales podrían ser transformadores. Deben también analizarse en paralelo con otros cambios estructurales importantes logrados por la administración (véase el Recuadro 3). Un asesor cercano al ministro Camacho señala que el énfasis en el cambio institucional fue deliberado: buscaban reorientar el sistema en direcciones nuevas y sostenibles. "Decidimos tener la conciencia tranquila y tomar el camino largo y responsable." Esto, anota, no fue tarea sencilla en un entorno donde la presión por lograr cambios transaccionales, con prioridades en constante movimiento, era real. Requirió mantener el foco en una visión de largo plazo y el compromiso con formas de trabajo adaptativas.

Los cambios institucionales, implementados en su mayoría a través de nuevas leyes e incentivos, incluyen la introducción de las Comunidades Energéticas y sus reglas de operación —incluyendo la conexión a la red—, la agilización del ingreso de proyectos de energía renovable, y los incentivos para la inversión pública y privada en proyectos de energía renovable en zonas de alta pobreza energética. La mayoría de los observadores coincide en que los cambios institucionales son significativos y van más allá de un simple reencuadre o cambio semántico en la trayectoria de la transición energética en Colombia. Tales cambios, sostienen algunos, enmarcarán el potencial para el surgimiento de nuevas relaciones y normas en el sector energético durante los años venideros. Aunque si estos cambios lograrán atraer inversión privada nueva y suficiente en las zonas no interconectadas sigue siendo una pregunta abierta.

Recuadro 4. Cambios institucionales en Colombia para el ingreso de pequeños proyectos de energía renovable

Sobre la base de cambios regulatorios previos que han incentivado la entrada de energías renovables al país, durante la administración Petro se han incorporado nuevas modificaciones. El Plan Nacional de Desarrollo reconoció a las CE como instituciones oficiales dentro del sector eléctrico (DNP, 2023), y el Decreto 2236 (Presidencia de la República, 2023) abrió la posibilidad de que personas naturales y jurídicas se organicen y obtengan personería jurídica para generar, comercializar y prestar servicios públicos de electricidad —definiendo límites de potencia (máximo 5 MW), la remuneración de excedentes y la protección de usuarios—, tanto dentro de la red nacional (Sistema de Interconexión Nacional [SIN]) como en redes de Zonas No Interconectadas (ZNI), en el marco de la Resolución 501 (UPME, 2024b) y la Resolución 101 072 (CREG, 2025). En septiembre de 2025, se creó el programa Colombia Solar con el propósito de vincular la transición energética directamente con la política social y fortalecer el rol de las CE en la reducción de la pobreza energética, mediante el Decreto 0972 (Presidencia de la República, 2025).

Hoy, estas definiciones legales —que complementan la regulación existente— y los procedimientos más claros para la conexión y la remuneración reducen los riesgos regulatorios al tiempo que ofrecen oportunidades para los inversionistas a través de los siguientes incentivos:

- Beneficios tributarios que incluyen una deducción del 50% sobre inversiones en proyectos de energía renovable por 15 años, depreciación acelerada de activos en un período mínimo de 5 años, adquisición de equipos, componentes, maquinaria y servicios exentos de IVA, y exención arancelaria sobre maquinaria, equipos e insumos importados.
- Reglas de comercialización que garantizan que los excedentes de energía comunitaria sean remunerados con base en criterios de eficiencia económica, generando oportunidades de ingreso adicional.
- Un esquema de sustitución de subsidios que asigna recursos destinados a subsidios al consumidor para financiar la autogeneración solar, facilitando un flujo estable de financiamiento para los proyectos comunitarios.
- Oportunidades de cofinanciación con alcaldías y gobernaciones que pueden contribuir a movilizar inversión privada.
- Posibilidad de que grupos étnicos y usuarios de bajos ingresos se beneficien del gasto en infraestructura física con recursos públicos.
- Oportunidades de acceso a financiamiento verde, créditos climáticos y programas de créditos de carbono, dada la contribución de las comunidades energéticas a los objetivos de transición energética y neutralidad de carbono.

A pesar del avance regulatorio, persisten brechas y desafíos que podrían limitar la consolidación de las CE en Colombia. Entre ellos se destacan la necesidad de regulación adicional en materia de medición, facturación, mecanismos de gobernanza comunitaria, operación de sistemas colectivos, e integración de los proyectos comunitarios en los mercados de créditos de carbono y financiamiento verde.

A nivel global y regional, la experiencia de Colombia en la TEJ también le permite continuar ampliando el discurso en términos de participación y contenido en los foros

internacionales, como la COP de Belém, Brasil, y la 1ª Conferencia sobre la Transición para Alejarse de los Combustibles Fósiles (Transition Away Conference, 2026). Adicionalmente, una sólida red de activistas y gobiernos reformistas de América Latina y el Caribe está haciendo esfuerzos por encauzar nuevamente los debates climáticos globales tras la COP de Bakú 2024. La COP de Bakú fue ampliamente percibida como una instancia que ya no cumple su propósito (Niranjan et al., 2024) y considerada en general como un fracaso, quizás "la peor COP de la historia" (CESR, 2024), caracterizada por un acuerdo de financiamiento climático débil, fondos groseramente insuficientes, y ninguna referencia a los derechos humanos ni a los derechos de las mujeres, a pesar del carácter diferenciado por género de la crisis climática. La COP de Belém fue vista con mejores ojos que el proceso de Bakú, aunque igualmente se evalúa como una COP de resultados mixtos (Waskow et al., 2025).

La reforma tanto del contenido como del proceso de los foros internacionales es algo sobre lo que la administración se ha pronunciado en reiteradas ocasiones. Democratizar dichos foros y reequilibrar las voces será clave, como lo señaló la primera ministra de Ambiente de Colombia, Susana Muhamad:

"La legitimidad del proceso de la COP se ha visto afectada (...) la cumbre se está cerrando cada vez más a la participación democrática (...) y los intereses corporativos se están manifestando. La próxima COP en Brasil tiene un fuerte mandato para abrir democráticamente el proceso de la COP, de modo que recuperemos legitimidad."
(citada en Goodman, 2024)

Por último, **la matriz energética de Colombia está evolucionando de manera notable**, y la participación de las energías verdes continúa creciendo. Al inicio de la administración, las renovables representaban aproximadamente el 2% de la cartera energética total, con varias inversiones en curso. En enero de 2026, esa cifra había crecido hasta el 15,6% (Minenergía, 2026). Si bien existen interrogantes sobre la metodología de cálculo de estos porcentajes y sobre cuánto del crecimiento puede atribuirse a la administración Petro (Valora Analitik, 2024b), esta ha introducido reformas importantes para agilizar los procesos burocráticos y apoyar las energías renovables (ANLA, 2025). SER Colombia (2026) estima que hacia finales de 2026, Colombia alcanzará 4,2 GW de energía renovable (excluyendo la hidroelectricidad a gran escala), de los cuales aproximadamente 2,9 GW provendrán de plantas medianas y grandes, y 1,3 GW de plantas pequeñas y autogeneración. Alcanzar esta producción energética permitirá reducir 1,2 millones de toneladas métricas de CO₂ por año, equivalente al CO₂ producido por 265.000 automóviles en un año.

Gran parte del potencial de las nuevas energías renovables no convencionales (ERNC) se concentra en el árido y ventoso departamento de La Guajira, que limita con Venezuela y se adentra en el mar Caribe. La Guajira alberga el mayor potencial de energía renovable de

Colombia, incluyendo 21 GW de potencial eólico. Sin embargo, los retrasos en proyectos clave de transmisión y en las consultas comunitarias han obstaculizado su desarrollo. No es poca cosa, entonces, que bajo esta administración se haya finalizado la línea de transmisión "Colectora", destinada a llevar esta energía desde La Guajira hacia el interior del país. Esto implicó 285 consultas con comunidades para obtener los permisos necesarios para tender 72 km de línea (Minenergía, 2024). La línea suministrará aproximadamente el 10% de la demanda nacional y representa un compromiso largamente aplazado con el pueblo de La Guajira (ANLA, 2024).

VII. Cuellos de botella institucionales, arranques fallidos y oportunidades perdidas

Si bien el avance en el desarrollo de nuevos marcos institucionales y narrativas, así como en la transformación continua de la propia matriz energética de Colombia, es impresionante, la entrega de cambios concretos a través de un número significativo de CE no ha estado a la altura de las ambiciosas expectativas. El Plan Nacional de Desarrollo de la administración (2022-2026) presentó una meta ambiciosa de 20.000 CE, con 6.000 programadas para entrar en operación en 2023. A noviembre de 2025, solo 250 CE habían sido instaladas, mientras que 2.300 priorizadas —de un total de 18.000 registradas— esperan con ansias conocer los próximos pasos (Ministerio de Minas y Energía, 2024a). El relato que emerge desde distintos actores internos es una mezcla de orgullo por los cambios introducidos y decepción por el hecho de que el impacto de corto plazo sobre los pobres energéticos no haya sido más significativo. Las conversaciones de intercambio narrativo sugieren los siguientes cuellos de botella:

1. Escasa preparación para la tarea de gobernar y conocimiento institucional limitado

Muchos actores internos reconocen con franqueza que no estaban suficientemente preparados para arrancar de inmediato tras las elecciones. A pesar de haber estado en oposición durante muchos años, y sin desconocer la experiencia organizacional de líderes individuales como Andrés Camacho, la administración contaba con pocos detalles operativos al momento de su posesión. Además, la visión del Estado y su modelo de gobernanza les exigía consultar directamente con "el pueblo", lo que retrasó la definición de los detalles operativos en el sector energético por casi dos años. Como señaló un observador del sector privado: "pasaron la mayor parte de dos décadas en la oposición y aun así llegaron sin un plan."

La ausencia de detalles operativos —como quién liderará, cómo se vería en la práctica un portafolio de cambio, y cómo se contrataría y ejecutaría— puede resultar muy costosa en un ciclo electoral de cuatro años. Un asesor senior de un ministro lamentó: "en realidad solo se tienen un año y medio para implementar la agenda." El presupuesto del primer año es heredado y

el último año debe dedicarse a preparar la campaña electoral, lo que deja poco tiempo para implementar agendas de cambio. Los plazos cortos se vuelven aún más desafiantes en Colombia por el ciclo electoral de los gobiernos locales, que no coincide con el ciclo presidencial, generando una desconexión entre los esfuerzos del nivel central y local durante buena parte de dos años.

2. Los incentivos políticos generan alta rotación de liderazgos y plazos poco realistas para el cambio

En estas ventanas de oportunidad tan estrechas, las presiones del sistema político para equilibrar constantemente alianzas e intereses mediante la rotación de equipos también pueden resultar muy costosas. De manera generalizada, los aliados de la TEJ lamentaron lo que parecía ser una puerta giratoria en el MME, que condujo a plazos poco realistas para lograr cualquier avance. Algunos señalan que el primer "año de gracia" se perdió bajo una ministra con escasa preparación técnica que parecía empeñada en enfrentarse tanto a intereses poderosos como a potenciales aliados en su intento de implementar un cambio sistémico total y abrupto. La rotación de ministros, cada uno con sus propios equipos y agendas individuales, ha dificultado en la práctica que los potenciales aliados del sector privado, la comunidad internacional y la sociedad civil apoyen de manera significativa la implementación de la agenda de TEJ. Las prioridades bajo cada ministro han cambiado, y como señala un funcionario de una entidad donante: "para cuando se ha presentado una propuesta clara a la sede y se ha esperado la aprobación, el ministro ya ha cambiado y está con una nueva prioridad." Observadores del sector privado también señalan la "puerta giratoria" como un obstáculo para alinear nuevas inversiones con la visión liderada desde lo público. Un exfuncionario senior del MME reconoció que las agendas cambian con regularidad: "todos los ministros tienen su propia agenda y quieren dejar su propio legado. Son políticos." En suma, los incentivos políticos generaron una alta rotación y plazos truncados que no han servido bien a la implementación sostenida de una visión de cambio sistémico.

3. Los incentivos políticos hacen que la colaboración interinstitucional sea irracional

Estos mismos incentivos políticos dificultan la entrega de resultados en temas que requieren la participación de múltiples entidades. Así como los distintos ministros de Minas y Energía se han empeñado en definir su propio legado mediante prioridades cambiantes en la TEJ, los miembros del gabinete también han procurado que los avances se atribuyan a su propio ministerio y respalden su propia herencia. Esto ha dificultado, como señala el ministro Camacho, la colaboración en torno a iniciativas como la TEJ. En un escenario ideal, los ministerios de Transporte, Educación y Salud, por ejemplo, trabajarían de manera articulada para garantizar que las nuevas inversiones en infraestructura solar de gestión comunitaria redunden en mejores servicios educativos y de salud, así como en oportunidades de acceso a nuevos mercados. En

última instancia, señala Camacho, la solución fue avanzar con las inversiones para que las comunidades energéticas atendieran escuelas y hospitales, y notificar al ministro correspondiente después de los hechos.

4. Defender el cambio consume tiempo, puede distraer de la transformación de largo plazo y limita la autonomía crítica de los equipos reformistas

En este contexto en permanente evolución, y con un estilo de gobierno desde la presidencia que rápidamente sintió la necesidad de jugar a la defensiva, primero al defender a la vocal ministra de Minas y Energía frente a nociones históricas de censura en el Senado, y posteriormente al disolverse la coalición política inicial, el espacio concedido a los ministros y sus equipos se redujo considerablemente. A medida que temas como la TEJ se politizaron, la autonomía disponible para los ministros se contrajo y el personal quedó atrapado en la gestión de crisis y tácticas transaccionales. Como señala un asesor senior de ese período: "se gastó demasiado tiempo apagando incendios (...) era absorbente y agotador administrativamente." En su propia estimación, no fue sino hasta el final del segundo año que "encontramos formas de ignorar las distracciones" y concentrarnos en planes más estratégicos. Pero para entonces, la autonomía ministerial, así como el tiempo, los recursos y el entorno político necesarios para promover el cambio de proceso eran limitados.

Mucho se ha escrito recientemente sobre el papel que los burócratas con vocación de misión pueden desempeñar para navegar el cambio desde dentro de las burocracias. El sentido de misión que muchos ministros y sus equipos aportaron a la administración pública era palpable, y el ministro Camacho es claro en qué transformar la cultura del sector público era un objetivo. Era tarea de los directores "cambiar mentalidades, una persona a la vez", señala. Pero aunque esa era su expectativa, es evidente que ni el espacio ni la estrategia existieron para enfocarse en ello de manera explícita, mientras que el cambio de ministros trajo consigo la renovación de la mayoría del personal en las agencias del sector energético. A medida que la batalla inicial para destituir a la primera ministra se transformó en una pugna por quién debería ocupar un puesto en la comisión regulatoria, la cultura de trabajo del MME dejó de ser una prioridad, y el personal senior se encontró esperando que se tomarán decisiones clave. La autonomía y el empoderamiento necesarios para que los burócratas con vocación de misión pudieran ser efectivos habían desaparecido.

5. Las visiones de cambio son eso: visiones. La ejecución exige navegar la burocracia pública con una comprensión profunda del statu quo institucional

Más allá de los incentivos políticos y el entorno operativo cada vez más adverso tras el primer año, la realidad institucional que encontró la administración entrante fue mucho más dura de lo que los reformadores internos habían esperado. A pesar de su experiencia, Camacho admite haber quedado sorprendido por la profundidad de la resistencia de lo que describe como "instituciones neoliberales diseñadas para defender los intereses de las élites." En retrospectiva, sugiere que esas mismas instituciones fueron concebidas para apoyar el desarrollo transaccional, no transformacional. Los procesos de planificación desincentivaban el cambio cualitativo y la colaboración, dificultando la implementación de una visión del Estado como garante de derechos que apoye un desarrollo digno y multidimensional.

Quizás el ejemplo más publicitado de resistencia institucional frente al cambio propuesto fue el intento de establecer quórum en el Comité de Supervisión y Regulación del sector, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Al asumir el poder, la administración Petro reconoció que tenía la oportunidad de nombrar a la mayoría de los comisionados en una etapa temprana del período. Dieciocho meses después, aún no se había logrado el quórum, ya que un candidato tras otro era rechazado, lo que llevó a Petro a intentar tomar el control directo de la CREG, aunque el poder judicial declaró ilegal dicha medida. Si bien los relatos sobre por qué tardó tanto en lograrse el quórum varían, parece existir consenso en que la CREG no había evolucionado al ritmo de los planes de transición energética del país y, en consecuencia, los criterios de selección de los comisionados estaban orientados a mantener el sistema existente. En suma, existía un desajuste institucional con la visión en juego.

Los retrasos en el establecimiento del quórum en la CREG derivaron en demoras significativas en la capacidad de la administración para proponer nueva regulación y atraer la inversión necesaria. El presidente Petro reaccionó proponiendo comisionados con designaciones temporales, con períodos de tres meses en lugar de los habituales cuatro años (PGN, 2024). El efecto fue doble: por un lado, los potenciales comisionados se abstuvieron de aceptar el cargo, temiendo tener poca autonomía o espacio suficiente para actuar. Y al mismo tiempo, destacados representantes del sector privado concluyeron que la administración estaba revelando sus intenciones intervencionistas. Esto, sumado a lo que muchos observadores calificaron como una "ideología dogmática" poco realista del presidente —quien sugería que "la energía debería ser gratuita" y que los subsidios en las zonas no interconectadas debían entregarse libremente en lugar de focalizarse en los hogares de menores ingresos—, generó inquietud en los círculos empresariales, que veían la gestión pública anterior del sector (antes de los años noventa) como desastrosa.

La dificultad para lograr el quórum en la CREG, sumada al desafío de mantener la TEJ como prioridad estructural central de la administración, hizo que los potenciales inversionistas se mostraran reacios a considerar nuevas inversiones. Necesitaban claridad sobre precios, roles y responsabilidades, y sin esa certeza, optaron por observar y esperar. Finalmente, en marzo de 2025, se aprobó la regulación largamente esperada que clarifica el funcionamiento de las CE. El retraso fue costoso: afectó la escala de la inversión, los plazos para generar cambios concretos y el apetito del sector privado por participar.

6. Atraer nueva inversión es un desafío en ausencia de marcos institucionales sólidos y en medio de una retórica política incendiaria

El retraso en sentar las bases institucionales para la reforma tuvo un costo alto. Como lo expresó un asesor ministerial de los primeros años de la administración: "el marco institucional debería haber sido lo primero que hiciéramos." En su ausencia, y con la respuesta encendida desde la presidencia, "los intereses poderosos quedaron en alerta."

La frustración expresada abiertamente desde la presidencia alienó rápidamente a los actores del sector privado, incluidos potenciales aliados. Si bien la campaña de Petro había enfatizado la importancia de las pequeñas empresas comunitarias conocidas como "economía popular", la realidad era que para alcanzar 20.000 CE y apoyar una generación más allá de la autosuficiencia, se necesitarían inversionistas de mayor escala. Sin embargo, las declaraciones generalizadas que equiparaban a las grandes empresas energéticas con la mafia, afirmando que vender energía es más rentable que la cocaína (Red+ Noticias, 2025), y la falta de identificación de temas concretos para trabajar con aliados en el sector privado, parecen haber dejado escapar una oportunidad de lograr escala. Los actores internos señalan, por supuesto, que los intereses de las élites —en particular las grandes empresas energéticas— estaban empeñados desde el principio en minar la nueva visión. Pero hay suficientes anécdotas de nuevos actores del sector privado que consideraron seriamente invertir como para confirmar que se perdieron oportunidades reales. La percepción predominante entre los observadores del sector privado es que "este gobierno polariza." Meter a todos los actores privados en el mismo saco, en lugar de buscar aliados para invertir en el cambio, puede haber resultado contraproducente.

Si bien la pugna por establecer quórum en la CREG fue quizás el ejemplo más público de resistencia institucional, no fue el único. La administración también tuvo dificultades para avanzar en la actualización de las regulaciones para la implementación y conexión de las CE a través del Consejo Nacional de Operaciones, un consejo integrado por las principales empresas de producción y comercialización de energía que habían dominado el sector hasta entonces. Pero mientras intereses específicos alimentaron una parte significativa de la resistencia institucional, el desconocimiento de los procesos públicos también obstaculizó los esfuerzos. Las normas de contratación, por ejemplo, incentivaban las ofertas de grandes contratistas gubernamentales

tradicionales, tanto en zonas interconectadas como no interconectadas. La ley de servicios públicos impedía la "donación" de paneles solares a organizaciones comunitarias consideradas privadas y no habilitadas para administrar activos públicos; además, las comunidades no contaban con la experiencia necesaria para ser consideradas aptas para administrar soluciones energéticas, lo que dificultaba la transferencia de las comunidades energéticas a las propias comunidades. En suma, la visión de cambio sistémico no encajaba bien con los procesos institucionales establecidos, y la administración parecía carecer de servidores públicos experimentados en sus filas que pudieran navegar esta realidad. En lugar de utilizar los procesos públicos para servir a su visión, estos se convirtieron en un obstáculo más.

7. Falta de claridad sobre el rol y la agencia de los gobiernos locales

Un factor adicional que obstaculizó la implementación de la agenda de cambio parece ser la falta de claridad sobre el papel que se espera que desempeñen los gobiernos locales. Esto sorprende, dado que la agenda de TEJ está claramente orientada hacia las comunidades y las localidades remotas fuera de Bogotá, y tiene sus raíces en ellas. La presencia descentralizada del sector energético público también es limitada. Por tanto, implementar la visión localmente requeriría aliados locales. Pero, en gran medida, los gobiernos locales han tenido dificultades para comprender su rol y encontrar formas claras de colaborar.

Una excepción, quizás, es el apoyo brindado a la comunidad de Las Malvinas y Adelita de Char en Barranquilla, donde el Instituto de Planificación de Soluciones Energéticas (IPSE) respaldó dos nuevos parques de energía sobre una cancha de fútbol en un intento por reducir el costo de consumo en cuatro comunidades urbanas bien organizadas. En estas comunidades, los residentes no solo no podían pagar sus facturas, sino que tampoco podían cuestionar los cobros, dado que las empresas de servicios públicos se negaban a instalar medidores. La coordinación entre el gobierno nacional y local para autorizaciones y otros procesos burocráticos retrasó el proyecto más de dos años, pero finalmente está en construcción.

En general, sin embargo, la falta de claridad en los gobiernos locales de zonas de alta pobreza energética ha reafirmado la sensación de que "todas las decisiones se toman en Bogotá." Un funcionario local lamenta que "el Plan Nacional de Desarrollo sigue siendo una herramienta para implementar la agenda del gobierno central" y que "solo recurren a nosotros cuando necesitan desescalar conflictos sociales."

Varios observadores locales sugieren que, lejos de ser un descuido, la falta de una estrategia para involucrar a los gobiernos locales refleja la visión del Estado de hablar directamente con su pueblo, buscando evitar intermediarios salvo cuando existían relaciones previas con las comunidades. Pero saltarse a los gobiernos locales ha dejado a muchos funcionarios locales

resentidos. El mismo funcionario local señala que esto "ha generado roces: no se relacionan con las instituciones locales y no conocen nuestra cultura y tradiciones."

8. Las lecciones de los focos existentes de cambio sistémico no se trasladan fácilmente a la práctica de política pública

En muchos sentidos, la agenda de TEJ nació a nivel comunitario (Naranjo, 2024), impulsada durante muchos años por organizaciones de la sociedad civil tanto en Colombia como en el exterior (Energía y Equidad, 2023). Como se señaló anteriormente, la experiencia de organizaciones como Electropalmor (véase el Recuadro 2) y La Estrecha (Naranjo, 2024) representa importantes "focos de efectividad" existentes que han ganado visibilidad porque su agenda se ha convertido en una agenda nacional. Pero su éxito está construido sobre años de intensa organización comunitaria, que ha dado lugar a organizaciones locales bien gestionadas que supervisan la generación y distribución de energía con transparencia y eficiencia. Invertir en sistemas liderados localmente y gestionados por las comunidades no ocurre de la noche a la mañana, pero es fundamental para su éxito y sostenibilidad.

En ausencia de aliados locales sobre el terreno y de confianza en intermediarios que no representarían directamente a los miembros de las comunidades, las instituciones del Estado optaron por proporcionar acompañamiento social de manera directa. El IPSE conformó rápidamente un impresionante equipo de sociólogos y trabajadores sociales con sólida formación en metodologías freireanas y técnicas de educación popular para apoyar a las comunidades locales. Desarrollaron índices de gobernanza, metodologías de formación y visitaron 89 comunidades para brindar capacitación. En el MME, el equipo social y ambiental, aunque con mayor lentitud, intentó asignar 64 "duplas" —parejas de jóvenes profesionales en distintas localidades que brindan apoyo tanto social como técnico. Sin embargo, en enero de 2025, el equipo social del IPSE fue víctima de recortes presupuestales y fue desintegrado. No queda claro en qué medida se implementaron las "duplas" ni cuál fue su impacto real. La capacidad del Estado para proporcionar el nivel requerido de acompañamiento social en el tiempo disponible ha dejado a muchos con la preocupación de que la apropiación y la capacidad de las comunidades para gestionar la nueva infraestructura no serán suficientes (Orduz Salinas, 2024).

9. Potenciales aliados no vinculados de manera proactiva para lograr escala

La coalición política que la administración forjó en su primer año fue fundamental para la aprobación de varias reformas estructurales, como se señala en el recuadro 3. Sin embargo, una vez disuelta esta coalición política, parece haber existido poco interés en trabajar en coaliciones con otros actores. La evidencia sobre la capacidad de coaliciones de actores diversos con

agendas comunes para encontrar formas políticamente viables de navegar reformas técnicas ha sido ampliamente documentada en los últimos años (The Asia Foundation, 2023). Además, la meta oficial de 20.000 Comunidades Energéticas era ambiciosa, y muchos se preguntaban con quién se asociaría el Estado para alcanzarla. La ausencia de una estrategia para construir coaliciones orientadas a ese objetivo está, para muchos, enraizada en una desconfianza profunda —y en cierta medida fundada— hacia las organizaciones intermediarias que no representan directamente a las comunidades. Al mismo tiempo, la existencia de vastas redes de organizaciones de la sociedad civil capaces en Colombia —aliadas naturales que estuvieron a la espera durante buena parte de la administración— deja una sensación de oportunidades perdidas para trabajar con otros y llevar la visión de la TEJ a escala.

10. Aliados internacionales favorables al cambio de narrativa pero sin apoyo ampliado al cambio sistémico en Colombia

Como se señaló, el llamado a la acción climática de Petro, directo y sin rodeos, lo ha convertido en una suerte de referente para los grupos climáticos a nivel global. Sin embargo, esto no se tradujo en los recursos adicionales que la comunidad internacional necesitaba aportar, ya sea para un cambio transaccional a gran escala o para un cambio sistémico de raíces propias. Algunos actores internos sugieren que la responsabilidad recae en una comunidad internacional poco flexible que prefiere los proyectos transaccionales en los que puede "poner su bandera" por encima de los esfuerzos orientados a transformar sistemas. Pero funcionarios de agencias donantes señalan que el frecuente cambio de enfoque derivado de los cambios ministeriales se vio agravado por un desconocimiento más amplio de los objetivos e instrumentos de las agencias donantes. Solicitudes de reinventar la rueda mediante nuevos estudios, o de contribuir a la compra de paneles solares sin pensar en planes de sostenibilidad, difícilmente encontrarán buena acogida entre los donantes. En general, prevalece la impresión de que el apoyo internacional no se materializó a la escala necesaria, y las opiniones difieren sobre si ello se debe a la falta de experiencia de la administración en la interlocución con la comunidad donante, a fallas estructurales en la manera en que se ejecuta la cooperación al desarrollo, o a ambas razones.

11. Romper los lazos clientelistas garantizando el consentimiento significativo: llevando a la práctica la visión de un Estado activista

Recientemente, hay señales de que el Estado colombiano está dispuesto a desempeñar un papel más activo en la reducción de los tiempos de trámite para las inversiones, garantizando al mismo tiempo el respeto al debido proceso. El proceso de aprobación de dos meses para nuevas inversiones en un sistema político donde la extracción de rentas alimenta los lazos clientelistas se convierte en la práctica en nueve meses, y constituye el principal obstáculo a la inversión. Los retrasos dejan a las empresas incapaces de completar sus inversiones previstas (el 47% no pudo hacerlo en 2024), con entidades regionales que tardan el doble del límite legal en expedir un

permiso (SER Colombia, 2025). Esta realidad, como señala el presidente de SER, no le sirve a nadie y requiere un Estado dispuesto a ejercer su poder "como árbitro y custodio del Estado de derecho."

En septiembre de 2025, el ministro Palma firmó el Decreto 1033 (MADS, 2025), que aporta mayor claridad en la evaluación de la viabilidad técnica, social y ambiental de nuevas inversiones, incluidas las fuentes de energía renovable no convencional. La especificación desde el principio de detalles como ubicación, características del diseño, distancia de los centros poblados, medidas de protección de la fauna y estrategias obligatorias de gestión social se espera que agilice los procesos de aprobación y proporcione información más significativa antes de las consultas comunitarias. Si bien algunas ONG expresan preocupación por esta simplificación, SER Colombia celebra el cambio como un beneficio mutuo, sugiriendo que los tiempos de aprobación podrían reducirse hasta en un 70% y que las comunidades contarán con mejor información antes de las consultas obligatorias.

12. Las personas importan, especialmente en contextos institucionales difíciles

Al hacer un balance de los avances y las decepciones, es imposible ignorar el rol de personas impulsadas por una vocación, muchas de ellas servidores públicos y no nombramientos políticos, que a menudo con un riesgo considerable para sí mismos trabajaron incansablemente para transformar el sistema. Personas como la subdirectora del IPSE, quien originalmente estudió para ser veterinaria en comunidades rurales y luego se formó como ingeniera eléctrica al darse cuenta de que las comunidades sin acceso a energía nunca podrían progresar. O el recién graduado que llegó a ser asesor ministerial con la esperanza de que el enfoque de su propia comunidad para resolver el problema de la energía cara en las periferias de Medellín pudiera replicarse a escala. También el equipo de científicos sociales del IPSE que pasaron semanas enteras en carretera, introduciendo a las comunidades a nuevos conceptos y ayudándolas a comprender cómo los nuevos recursos podían usarse para resolver injusticias históricas. A través de estos ejemplos, se recuerda la importancia de los seres humanos como individuos: burócratas con vocación de misión que trabajan dentro del sistema de maneras creativas y pacientes para marcar la diferencia. Y, como nos recuerda uno de estos reformadores: "este equipo es joven, ¡y ahora también estamos preparados!"

La administración Petro aún no ha concluido. Muchos reformadores internos afirman que trabajarán para implementar la visión de cambio sistémico hasta la medianoche del 6 de agosto de 2026. Los cambios institucionales realizados hasta la fecha, el cambio en el discurso público a nivel nacional, las nuevas estructuras organizativas y el ecosistema de actores locales interesados y formados en una multiplicidad de temas relacionados con la TEJ sugieren que Colombia avanza hacia un cambio sistémico de largo plazo, incluida la transformación de su matriz

energética. Cómo este cambio se verá afectado por las próximas elecciones aún está por verse, pero con el énfasis puesto en el cambio institucional y narrativo de largo plazo, será difícil revertirlo.

VIII. Algunas reflexiones emergentes sobre la práctica del cambio sistémico

La retrospectiva siempre es más clara. Aprender de los descuidos, errores y juicios equivocados es fundamental para quienes buscan resolver problemas sistémicos. La teoría del cambio sistémico es fascinante. La práctica del cambio sistémico es urgente. Con esto en mente, ofrecemos, con el beneficio de la retrospectiva, algunas ideas para resolver problemas complejos en el ámbito de las políticas públicas que los equipos podrían considerar.

1. El contexto importa y puede hacer que gobernar para el cambio sea sumamente difícil

"El contexto importa" se ha convertido en una frase tan repetida que ha perdido casi todo su significado. Sin embargo, el caso colombiano muestra que los equipos que desean liderar el cambio harían bien en comprender desde el principio cómo los acuerdos políticos, los procesos institucionales y los eventos y realidades específicas incidirán en la tarea de gobernar y de concretar el cambio. En Colombia, habría sido útil interiorizar lo siguiente:

- a. Cómo aprovechar mejor el "período de gracia" con el respaldo de una coalición sólida en el primer año de la administración.
- b. Cómo los incentivos políticos influyen en el equipo inicial: a quién se contrata, cuál es su mandato, y cómo esto se articula con una visión más amplia de cambio.
- c. Cómo las normas de contratación habilitan, inhiben o retrasan los planes: ¿facilitarán la implementación de la visión en términos de atraer a los actores adecuados? ¿Qué cambios podrían ser necesarios para atraer nuevos actores, explorar distintos servicios y habilidades, y recompensar los comportamientos correctos? Cómo las leyes de servicio público pueden apoyar o limitar los planes: al diseñar la cadena de entrega de distintos programas, ¿qué generará fricciones o cuellos de botella en la implementación? ¿Cómo se navega o se bordea esto? ¿Se necesitan cambios institucionales para evitar o superar estos obstáculos?
- d. Qué métricas de seguimiento son realmente esenciales en el ejercicio del cargo: ¿incentivarán enfoques multidimensionales y el cambio transformacional, o es probable que lleven a manipular el sistema y a una cultura de control en lugar de confianza? Las métricas

pueden matar buenas ideas. Lo que importa es la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos, no solo reportar hacia arriba. Usar las métricas con cautela.

2. Su gente es su mejor defensa: prepárese para la lucha

Numerosos actores internos confesaron que ojalá hubieran aprovechado el tiempo antes de entrar al gobierno para evaluar el panorama institucional, identificar posibles cuellos de botella y diseñar estrategias con astucia política para abordarlos. Una vez en el gobierno, la tarea de gobernar —con todo el trabajo de gestión de crisis que implica, especialmente cuando se persigue la reforma— dificulta concentrarse en la estrategia de largo plazo. Los equipos de campaña están preocupados por ganar elecciones, pero preparar los detalles operativos —adaptados con una comprensión profunda de cómo reaccionarán las instituciones cuando se les pida hacer algo diferente— no es una tarea que deba dejarse para después. La preparación debe incluir:

1. **Elegir bien el liderazgo, especialmente al inicio, y aprovechar los períodos de gracia.** Los períodos de gracia existen en todas partes. Y siempre llegan a su fin. Seleccionar equipos y líderes que combinen experiencia técnica y política, capaces de marcar el tono adecuado y de concretar resultados durante el período de gracia. Esperar a que este período termine para encontrar ese equilibrio conducirá a oportunidades perdidas y plazos recortados que pueden no ser propicios para implementar el cambio.
2. Sin embargo, **el cambio requiere algo más que liderazgo:** requiere operadores del sistema. Los sistemas están sostenidos por procesos y reglas. Encontrar desde el principio personas que sepan cómo utilizarlos para apoyar una visión de cambio es clave. Muchos procesos y reglas fueron creados con buenas intenciones, pero se han vuelto engorrosos, excluyentes o capturados. Comprender cómo recuperarlos para un nuevo propósito requiere burócratas experimentados que puedan reorientar silenciosamente el sistema para servir a una nueva agenda dentro de los parámetros institucionales y/o proponer cambios viables.
3. **Identificar, reclutar y promover burócratas con vocación de misión.** Los individuos intrínsecamente motivados son solucionadores de problemas incansables. Se preocupan profundamente por la misión —ya sea educación, salud o reducción de la pobreza— y quieren ver resultados. También valoran la autonomía para ejercer su criterio en situaciones complejas o inciertas, en lugar de limitarse a seguir procedimientos rígidos o garantizar el cumplimiento. Dentro del sector público, y trabajando juntos en equipo, pueden ser una fuerza importante para el cambio. Hay que cultivarlos.
4. **Tomarse el tiempo de invertir en cambiar mentalidades y eliminar obstáculos para que los servidores públicos puedan servir.** En última instancia, se quiere que el equipo sea verdaderos servidores públicos: orgullosos de servir al público. La mayoría no entra al servicio público con una actitud negativa, pero el sistema puede llevarlos rápidamente a desarrollarla. La mayoría de los equipos de cambio necesitan que los burócratas respalden su

agenda para lograr escala más allá de focos de efectividad. Cambiar mentalidades es posible, pero no ocurre de la noche a la mañana. Requiere tiempo, recursos y refuerzo desde el liderazgo. Ver a los servidores públicos recuperar su fe en servir al público es un cambio que dará frutos independientemente de quién esté en el poder.

5. **Los equipos naturalmente trabajan en silos:** hay que forzar la colaboración. Por muy buenos que sean los individuos del equipo, la mayoría de los sistemas están diseñados y acostumbrados a funcionar en una serie de pequeños silos. Estos silos son difíciles de romper porque los individuos suelen estar motivados a atribuirse los éxitos y son recompensados por el sistema por logros individuales. Resolver problemas complejos normalmente requiere un enfoque multifacético con colaboración entre agencias. La mayoría de los problemas que vale la pena resolver en el servicio público son complejos, pues los medios de vida son complejos. El liderazgo debe señalar tolerancia cero al trabajo en silos y proporcionar herramientas ágiles —no métricas engorrosas ni capas de equipos de entrega— para lograrlo, y también recompensar a quienes practican la colaboración. Si se les deja a su propio ritmo, la mayoría de los equipos volverá a trabajar en un sistema de silos, porque es demasiado difícil luchar contra el sistema en solitario.
6. **Dar autonomía a los equipos, pero respaldarlos cuando lo necesiten.** La autonomía importa más que el cumplimiento en tareas de "alta discrecionalidad" (Honig, 2024). Cuando los burócratas enfrentan incertidumbre o complejidad —como en la prestación de servicios—, las reglas estrictas y el control vertical limitan su efectividad. Dar autonomía a los equipos les permite innovar, adaptarse y responder a las condiciones reales sobre el terreno. Permitir que los equipos tengan el espacio, los recursos y la confianza para hacer lo que fueron contratados para hacer, sin necesidad de consultar constantemente qué quiere el jefe, es fundamental para obtener resultados.

3. La implementación del cambio toma tiempo: gestionar los incentivos políticos de corto plazo equilibrándolos con la transformación de largo plazo

Muchos acuerdos políticos y culturas burocráticas incentivan la rápida rotación de tomadores de decisiones, lo que puede frustrar plazos realistas para implementar el cambio. Al mismo tiempo, las ventanas de oportunidad política suelen ser breves. El sistema resistirá los intentos de cambiarlo, lo que a menudo lleva a los equipos reformadores a sentir que pasan la mayor parte del día apagando incendios: enfocados en tácticas de corto plazo en lugar de en el cambio transformacional y los planes de mediano plazo para lograrlo. El riesgo de pasar toda una administración jugando a la defensiva es real, y muchos pequeños avances no se suman a una transformación. Reconocer esto desde el principio, y ser específico al respecto, podría incluir:

1. **Estar listos para arrancar de inmediato** y sentar las bases del cambio institucional desde el inicio. Esto permitirá abordar lo difícil temprano, clarificar el entorno operativo para los aliados, alinear los incentivos necesarios para fomentar el cambio y orientar la atención hacia lograrlo a escala.
2. **Proteger a los equipos del cortoplacismo.** Gestionar proactivamente las tormentas políticas que a menudo afectan los cargos de designación y asegurar que los equipos técnicos sólidos estén blindados frente a las interrupciones políticas. Esto ayuda a mantener el enfoque funcional, evitando una situación en la que todos hacen de todo pero nada bien, y asegura el tiempo necesario para pilotar e implementar cambios a escala.
3. **Garantizar la entrega de algunos cambios transaccionales** cuanto antes para mostrar avances, probar nuevas formas de hacer las cosas antes de llevarlas a escala, y construir un entorno favorable.

4. Forjar activamente coaliciones para ayudar a navegar las turbulentas aguas del ámbito de las políticas públicas y apoyar el cambio a escala.

El reciente intento de insertar la justicia en el camino de la transición energética de Colombia es estadocéntrico y surge de la visión de la administración de un Estado fuerte y redistributivo. Pero la historia ha demostrado que las limitaciones para lograr cambios transaccionales a escala bien podrían haber sido revertidas por un intento más proactivo de forjar coaliciones con otros actores del sistema que, a su vez, pudieran apoyar la implementación de la nueva visión. Más específicamente, se ofrecen las siguientes reflexiones:

1. **Construir sobre la experiencia de los actores existentes** que impulsan el cambio dentro del sistema. Resistir la tentación de reinventar la rueda y aprovechar los ejemplos existentes de "desviación positiva" dentro de los sistemas para aprender y comprender si pueden llevarse a escala y cómo.
2. **Identificar a otros con incentivos para apoyar el cambio.** En el caso de Colombia, el sector privado es amplio y diverso, y si bien existen intereses que resistirán el cambio, también es cierto que hay un número creciente de actores privados dispuestos a aprovechar nuevas oportunidades. Identificar conjuntos específicos de actores e individuos en torno a objetivos orientados a la acción, construir visiones comunes y luego apoyar intentos incansables de resolución de problemas para navegar el cambio mientras se descubren caminos políticamente viables puede aportar una creatividad poderosa al proceso de gestión del cambio que raramente es posible para un solo actor (véase [The Asia Foundation](#)). Vale la pena subrayar que los miembros de las coaliciones no son necesariamente partidarios políticos y no necesitan estar de acuerdo en todo. De hecho, elegir personas que piensan igual es una receta para el fracaso. Y no hay que esperar que las coaliciones sean amigos de por vida. Son solucionadores de problemas. Una vez que han alcanzado su objetivo compartido, siguen adelante.

3. **Evitar desestimar a sectores enteros de actores y generar enemigos innecesarios.** Los potenciales aliados, individuos motivados con tanto el incentivo como la capacidad de apoyar el cambio, pueden encontrarse en la mayoría de los sectores. Las declaraciones generalizadas que ponen a grandes grupos de personas a la defensiva pueden ser contraproducentes y llevar a la alienación innecesaria de potenciales aliados. Mantenerse en el mensaje es difícil, particularmente en contextos divididos y cuando se está bajo ataque, pero hay que evitar la tentación de desahogarse, lo que puede traer alivio a corto plazo pero amenazará con cambiar los planes a largo plazo. Esto no significa que no se pueda ser directo o que haya que dejar la ideología a la puerta, pero para implementar una visión de cambio a escala se necesitan aliados. Hay que encontrarlos y aprovechar su experiencia y conocimiento. Gobernar es difícil. Los enemigos del cambio son abundantes y a menudo poderosos. Hay que procurar no crear más donde no se necesita, y operar sabiendo que hay aliados en los lugares más inesperados, esperando ser convocados.

5. Cambiar narrativas y soñar en grande es poderoso en un mundo dividido en silos de información

La administración Petro ha sido incansable en reorientar el discurso público hacia un enfoque más centrado en la justicia y en lo humano dentro del país. El presidente es un orador poderoso, y muchos en su equipo han demostrado ser mensajeros creíbles de un enfoque diferente, en el que el Estado es garante de derechos para todos y desempeña un papel activista para garantizar que quienes aún no han accedido a esos derechos sean priorizados por la inversión pública. Incluso los críticos de la administración coinciden en que quizás su mayor logro ha sido el cambio en el discurso público. Es difícil sobrestimar el impacto potencial de esto, particularmente en un contexto donde los silos de información a menudo impiden la generación de nuevas narrativas de esperanza. La justicia es ahora parte integral del debate público sobre la transición energética en Colombia, y si bien es difícil estimar su impacto en términos concretos, el horizonte de lo posible y para quién ha cambiado claramente. Con este cambio de narrativa, ha habido una explosión de nuevos cursos, organizaciones y voces que contribuyen y orientan la siguiente fase del camino del país. Esto por sí solo ha tenido un efecto democratizador, ampliando una agenda que, hasta hace poco, era vista en gran medida como una técnica al servicio de nuevos intereses empresariales.

Colombia ha seguido utilizando su influencia global para ampliar la narrativa mundial sobre lo que se necesita para enfrentar la crisis climática. Durante la 80ª Cumbre Climática de la AGNU, el presidente Petro, junto con el presidente Lula, el primer ministro Sánchez y otros líderes, utilizó esta plataforma para hacer apasionados llamamientos a una acción global ambiciosa, en consonancia con los acuerdos alcanzados en París en 2015. Al hacerlo, han logrado aislar los intentos del presidente de Estados Unidos de desestimar la transición energética como "una

estafa" y han mantenido viva la esperanza necesaria para impulsar la acción global en la lucha contra el cambio climático.

Referencias

- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2013). Escaping capability traps through problem driven iterative adaptation (PDIA). *World Development*, 51, 234–244.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.05.011>
- Asociación Colombiana de Energía Solar [ACOSOL]. (2026). ¿Quiénes somos? Asociación Colombiana de Energía Solar. [online] Available at: <https://acosol.org/quienes-somos/> [Accessed 28 Feb. 2026].
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). (2025). Licencia Ambiental Solar con Diseño Optimizado: un hito para la energía limpia en Colombia. [online] Available at: <https://www.anla.gov.co/noticias-anla/licencia-ambiental-solar-con-diseno-optimizado-un-hito-para-la-energia-limpia-en-colombia> [Accessed 27 Feb. 2026].
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). (2024). Luz verde a licencia ambiental del proyecto de energía eléctrica Colectora en la Guajira. [online] Available at: <https://www.anla.gov.co/noticias-anla/luz-verde-a-licencia-ambiental-del-proyecto-de-energia-electrica-colectora-en-la-guajira> [Accessed 27 Feb. 2026].
- The Asia Foundation. (2023). *On the Right Tack: Reflections on Coalition-Building Initiatives Across The Asia Foundation*. The Asia Foundation.
<https://asiafoundation.org/publication/on-the-right-tack-reflections-on-coalition-building-initiatives-across-the-asia-foundation/>
- Bain, K., & Florez, J. (2024). *Making the energy transition in Colombia a just one: A political economy analysis and collective ideas for action*. Results for Development.
<https://r4d.org/resources/colombia-energy-transition-governance-action-hub/>
- Bejarano, A. (2025). Colombia alcanza el 13,87% en energías limpias y fija la meta del 20% en 2026. [online] Radio Nacional de Colombia. Available at: <https://www.radionacional.co/actualidad/medio-ambiente/colombia-logra-salto-historico-en-energias-renovables-del-2-en-2022-al> [Accessed 20 Oct. 2025].
- Beleño Hernández, A. M., & Casas Bautista, C. D. (2024). *Evaluación del impacto de los subsidios a la demanda de energía eléctrica sobre el consumo de electricidad de los hogares vulnerables. Análisis de alternativas al esquema*. (Documento CEDE No. 22). Universidad de los Andes. Available at:

<https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/d60ec336-08dd-422b-a570-9929f5c3318b> [Accessed 15 Sep. 2025]

Bloomberg. (2023). Colombia Turns Down Debt-for-Nature Deals Over Ratings Anxiety.

Financial Post. Available

at:<https://financialpost.com/pmnn/business-pmnn/colombia-turns-down-debt-for-nature-deal-s-over-ratings-anxiety> [Accessed 18 Jan. 2025]

Böhl Gutierrez, M., Vega Araújo, J. and Arond, E. (2024). A strategic phase-out of Colombia's diesel subsidy to support the energy transition. (IDOS Policy Brief No. 20/2024, 2nd rev. ed.). SEI and IDOS. Available at: <https://doi.org/10.23661/ipb20.2024.v2.0> [Accessed 15 Sep. 2025].

Böhl Gutierrez, M. (2026). Phasing out diesel subsidies in Colombia: A social contract perspective on stakeholder consultations. [online] Energy Research & Social Science, 132, 104542. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2025.104542>

Cancillería de Colombia. (2024). Colombia acogerá la primera conferencia internacional para la transición más allá de los combustibles fósiles. [online] Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores. Available at:

<https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-acogera-primer-conferencia-internacional-transicion-alla-combustibles> [Accessed 21 Feb. 2026].

Center for Economic and Social Rights (CESR). (2024). COP 29 was a failure, but human rights can pave the way for justice. [online] Available at:

<https://www.cesr.org/cop-29-was-a-failure-but-human-rights-can-pave-the-way-for-justice/> [Accessed 24 Oct. 2025].

Colorado, C. J. (2025). SER Colombia señala que avance en proyectos de generación sostenible alcanza 3 Gw. *La República*. Available at:

<https://www.larepublica.co/economia/calculo-de-ser-colombia-de-avance-de-renovables-dista-en-600-mw-del-de-minminas-4207055> [Accessed 12 Oct. 2025].

El Comercio. (2022). Petro quiere inaugurar la primera 'democracia multicolor' en Colombia.

[online] Available at:

<https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/colombia-gustavo-petro-quiere-inaugurar-la-primer-democracia-multicolor-francia-marquez-rmmn-noticia/> [Accessed 25 Nov. 2026].

- Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). (2025). Resolución CREG 101 072 de 2025: Por la cual se establece la metodología para la remuneración de la actividad de comercialización de energía eléctrica a usuarios regulados en el Sistema Interconectado Nacional. [online] Bogotá: Gestor Normativo CREG. Available at: https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_creg_101-72_2025.htm [Accessed 21 Feb. 2026].
- Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1715 de 2014: Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional. [pdf] Bogotá: Diario Oficial No. 49.150. Available at: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57353> [Accessed 21 Feb. 2026].
- Dag Hammarskjöld Foundation [DHF]. (2018). Localising the 2030 Agenda in Colombia. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation. Available at: <https://www.local2030.org/library/594/Localising-the-2030-Agenda-in-Colombia.pdf> [Accessed 22 Feb. 2026].
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). Documento CONPES 4075: Política de Transición Energética. [pdf] Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social. Available at: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4075.pdf> [Accessed 17 Feb. 2026].
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida. [pdf] Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Available at: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf> [Accessed 15 Jan. 2026].
- El Espectador. (2024). Transformación energética: avances del Ministerio de Minas y Energía en 2024. [online] Available at: <https://www.elespectador.com/especiales/transformacion-energetica-avances-del-ministerio-de-minas-y-energia-en-2024/> [Accessed 18 Sep. 2025].
- Energía y Equidad. (2023). Comunidades Energéticas y Energías Comunitarias. [pdf] Issue 6. Edited by Heinrich Böll Stiftung. Available at:

- <https://cl.boell.org/es/2023/07/26/comunidades-energeticas-y-comunitarias> [Accessed 20 Aug. 2025].
- Esquivel García, C. L. and Toro-García, G. L. (2024). Multidimensional energy poverty in Colombia: A department-level review from 2018 to 2022. *Heliyon*, 10(14), e34395. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e34395>
- Florez, J. (2025). Hacia un modelo sistémico de desarrollo para La Guajira a partir de la energía comunitaria. [online] Governance Action Hub. Available at: <https://governanceactionhub.org/modelo-sistemico-desarrollo-la-guajira-energia-comunitaria/> [Accessed 15 Jan. 2026].
- Gallego, A. F. (2024). Una mirada a la evolución tarifaria de la energía. (Perspectiva Sectorial: Energía). [pdf] Bogotá: Corficolombiana. Available at: https://investigaciones.corfi.com/analisis-sectorial-y-sostenibilidad/perspectiva-sectorial-energia/una-mirada-a-la-evolucion-tarifaria-de-la-energia/informe_1546720 [Accessed 20 Feb. 2026].
- Garzón, C. A. (2024). El nuevo movimiento social que empuja la transición energética de Petro. [online] La Silla Vacía. Available at: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-nuevo-movimiento-social-que-empuja-la-transicion-energetica-de-petro/> [Accessed 10 Oct. 2025].
- Green, D. (2019). *How to analyse change processes* (I. Guijt, Ed.). Oxfam. <https://doi.org/10.21201/2019.4924>
- Goodman, A. (2024, November 20). *Colombian Environment Min. Susana Muhamad on Trump, Banning Coal to Israel & Phasing Out Fossil Fuels* [Interview]. Available at: https://www.democracynow.org/2024/11/20/colombia_environment [Accessed 15 Oct. 2025].
- Gobierno de Colombia. (2025). Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC 3.0): Transformaciones para la Vida. [pdf] Bogotá: Presidencia de la República y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Available at: <https://unfccc.int/sites/default/files/2025-09/NDC%203.0%20Declarativa%20Colombia%20Transformaciones%20para%20la%20Vida%20V.25.09.2025%20Gov.%20Nacional.pdf> [Accessed 15 Feb. 2025]

- Guevara-Luna, M. A., Ramos, L., Casallas, A., Celis, N. and Giral, R. (2023). Design of an energy vulnerability index — spatial and temporal analysis: case of study Colombia. *Environmental Science and Pollution Research*, 30, pp. 31977–31997. <https://doi.org/10.1007/s11356-022-24480-w>.
- Hickey, S., & Mohan, G. (2023). Reconceptualizing the politics of pockets of effectiveness: A power domains approach. In S. Hickey (Ed.), *Pockets of effectiveness and the politics of state-building and development in Africa*. Oxford Academic.
- Honig, D. (2024). *Mission driven bureaucrats: Empowering people to help government do better*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197641194.001.0001>
- Hudson, A., Bain, K., Khan, M., Roy, P., & Edwards, D. (2025). *Navigating the political economy of corruption: Observing and understanding actors' behaviours to inform effective policy*. SOAS Anti-Corruption Evidence, SOAS University of London. Available at: <https://ace.soas.ac.uk/publication/navigating-the-political-economy-of-corruption-observing-and-understanding-actors-behaviours-to-inform-effective-policy/> [Accessed 10 Aug. 2025].
- Innovations for Successful Societies. (2011). *Innovations for successful societies. Interview brochure*. Princeton University. <https://successfulsocieties.princeton.edu/document/1540>
- International Energy Agency (IEA). (2023). Colombia 2023: Energy Policy Review. [pdf] Paris: IEA Publications. Available at: <https://www.iea.org/reports/colombia-2023> [Accessed 13 Aug. 2025].
- International Energy Agency (IEA). (2024). An Energy Sector Roadmap to Net Zero Emissions in Colombia. [pdf] Paris: IEA. Available at: <https://www.iea.org/reports/an-energy-sector-roadmap-to-net-zero-emissions-in-colombia> [Accessed 22 Feb. 2026].
- International Monetary Fund (IMF). (2025). Phasing out Diesel Subsidies in Colombia: Distributional Impacts and Strategic Considerations. (IMF Country Report No. 25/281). [online] Washington, D.C.: IMF. Available at: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2025/281/article-A002-en.xml> [Accessed 19 Jan. 2026].

- Khan, M.H. (2021). Political settlements and the analysis of institutions. *African Affairs*, 120(480), pp. 509–510. Available at: <https://doi.org/10.1093/afraf/ady055> [Accessed 19 Nov. 2026].
- Kurtz, C. (2016). *Participatory Narrative Inquiry: An introduction with examples*. Cynthia F. Kurtz. https://www.cfkurtz.com/Kurtz_PNI_March2016.pdf
- Lawrence Pedroza, D. E., España, J. and Ortega Arango, S. (2022). Comunidades de energía para una transición energética: una revisión documental de los elementos, retos, y tendencias del autoconsumo comunitario. *Revista Ingenierías USBMed*, ISSN-e 2027-5846, 13(2), pp. 13–24.
- Mining Technology. (2024). *Coal production in Colombia and major projects*. [online] Data Insights. Available at: <https://www.mining-technology.com/data-insights/coal-in-colombia/> [Accessed 18 Sep. 2025].
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2023). Colombia lidera en Latinoamérica el llamado sobre la no proliferación de combustibles fósiles. [online] Available at: <https://www.minambiente.gov.co/colombia-lidera-en-latinoamerica-el-llamado-sobre-la-no-proliferacion-de-combustibles-fosiles/> [Accessed 21 Feb. 2026].
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2025). Decreto 1033 de 2025: Por el cual se adiciona el capítulo 10, del Título 2, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con la Licencia Ambiental Solar con Diseño Optimizado -LASolar-. [pdf] Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Available at: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2025/10/DECRETO-1033-DEL-30-DE-SEPTIEMBRE-DE-2025.pdf> [Accessed 15 Jan. 2026].
- Ministerio de Minas y Energía. (2024a). Comunidades Energéticas. [online] Available at: <https://www.minenergia.gov.co/es/comunidades-energeticas/> [Accessed 17 Jan. 2026].
- Ministerio de Minas y Energía. (2024b). Minambiente y ANLA dan vía libre a la segunda fase del proyecto de transmisión Colectora con el tramo Colectora-Cuestecitas en La Guajira. [online] Available at: <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/minambiente-y-anla-dan>

- [-v%C3%ADa-libre-a-la-segunda-fase-del-proyecto-de-transmisi%C3%B3n-colectora-co
n-el-tramo-colectora-cuestecitas-en-la-guajira/](#) [Accessed 22 Jan. 2026].
- Ministerio de Minas y Energía. (2024c). Testimonio de Claudia Rangel sobre el acceso a la energía. [video] Available at: <https://www.instagram.com/minenergiaco/> [Accessed 19 Nov. 2025].
- Ministerio de Minas y Energía. (2024d). Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa de Colombia. [pdf] Bogotá: Ministerio de Minas y Energía. Available at: https://minenergia.gov.co/documents/13272/Hoja_de_ruta_transicion_energetica_justa_TEJ_2025.pdf [Accessed 4 Nov. 2025].
- Ministerio de Minas y Energía. (2024e). Diagnóstico base para la Transición Energética Justa. [pdf] Bogotá: Ministerio de Minas y Energía. Available at: https://www.minenergia.gov.co/documents/10439/2._Diagnóstico_base_para_la_TEJ.pdf [Accessed 22 Sep. 2025].
- Ministerio de Minas y Energía. (2024b). Informe indicativo de Pobreza Energética Multidimensional en Colombia: Resumen ejecutivo. [pdf] Bogotá: Ministerio de Minas y Energía. Available at: <https://minenergia.gov.co/documents/14107/Resumen-ejecutivo-Indice-Pobreza-Energetica-Multidimensional-IPEM.pdf> [Accessed 29 Sep. 2025].
- Ministerio de Minas y Energía. (2026). Colombia acelera la transición energética: las energías limpias ya representan el 15,6% de la matriz eléctrica. [online] Available at: <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/colombia-acelera-la-transicion-energetica-las-energias-limpias-ya-representan-el-156-de-la-matriz-electrica/> [Accessed 2 Feb. 2026].
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2022). Resultados electorales Presidenciales 2022. [pdf] Bogotá: MOE. Available at: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/11/DIGITAL-Resultados-Presidenciales-2022.pdf> [Accessed 10 Aug. 2025].
- Moreno, R. and Larrahondo, D. (2021). The First Auction of Non-Conventional Renewable Energy in Colombia: Results and Perspectives. [online] International Journal of Energy Economics and Policy, 11(1), pp. 528–535. <https://doi.org/10.32479/ijeep.10010>

- Murgas, B., Henao-Pérez, A. and Guzmán, L. (2023). Oposición pública o manifestación social frente a proyectos de inversión en Chile y Colombia. *Región Científica*, 2(2), 2023112. <https://doi.org/10.58763/rc2023112>.
- Naranjo, S. (2024). La Estrecha: La primera comunidad energética de Colombia, que traza el camino para las demás. *ColombiaCheck*. Available at: <https://colombiacheck.com/investigaciones/la-estrecha-la-primera-comunidad-energetica-de-colombia-que-traza-el-camino-para> [Accessed 12 Sep. 2025].
- Nieto Combariza, M. J. (2015). Instituciones y desarrollo sostenible: la influencia del marco institucional en la evolución del sector eléctrico. (Working Paper No. 2015-10). [pdf] Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, Programa de Economía. Available at: https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/collections/documents/field_attached_file/wp_2015-10_instituciones_y_energia_mjnieto.pdf [Accessed 21 Aug. 2025].
- Niranjan, A., Harvey, F., Noor, D., & Carrington, D. (2024). Cop summits “no longer fit for purpose”, say leading climate policy experts. *The Guardian*. Available at: <https://www.theguardian.com/environment/2024/nov/15/cop-summits-no-longer-fit-for-purpose-say-leading-climate-policy-experts> [Accessed 18 Aug. 2025].
- Novoa Orjuela, Y. D. (2025). La gobernabilidad legislativa en el primer gobierno progresista de Colombia. [online] *Revista Arista Jurídico-Política*, 2(2), pp. 67–89. <https://doi.org/10.22490/30730252.10085>
- Orduz Salinas, N. (2024). Recomendaciones para el desarrollo de comunidades energéticas. [online] *Indepaz*. Available at: <https://indepaz.org.co/recomendaciones-para-el-desarrollo-de-comunidades-energeticas/> [Accessed 19 Nov. 2025].
- Patzy, F., Peña Niño, J. and González Espinosa, A. C. (2022). Colombia: Inclusion and Upgraded Governance Are Keys to Petro’s Energy Transition Ambition. [online] *Natural Resource Governance Institute (NRGI)*. Available at: <https://resourcegovernance.org/articles/colombia-inclusion-and-upgraded-governance-are-keys-petros-energy-transition-ambition> [Accessed 10 Feb. 2026].

- Pombo, C. (2001). Regulatory reform in Colombia's electric utilities. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 41(5), pp. 683–711.
[https://doi.org/10.1016/S1062-9769\(01\)00098-9](https://doi.org/10.1016/S1062-9769(01)00098-9)
- Portafolio. (2025). Opción tarifaria: ¿cómo funciona este mecanismo y para qué sirve?. [online] Available at:
<https://www.portafolio.co/energia/opcion-tarifaria-como-funciona-esta-mecanismo-y-para-que-sirve-626781> [Accessed 22 Feb. 2026].
- Preciado Ochoa, I. (2025). Las energías comunitarias le hablan a las comunidades energéticas. Bogotá: Censat Agua Viva. Available at:
<https://censat.org/las-energias-comunitarias-le-hablan-a-las-comunidades-energeticas/> [Accessed 25 Aug. 2025]
- Presidencia de la República. (2023). Decreto 2236 de 2023: Por el cual se adiciona al Decreto 1073 de 2015 con el fin de reglamentar parcialmente el artículo 235 de la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en lo relacionado con las Comunidades Energéticas. [pdf] Bogotá: Diario Oficial No. 52.616. Available at:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=227230> [Accessed 20 Feb. 2026].
- Presidencia de la República. (2025b). Decreto 972 de 2025: Por el cual se adiciona la Sección 4C al Capítulo 2 del Título III Sector de Energía Eléctrica de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1073 de 2015, que habilita el desarrollo de la energía solar como fuente de autogeneración para los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 del Sistema Interconectado Nacional (SIN) y de las Zonas No Interconectadas (ZNI) como una alternativa al subsidio existente para el consumo de electricidad y crea el Programa Colombia Solar Bogotá: Diario Oficial. Available at:
<https://www1.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=263656> [Accessed 21 Feb. 2026].
- Procuraduría General de la Nación. (2024). Colombia y la Transición Energética: Reflexiones y recomendaciones sobre una transición hecha a la medida de nuestro país. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Available at:
<https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Diciembre%202024/Colombia%20y%20la%20Transición%20Energética%20VF%20VF.pdf> [Accessed 20 Feb. 2026].

- Promigas and Fundación Promigas. (2025). III Reporte IMPE 2025. Es hora de zarpar: Rumbo a pobreza energética de un dígito en 2030. [pdf] Barranquilla: Promigas. Available at: <https://fundacionpromigas.org.co/impe/> [Accessed 9 Nov. 2025].
- Red+ Noticias. (2025). *Gustavo Petro señala a empresas eléctricas de fraude mientras el gobierno acumula millonarias deudas* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=eK5lmLLYE4w>
- Rivera-Lozada, I. C., Gómez Sánchez, A. M. and Uni-Chilito, J. (2025). Persistence of the armed conflict in Colombia: an agreement without peace. *EconomiA*, 26(3), pp. 294–316. <https://doi.org/10.1108/ECON-10-2023-0165>.
- Roll, M. (2023). From pockets of effectiveness to topographies of state performance? In S. Hickey (Ed.), *Pockets of effectiveness and the politics of state-building and development in Africa*. Oxford Academic.
- Roy, P., Slota, A., & Khan, M. (2022). *A new approach to anti-corruption – When rule-breakers rule*. SOAS Anti-Corruption Evidence, SOAS University of London. Available at: <https://ace.soas.ac.uk/publication/a-new-approach-to-anti-corruption-when-rule-breakers-rule/> [Accessed 15 Aug. 2025].
- SER Colombia. (2025). *Informe SER Colombia: Avances en proyectos de energías renovables no convencionales*. Available at: https://ser-colombia.org/wp-content/uploads/2025/08/INFORME_AGOSTO2025-SER-Colombia.pdf [Accessed 19 Feb. 2026].
- SER Colombia. (2026). Balance Renovable 2026: 4.000 MW proyectados y 6 acciones clave para una Colombia energéticamente competitiva. [pdf] Bogotá: Asociación Energías Renovables. Available at: <https://ser-colombia.org/estudios-y-documentos/> [Accessed 19 Feb. 2026].
- SER Colombia. (2026). Asociación Energías Renovables: Impulsando la transición energética. [online] Available at: <https://ser-colombia.org/> [Accessed 19 Feb. 2026].
- Suárez, J. and Alguero, M. O. (2024). ¿Qué es la opción tarifaria y por qué causa chispas entre las empresas eléctricas y el gobierno Petro?. [online] ColombiaCheck. Available at: <https://colombiacheck.com/investigaciones/que-es-la-opcion-tarifaria-y-por-que-causa-chispas-entre-las-empresas-electricas-y> [Accessed 28 Jan. 2026]

- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2024). Informe Sectorial de la Prestación del Servicio de Energía Eléctrica: Vigencia 2023 - Zonas No Interconectadas. Bogotá. Available at: <https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/Informe-sectorial-de-la-prestacion-del-servicio-de-energia-electrica-vigencia-2023-ZNI.pdf> [Accessed 8 Dec. 2025].
- El Tiempo. (2024). Las comunidades energéticas que están transformando a Colombia. [online] Available at: <https://www.eltiempo.com/mas-contenido/las-comunidades-energeticas-que-estan-transfomando-a-colombia-3413193> [Accessed 29 Oct. 2026].
- Tracking SDG7. (2024). The Energy Progress Report: Colombia Profile. [online] Available at: <https://trackingsdg7.esmap.org/> [Accessed 23 Feb. 2026].
- Transition Away Conference. (2024). Transitioning Away from Fossil Fuels: Global Perspectives and Strategies. [online] Available at: <https://transitionawayconference.com/> [Accessed 22 Feb. 2026].
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). (2024a). Actualización Plan Energético Nacional (PEN) 2022-2052: Tomo I. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía. Available at: <https://www.upme.gov.co/simec/planeacion-energetica/plan-energetico-nacional-1/> [Accessed 3 Dec. 2025].
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). (2024b). Resolución 501 de 2024: Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la inscripción de las Comunidades Energéticas en el Registro de Comunidades Energéticas - RCE, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto número 2236 de 2023. Bogotá: Gestor Normativo CREG. Available at: https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_upme_0501_2024.htm [Accessed 21 Feb. 2026].
- United States Department of the Treasury. (2023). Readout: Secretary of the Treasury Janet L. Yellen's Meeting with President Gustavo Petro of Colombia. Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/js1456> [Accessed 21 Feb. 2026].
- Valora Analitik. (2024a). Gobierno Petro pagó millonaria deuda de subsidios de energía de 2024. [online] Available at:

- <https://www.valoraanalitik.com/gobierno-pago-deuda-subsidios-energia-2024/> [Accessed 23 Jan. 2026].
- Valora Analitik. (2024b). Así estaría inflando Gobierno Petro cifras de energías renovables. [online] Available at: <https://www.valoraanalitik.com/asi-estaria-inflando-gobierno-petro-cifras-de-energias-renovables/> [Accessed 21 Nov. 2025].
- Waskow, D., Garcia, M., Srouji, J., Swaby, G., Larsen, G., Cogswell, N., Alayza, N., Oliveira, M., Robinson, M., Barber, C., Sandrini, M. and Silverwood-Cope, K. (2025). Beyond the Headlines: COP30's Outcomes and Disappointments. [online] World Resources Institute (WRI). Available at: <https://www.wri.org/insights/cop30-outcomes-next-steps> [Accessed 10 Feb. 2026].
- World Bank. (2022). Colombia: Leading the Path to Sustainability in Latin America. [online] Available at: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/08/31/colombia-leading-the-path-to-sustainability-in-latin-america> [Accessed 22 Feb. 2026].
- World Bank. (2023). Colombia Country Climate and Development Report (CCDR). [pdf] Washington, DC: World Bank Group. Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099072023124010841/pdf/P1781040ddec680a00aebf0315573ff6d8d.pdf> [Accessed 22 Feb. 2026].
- World Resources Institute [WRI]. (2025). Todo lo que hay que saber sobre el nuevo plan climático 2035 de Colombia. World Resources Institute. Available at: <https://es.wri.org/insights/todo-lo-que-hay-que-saber-sobre-el-nuevo-plan-climatico-2035-de-colombia> [Accessed 13 Feb. 2026].

Anexo 1. Marco conceptual y metodología

Esta historia ha sido tejida a partir de diversas voces colombianas y está enmarcada por trabajos previos de distintas disciplinas orientados a comprender el cambio. Nos centramos en un elemento de la Transición Energética Justa (TEJ) del país —las Comunidades Energéticas— y no pretendemos evaluar su impacto. Más bien, nos apoyamos en intentos previos de retratar historias de cambio para comprender los factores contextuales, institucionales y burocráticos que lo habilitan, así como las estrategias empleadas. En ese sentido, buscamos aportar nuevas perspectivas sobre cómo ocurre el cambio, con énfasis en las lecciones emergentes para otros practicantes del cambio.

Un recurso en el que nos basamos fue el kit de herramientas de Oxfam para Historias de Cambio (Green, 2019), que destaca, por ejemplo, la importancia del contexto: las instituciones, los agentes y los eventos. El modelo original de Green propone que el cambio involucra cuatro componentes interconectados que operan en relación dinámica entre sí (véase la Figura 1):

1. El **contexto** hace referencia a los factores ambientales más amplios que moldean el cambio: cambios demográficos, globalización, cambio tecnológico, presiones medioambientales y dinámicas culturales.
2. Las **instituciones** son las organizaciones y las reglas —tanto formales (servicio civil, Estado de derecho, sistemas democráticos) como informales (normas sociales, estructuras familiares, autoridad pública)— que establecen las "reglas del juego."
3. Los **agentes** son las organizaciones e individuos activamente involucrados en promover o bloquear el cambio: movimientos sociales, partidos políticos, élites, fuerzas militares y grupos religiosos.
4. Los **eventos** son ocurrencias únicas que desencadenan cambios más amplios: elecciones, guerras, pandemias, desastres naturales y crisis económicas.

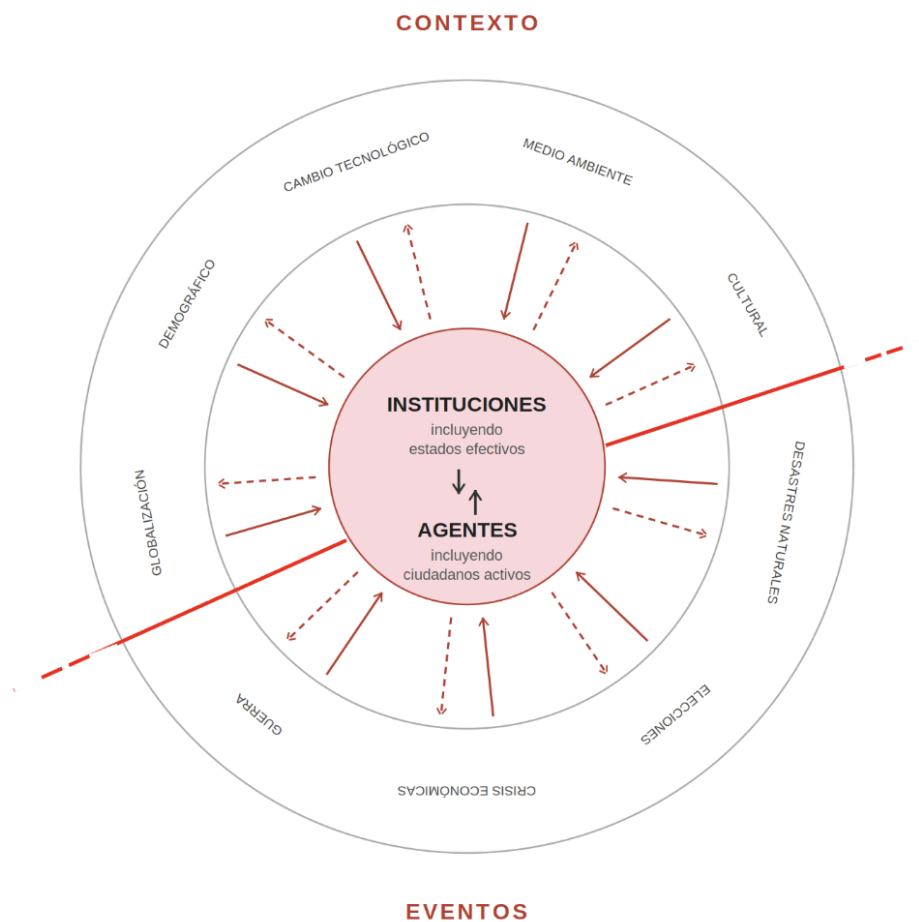
Green propone un proceso de cuatro pasos que comienza con la identificación de estos componentes del cambio, para luego complementarlo con el desarrollo de una línea de tiempo del proceso de cambio y un análisis de poder habilitado por un mapeo de actores. El proceso culmina con un análisis de las dinámicas del cambio considerando el cambio acumulativo y secuencial, los accidentes, las coyunturas críticas y los retrocesos, teniendo en cuenta que el

cambio a menudo se articula en torno a ideas e individuos inspiradores, que las organizaciones pueden alterar el equilibrio de poder, y la relevancia del efecto demostración (Green, 2019).

Ampliando el kit de herramientas para las Historias de Cambio

Construimos sobre los componentes del cambio, el análisis de poder y las dinámicas del cambio (véase la Figura 2) para adaptar el enfoque de manera adecuada al análisis del cambio en el marco de los acuerdos políticos y los ámbitos de política pública, considerando al mismo tiempo los distintos puntos de vista de los protagonistas de la TEJ en Colombia. Basamos esta expansión del modelo en literatura sobre:

Figura A.1. Cómo ocurre el cambio – Cómo analizar los procesos de cambio



Fuente: Green (2019) p. 2

Los **acuerdos políticos** constituyen una parte particularmente importante de la historia del contexto, por lo que nos apoyamos en Roy, Slota & Khan (2022) y Hudson et al. (2025), así

como en nuestra propia aplicación de su metodología a Colombia y su sector energético (Bain & Flórez, 2024).

Recurrimos a la **literatura sobre coaliciones de cambio** para explorar cómo navegar caminos de reforma políticamente viables (The Asia Foundation, 2023).

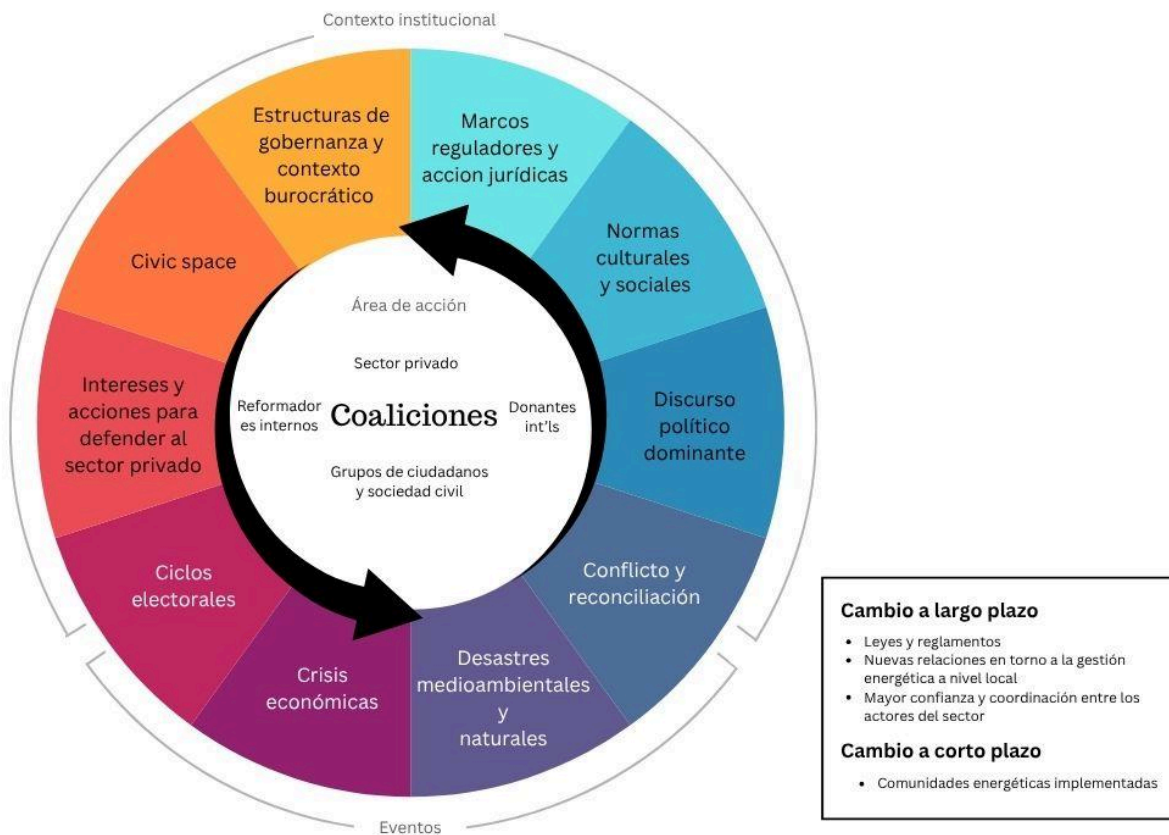
También nos esforzamos por desentrañar cómo el **ámbito de las políticas públicas**, enmarcado por contextos y eventos específicos, habilita o bloquea los intentos de cambio. Dentro de este ámbito, buscamos comprender la autonomía burocrática (Roll, 2023) y el empoderamiento burocrático (Honig, 2024), así como la resolución adaptativa de problemas (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2013) y el uso de ideas paradigmáticas para moldear narrativas públicas (Hickey & Mohan, 2023).

Adicionalmente, con base en esta literatura y en nuestra experiencia trabajando en Colombia, dividimos también el cambio que emerge del ámbito de las políticas públicas en dos tipos:

1. **Cambios transaccionales / de corto plazo** — nuevos servicios entregados que son cuantificables a través del número de carreteras, paneles solares o libros distribuidos, por ejemplo.
2. **Cambios transformacionales / de largo plazo** — modificaciones en leyes, incentivos y relaciones que pueden tener impactos duraderos pero que eluden la cuantificación.

En las páginas siguientes presentamos la literatura utilizada para expandir el marco de trabajo del kit de herramientas de Oxfam para Historias de Cambio y la manera en que la empleamos. Tras esta sección, presentamos brevemente el método utilizado.

Figura A.2. Marco del Círculo del Cambio



Fuente: Elaborada por sus autores.

Los acuerdos políticos constituyen una parte particularmente importante de la historia del contexto, por lo que nos apoyamos en Roy, Slota y Khan (2022) y Hudson et al. (2025), así como en nuestra propia aplicación de su metodología a Colombia (Bain y Flórez, 2024). Los acuerdos políticos son "una descripción de la distribución del poder entre las organizaciones relevantes para el análisis de un problema institucional o de política específico" (Khan, 2021, p. 509). El marco SOAS-ACE fue desarrollado como un enfoque anticorrupción. Se diferencia de los enfoques convencionales en este campo en que reconoce que en algunos contextos de desarrollo el incumplimiento de las reglas se explica mejor porque hacerlo es de interés para los actores poderosos, y no existen actores contrapesos claramente identificados con el poder, el interés y la capacidad para impulsar el cambio. Utilizamos este marco para comprender el sistema de gobernanza más amplio y las brechas en la implementación. El marco es particularmente útil para entender cómo se comportan los distintos actores a lo largo de un sistema, por qué, y dónde podrían existir puntos de entrada para iniciar un cambio. "Tomamos prestados los conceptos de poder —la capacidad de los actores para hacer que otros sigan las reglas formales e informales dentro de un sistema—, capacidades —el potencial productivo de los actores y su incentivo para

el beneficio personal—, e intereses —la motivación de los actores para invertir su tiempo y energía en sostener el cambio" (Bain y Flórez, 2024, p. 9).

Inspirados en el trabajo de The Asia Foundation (2023), situamos las coaliciones en el centro del círculo del cambio, partiendo de la idea de que el cambio real depende de que distintos actores poderosos confluyen para "encontrar formas de superar la falta de incentivos para el cambio en el núcleo del acuerdo político" (The Asia Foundation, 2023, p. 10). En nuestro marco, el cambio raramente —si acaso alguna vez— ocurre por esfuerzos aislados; para que se produzca y se sostenga en el tiempo, se necesitan coaliciones. Las coaliciones son "una alianza táctica de grupos e individuos que persiguen un cambio social o político tangible que no pueden lograr trabajando individualmente" (The Asia Foundation, 2023, p. 10). Por tanto, comprender si existen coaliciones que fomenten el proceso de cambio, y en qué medida, es relevante para entender qué tipo de cambio se logra, cómo puede sostenerse, y qué tipos de poder y recursos podrían ser necesarios para superar las barreras existentes y transformar las dinámicas del sistema.

Si bien el rol de las coaliciones y la manera en que navegan el ámbito político son fundamentales para comprender cómo ocurre el cambio y cómo puede lograrse, es importante no perder de vista a los reformadores internos dentro del Estado y los desafíos que enfrentan dadas las dinámicas del acuerdo político y los obstáculos burocráticos. Por ello, exploramos si estos reformadores internos cuentan con un entorno habilitador para convertirse en burócratas con vocación de misión (Honig, 2024), o en qué medida la relación de las instituciones en las que trabajan con el contexto político circundante inhibe el desarrollo e implementación de prácticas innovadoras e impactantes (Roll, 2023), así como la manera en que cambios poderosos en ideas paradigmáticas —como la introducción de la justicia en la transición energética— pueden habilitar o inhibir el cambio (Hickey y Mohan, 2023).

El trabajo de Honig (2024) sobre los burócratas con vocación de misión argumenta que la gestión estricta de cumplimiento, basada en el logro de metas y la adhesión rígida a las normas, tiende a socavar la autonomía de los servidores públicos, quienes frecuentemente necesitan innovar y encontrar soluciones delicadas a problemas complejos del mundo real. El autor sostiene que crear las condiciones para que los servidores públicos trabajen orientados al cumplimiento del servicio —la gestión por empoderamiento— genera el espacio para resolver problemas, innovar y cumplir las misiones. En consonancia con esto, e informados por el trabajo de Roll (2023), consideramos a las agencias energéticas en el contexto político, fiscal y regulatorio en el que operan, y cómo el acuerdo político moldea sus posibilidades de impulsar el cambio a nivel sistémico y construir sobre los focos de efectividad existentes.

También nos apoyamos en Andrews, Pritchett y Woolcock (2013) para explorar si los reformadores dentro y fuera del gobierno pueden utilizar la resolución adaptativa de problemas para participar de manera efectiva en el avance de las reformas institucionales necesarias para

producir el cambio y establecer las condiciones que lo hagan sostenible en el tiempo. En otras palabras, evaluamos en qué medida los reformadores han logrado concretar reformas reales que vayan más allá del mimetismo isomórfico —o cambio solo en papel.

Finalmente, introducimos una distinción clara en el tipo de cambio que puede lograrse. Por un lado, existe el cambio transaccional, o cambio a corto plazo que prioriza el logro de métricas institucionales (como el aumento del acceso a la energía). Este tipo de cambio puede ser útil para demostrar el potencial de la agenda de cambio y su alineación con el discurso político, pero si es el único tipo de cambio que se persigue, obstaculiza el trabajo de los servidores públicos, la sostenibilidad de los resultados en el mediano y largo plazo, y el cambio en las prácticas y relaciones entre los actores. Por otro lado, el cambio transformacional hace referencia a cambios de largo plazo en las leyes, los incentivos y las ideas que guían el comportamiento y las relaciones de los actores del sistema. Estos cambios tienden a tener efectos duraderos, pero perseguirlos únicamente sin mostrar resultados a corto plazo puede reducir la credibilidad de la agenda de cambio y mermar la obtención de beneficios políticos. Los reformadores necesitan equilibrar cuidadosamente estos dos tipos de cambio para alcanzar el éxito.

Recopilando la historia: narrativa y método

Siguiendo a Green (2019), identificamos los principales componentes del cambio según nuestro marco del círculo del cambio, a partir de una revisión bibliográfica y del compromiso experiencial en el trabajo sobre comunidades energéticas en Colombia. Con base en esto, desarrollamos una línea de tiempo para comprender el proceso de cambio en el contexto de las administraciones anteriores y del camino de Colombia en la transición energética, y extrajimos un conjunto de hipótesis iniciales y preguntas orientadoras para las sesiones de intercambio narrativo.

Las hipótesis iniciales que desarrollamos se centraron en los cuellos de botella que, a nuestro juicio, obstaculizaron el progreso en la implementación de las comunidades energéticas en el marco del trabajo de transición energética justa. Estas hipótesis iniciales, compartidas previamente con los participantes, se agruparon en seis categorías:

1. Inercia burocrática: las dificultades que entraña transformar las normas y prácticas de la administración pública para implementar políticas reformistas. Esta categoría incluye desafíos como la experiencia limitada en el acompañamiento local y social, así como las restricciones legales y regulatorias que obstaculizan la implementación de las reformas.
2. Diseño institucional que favorece la continuación del statu quo: los requisitos y procesos incorporados en el Estado que elevan los costos de transacción de las iniciativas que buscan reformar el sistema. Esta categoría incluye desafíos como las dificultades para establecer el quórum de expertos reformistas dentro de la CREG y las prioridades

regulatorias en competencia que dispersan la atención institucional en distintas direcciones.

3. Debilidad de la descentralización en el sector energético: la limitada claridad en torno a los roles y responsabilidades de las entidades públicas locales y departamentales dentro del sistema energético y en la implementación de proyectos de energía. Este cuello de botella incluye desafíos como los débiles incentivos para que los gobiernos subnacionales participen y apoyen las iniciativas energéticas.
4. Débiles incentivos para la coordinación interinstitucional: los obstáculos asociados a la coordinación entre sectores del gobierno para la implementación de la política de Comunidades Energéticas a nivel territorial.
5. Incentivos débiles e inciertos para movilizar inversión y atraer nuevos actores al sistema: las dificultades asociadas a la atracción de inversión hacia un sector en el que la distribución de beneficios está cambiando como resultado de reformas redistributivas y orientadas a la justicia, agravadas por el lento ritmo de aprobación regulatoria para las comunidades energéticas y la limitada claridad en torno a los incentivos de inversión asociados a ellas.
6. Limitada priorización por parte del MME y dificultades para construir una coalición en torno a la TEJ, incluyendo desafíos como la fragmentación de agendas entre grupos de la sociedad civil y la academia, y portafolios de donantes que siguen siendo rígidos y poco adaptados a las prioridades cambiantes.

También diseñamos guías de entrevista semiestructuradas que abarcaron: trayectoria personal y profesional; autorreflexión sobre los avances logrados; perspectivas sobre los principales cuellos de botella; y visiones sobre la sostenibilidad de la agenda. Realizamos 20 entrevistas con una amplia gama de participantes, incluyendo servidores públicos y políticos a nivel nacional y subnacional, así como representantes del sector privado, donantes, académicos y organizaciones de la sociedad civil.

En la preparación de nuestras sesiones de intercambio narrativo, nos apoyamos en la orientación metodológica tanto de Successful Societies de la Universidad de Princeton (Innovations for Successful Societies, 2011) como en orientaciones más recientes sobre Indagación Narrativa Participativa (Kurtz, 2016). Estos enfoques nos guiaron para comprender los relatos de las personas que vivieron la transición energética justa y participaron activamente en su configuración. Nuestro foco estuvo en priorizar las voces de los participantes, no buscando consenso entre ellos sino capturando diferentes perspectivas para construir una historia de cambio cohesionada.