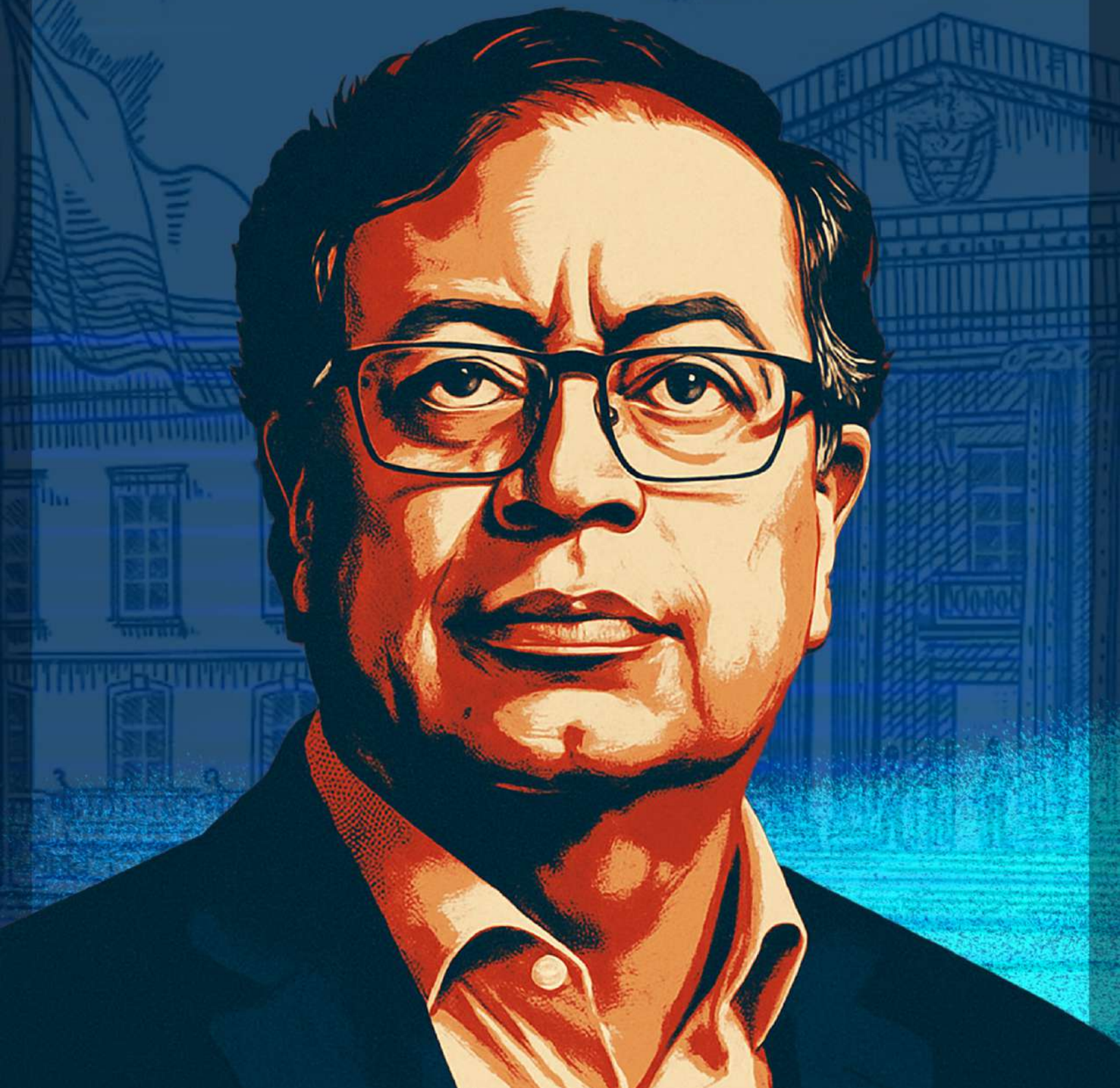
Pares
Fundación Paz & Reconciliación

2025 PETRO

UNA TRANSICIÓN EN TRES CARRILES



León Valencia
Director Fundación Paz & Reconciliación

Diana Aristizabal
Subdirectora Administrativa

Laura Bonilla
Subdirectora Fundación Paz & Reconciliación

Maria Camila García
Gerente de Proyectos

Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos

Francisco Daza
Coordinador de la Línea
Paz, Seguridad y Derechos Humanos

Johanna Torres
Coordinadora proyecto Espacios Comunitarios para la Paz

Mauricio Valencia
Investigador Nacional

Paola Marín Molano
Investigadora Nacional

Lina María Rosero Medina
Enlace territorial para el norte del Cauca

Andrés Paternostro
Enlace territorial para la subregión del Bajo Cauca antioqueño

Katia Rosero
Enlace Territorial de Nariño

Carlos Araujo
Enlace Territorial de Arauca

Anderson Salinas
Enlace Territorial de Norte de Santander

Nicolás León
Investigador

Santiago Medina Ramos
Asistente de Investigación

Línea Gobernabilidad y Democracia

Isaac Morales
Coordinador Línea Gobernabilidad y Democracia

Óscar A. Chala
Investigador

Natalia Reina
Investigadora

Juan Manuel Velandia
Investigador

Diego Alejandro Pedraza
Investigador

Línea de Gobernanza para la Transición Energética y La Paz

NASHRY ZAHGUI IBN MUCKTAFI ARIB-AH-RIB
Coordinador de la línea Gobernanza para la Transición Energética y La Paz

Daniela Bernier Pacheco
Investigadora Social

Lizeth Serrato Contreras
Investigadora Social

John Correa
Ingeniero Electrónico

Oficina Pacífico

Linda Y. Posso
Coordinadora de la Línea Pacífico

Línea Jóvenes en Riesgo y Participación Juvenil

Sebastián Solano
Coordinador de la línea Jóvenes en Riesgo y Participación Juvenil

Observatorio Cultural

Catalina Valencia
Coordiandora del observatorio cultural

Camilo Tiria Buitrago

Erika María Rivera

Comunicaciones

Iván Gallo
Gerente de comunicaciones e incidencia

Laura Sanabria
Diseño y Diagramación

Sergio Saavedra
Realizador audiovisual

Línea TIC

Diana Paola Herrera
Coordinadora de Tecnologías de la Información

CONTENIDO

Editorial 4

Capítulo I. Cumplimiento de promesas de campaña 8

Panorama general de cumplimiento 11

Áreas con mayor y menor cumplimiento 12

¿qué se logró, qué se frustró, y por qué? 17

Capítulo II. Ejecución presupuestal a tres años de gobierno 20

Sectores con mejora sostenida 24

Sectores con deterioro progresivo 25

Análisis de brechas por etapa de ejecución 26

Relación entre ejecución presupuestal y prioridades del gobierno Petro 28

Capítulo III Petro en cifras (2022-2025) 32

La Economía. 32

El empresariado 33

La transición energética 34

La aprobación del presidente 36

Tendencia general de aprobación y favorabilidad (2022–2025) 37

Diferencias regionales en la opinión pública 40

Diferencias generacionales 41

Opinión por nivel socioeconómico 42

La seguridad en el gobierno Petro 46

Capítulo VI: El gobierno, las redes, el legislativo y el poder en un gobierno de transición. 49

El gabinete en disputa: redes de poder y lógicas de lealtad (2022–2025) 32

Los movimientos clave del tercer año: rupturas, giros y nombres propios 53

La gobernabilidad en tensión: reformas, Congreso y consulta popular (2024–2025) 55

GOBIERNO PETRO: 75 % DE UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN DISPUTA

Laura Bonilla - Subdirectora de Pares

Colombia es una rareza política en América Latina. Con más de 170 años de historia electoral —y menos interrupciones autoritarias que muchos de sus vecinos— ha sido, paradójicamente, una de las democracias más cerradas en términos de alternancia ideológica. Aunque existen elecciones desde mediados del siglo XIX, y partidos de izquierda formal desde 1926, ninguna fuerza identificada como izquierda democrática había accedido a la presidencia de la República hasta el año 2022.

La llegada de Gustavo Petro al poder supuso un giro no solo ideológico, sino también simbólico: por primera vez en casi dos siglos, sectores históricamente excluidos del sistema político —comunidades étnicas, movimientos sociales, sectores alternativos— accedieron directamente al Ejecutivo. Pero ese cambio ocurre en un país que nunca cerró del todo sus ciclos de violencia política, y en un sistema institucional que no fue diseñado para albergar rupturas ideológicas de fondo.

Desde la Fundación Paz y Reconciliación entendemos que la palabra que mejor define al primer gobierno de izquierda en Colombia es transición. Para muchos, una transición caótica; para otros, profundamente disruptiva. Con un estilo político altamente semiótico, señalado por sus rezagos en ejecución y cumplimiento, el gobierno Petro ha impuesto una presencia constante en el debate público. Difícilmente transcurre una semana sin que la agenda política esté marcada por sus decisiones, anuncios o controversias.

Durante más de un siglo, la izquierda formal habitó el sistema político en condición de excepción. De los más de 170 años de vida electoral en Colombia, solo un 24 % ha estado marcado por gobiernos con una intención clara de reformas sociales o distributivas, y casi todos esos episodios provienen

del liberalismo reformista. La mayoría de los momentos de apertura han estado acompañados de reacciones violentas ante la posibilidad de transformación. Por eso, estos tres años del gobierno de Gustavo Petro —que representan apenas el 0,03 % de nuestra historia electoral— constituyen un hito: la izquierda democrática accede al poder en un país que alcanza, finalmente, su transición política. Un signo de modernidad democrática, aunque no exento de contradicciones.
El gobierno del Pacto Histórico encarna una etapa de transición política e histórica, cargada de expectativas, resistencias, errores y tensiones. Como toda transición, genera incertidumbre. La narrativa del abismo —reproducida tanto por la oposición como por ciertos sectores económicos y mediáticos— es parte del síndrome que acompaña los cambios de régimen.

Y sin embargo, estamos ante un cambio de ciclo. La firma del Acuerdo de Paz en 2016 con las FARC abrió la puerta para que la izquierda democrática pudiera aspirar con viabilidad real al poder nacional. La llegada de Petro fue posible por esa transformación. Pero como plantea León Valencia, no estamos al borde del colapso, sino en medio de un proceso en el que el conflicto armado ha cedido, y la disputa por el poder se traslada a las instituciones. La polarización, las tensiones judiciales y la hiperpolitización del debate no son síntomas del fracaso democrático, sino de su reorganización.

Tres años después, el gobierno Petro continúa operando en un clima de transición inconclusa: su legitimidad social convive con una fragmentación política profunda; su mandato electoral enfrenta resistencias institucionales constantes; y su programa de reformas choca con inercias administrativas, bloqueos normativos y tensiones internas. En su interior coexisten sectores comprometidos con una agenda transformadora y otros más conservadores, renuentes a banderas clásicas de la izquierda democrática como la igualdad de género o la inclusión de poblaciones diversas. Se cruzan viejas formas de clientelismo, operadores políticos tradicionales, activismos sociales, nuevas tecnocracias, partidos formales de izquierda y otros que desearían un enfoque más radical o, por el

contrario, más técnico y gradualista.

La llegada del primer gobierno de izquierda también ha dejado al descubierto las fracturas estructurales del sistema democrático colombiano: la persistencia de redes de corrupción, la sobrevivencia de alianzas antes condenadas, la adaptabilidad de los clanes políticos tradicionales. En paralelo, temas que durante décadas fueron patrimonio de la izquierda —como los derechos humanos, la defensa de líderes sociales o las causas indígenas— han sido apropiados, de manera selectiva y estratégica, por sectores de derecha o del centro político. Es un gobierno que impone agenda todos los días, pero también uno bajo hipervigilancia constante.

Este informe, al evaluar los avances, rezagos y dilemas de estos tres años, busca contribuir a la comprensión de ese tránsito: ni el cierre de un ciclo ni el nacimiento pleno de otro, sino el difícil y contradictorio proceso de transformación de un país que apenas comienza a imaginar lo posible.

La primera parte de esta tercera entrega evalúa el cumplimiento de las promesas de campaña. El segundo capítulo aborda la evolución de los principales indicadores macroeconómicos y la ejecución presupuestal. El tercero analiza la gobernabilidad, los cambios ministeriales y la relación con el Congreso. Finalmente, se presenta un balance de los indicadores de seguridad, orden público y convivencia, con sus respectivas conclusiones.

La Fundación Paz y Reconciliación confía en que este balance —técnico, riguroso y documentado— contribuya a una democracia vibrante, capaz de acoger el proceso de transición política como un cambio irreversible que, precisamente por su importancia, debe ser vigilado críticamente, pero sin caer en alarmismos infundados.

2025 PETRO:
UNA TRANSICIÓN EN TRES CARRILES

CAPÍTULO I.
CUMPLIMIENTO DE LAS PROMESAS DE CAMPAÑA.

Para el análisis del cumplimiento de las promesas de campaña del gobierno Petro se construyó una base de datos estructurada con 60 promesas clave, seleccionadas a partir de una lectura sistemática del programa de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 y otros documentos oficiales y políticos relevantes. Entre estos se incluyen el discurso de posesión presidencial, intervenciones públicas estratégicas del presidente y su gabinete, así como declaraciones programáticas emitidas por ministerios y entidades rectoras de política pública.

La selección respondió a un enfoque de muestreo cualitativo intencionado, con los siguientes criterios:

Centralidad política:

Se priorizaron promesas que ocuparon un lugar destacado en el discurso de campaña o en la narrativa de gobierno.

Valor programático:

Se incluyeron promesas con formulación clara, delimitable y verificable, que pudieran ser contrastadas con hechos o instrumentos de política.

Representatividad temática:

Se buscó una cobertura equilibrada de las áreas prioritarias del proyecto de gobierno, desde lo social y lo económico hasta lo institucional y ambiental.

Diversidad de niveles de ambición:

Se incorporaron promesas con distintos grados de transformación esperada (estructurales, intermedias y simbólicas), para analizar no solo la ejecución, sino la relación entre ambición y cumplimiento.

Cada promesa fue registrada como unidad de análisis independiente, con atributos asociados a su formulación, alcance, instrumento requerido y nivel de cumplimiento. Esta estrategia metodológica permite observar tanto patrones globales como particularidades sectoriales o institucionales, ofreciendo una lectura matizada del desempeño gubernamental frente a su propio mandato programático. Para ello, se definieron una serie de atributos que permiten capturar tanto la dimensión temática como el tipo de esfuerzo requerido para su implementación.

En primer lugar, se identificó el sector de política pública al que corresponde cada promesa, agrupándolas por área temática (por ejemplo, salud, educación, seguridad, tributaria, igualdad). Posteriormente, se asignó un nivel de ambición reformista —alta, media o baja— de acuerdo con el tipo de transformación institucional, distributiva o política que implicaría su cumplimiento. Esta clasificación permitió diferenciar entre promesas simbólicas, ajustes incrementales y reformas estructurales.

El estado de cumplimiento fue evaluado a partir de seis categorías iniciales, posteriormente armonizadas en tres macroestados: (i) cumplida, incluyendo tanto el cumplimiento formal (normativo o administrativo) como sustantivo (con resultados verificables); (ii) parcialmente cumplida, cuando hubo avances normativos o de diseño sin ejecución completa; y (iii) no cumplida, que a su vez distingue entre promesas con intento fallido (acciones impulsadas sin éxito) y promesas sin evidencia de avance alguno.

Cada promesa incluyó también un campo de observaciones cualitativas, donde se documentaron los hitos clave, las decisiones adoptadas, los obstáculos encontrados y el contexto político o institucional que condicionó su ejecución. En los casos pertinentes, se especificó el tipo de instrumento requerido para su implementación (acto legislativo, política pública, decreto, reglamentación, etc.), permitiendo evaluar su grado de dependencia del Congreso o del aparato administrativo.

El análisis se sustentó en una triangulación de fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes oficiales se incluyeron el Plan Nacional de Desarrollo, leyes aprobadas, documentos CONPES, decretos

ejecutivos, reportes sectoriales, boletines ministeriales y reportes de rendición de cuentas. Asimismo, se hizo seguimiento a los proyectos de ley presentados, su trámite legislativo y su eventual archivo. Cuando fue necesario, se incorporaron informes de observatorios institucionales, opiniones de expertos y reportes de medios especializados, especialmente para contrastar entre cumplimiento formal y cumplimiento sustantivo.

En términos analíticos, se optó por un modelo de evaluación gradual y contextualizado, evitando una lectura binaria del cumplimiento. Se distinguieron al menos **cinco tipos**:

CUMPLIMIENTO FORMAL:

- cuando se materializó la medida (ley, decreto, acto administrativo), sin evidencia de efectos tangibles inmediatos.

CUMPLIMIENTO SUSTANTIVO:

- cuando se constatan impactos verificables en políticas públicas, distribución de recursos o transformación institucional.

CUMPLIMIENTO SIMBÓLICO:

- medidas con alto valor discursivo o mediático, pero sin implementación sustantiva.

INTENTO FALLIDO:

- promesas que fueron impulsadas mediante proyectos, anuncios o diseños preliminares, pero que no prosperaron.

NO CUMPLIMIENTO SIN INTENTO:

- promesas que no registran avances verificables ni iniciativas orientadas a su ejecución.

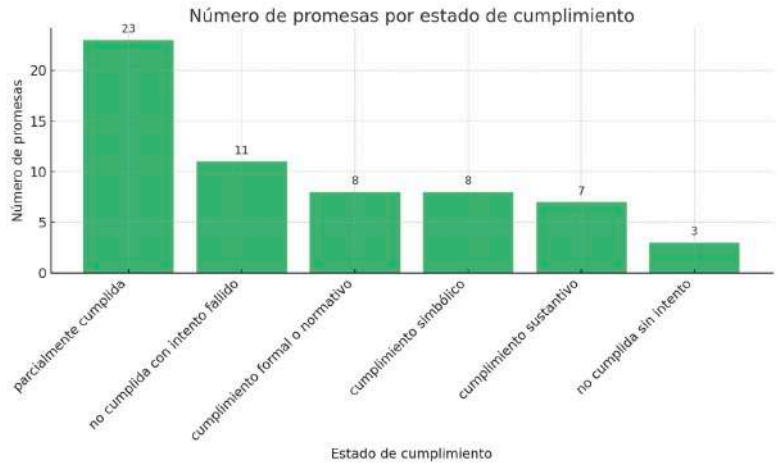
Finalmente, se reconocen las limitaciones temporales del análisis. Algunas promesas, por su naturaleza estructural, tienen horizontes de cumplimiento que exceden el periodo de gobierno evaluado. En estos casos, se consideró la solidez del inicio del proceso —diseño, priorización, asignación de recursos— como un indicador de avance. Cabe precisar que esta evaluación no se orienta a medir percepción ciudadana ni aprobación política, sino exclusivamente la capacidad del Estado para traducir compromisos programáticos en acción gubernamental verificable.

PANORAMA GENERAL DE CUMPLIMIENTO

Del total de promesas analizadas, apenas el 14 % puede considerarse plenamente cumplido, es decir, aquellas que lograron avanzar tanto en términos normativos como en ejecución sustantiva. Un 38 % de las promesas fueron parcialmente cumplidas, muchas de ellas con avances normativos sin despliegue territorial o con implementación restringida. El 48 % restante corresponde a promesas no cumplidas, de las cuales cerca de un tercio presentaron intentos fallidos de cumplimiento mediante propuestas legislativas archivadas, programas frustrados o decisiones revertidas.

El cumplimiento varía significativamente según el nivel de ambición reformista. Entre las promesas de baja ambición, más del 40 % fueron cumplidas, mientras que en las de ambición alta, menos del 15 % lograron completarse, y más de la mitad quedaron en estado parcial o fallido. Esto sugiere una correlación estructural entre el nivel de transformación propuesto y la capacidad real del Estado para ejecutarlo, especialmente bajo condiciones de gobernabilidad limitada.

Gráfico. 1 Número de promesas por estado de cumplimiento. Fuente: programa de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 y otros documentos oficiales y políticos relevantes. Procesamiento PARES.



ÁREAS CON MAYOR Y MENOR CUMPLIMIENTO

Las promesas de campaña se clasificaron en 16 áreas temáticas como se muestra en la tabla 1 a continuación. Un primer análisis muestra que efectivamente pocas promesas de campaña no han tenido ningún intento de cumplimiento, pero que en el mismo sentido también pocas se han cumplido de forma sustantiva, en gran parte en comparación con el alto nivel de ambición reformista.

El análisis por área temática, ponderado por el total de promesas formuladas en cada eje, revela tres patrones de cumplimiento: sectores con ejecución estructurada, sectores con avance parcial o simbólico, y sectores con rezago crítico o incumplimiento sostenido. Es importante volver a aclarar que esta medición se refiere exclusivamente a las promesas de campaña y su cumplimiento y no se está evaluando ni percepción ciudadana, ni resultados o impacto de las promesas que se concretaron en políticas públicas o decisiones.

ÁREAS CON CUMPLIMIENTO ALTO (≥ 80 % PARCIAL O MAYOR)

POLÍTICA EXTERIOR (100 %):

Única área con 100 % de promesas cumplidas (2 simbólicas y 1 sustantiva), incluyendo el restablecimiento de relaciones con Venezuela y el liderazgo ambiental en foros multilaterales. Refleja una apuesta sólida en diplomacia, aunque más performativa que estructural.

IGUALDAD Y EQUIDAD SOCIAL (100 %):

Las cuatro promesas evaluadas en esta área —como la creación del Ministerio de la Igualdad, la implementación de la renta ciudadana y el ingreso básico para cuidadores— registran cumplimiento en el plano **normativo, simbólico o parcial**. Sin embargo, este cumplimiento no debe confundirse con una ejecución efectiva. Si bien el Ministerio de la Igualdad fue formalmente creado, su capacidad operativa, nivel de ejecución presupuestal e impacto real sobre las desigualdades estructurales han sido limitados. De forma similar, la renta ciudadana cuenta con una base normativa, pero no puede considerarse una política consolidada de renta básica, ni cumple criterios de suficiencia, universalidad o permanencia. El ingreso básico para cuidadores, por su parte, no superó el enfoque focalizado ni alcanzó una formulación con respaldo institucional sólido. En conjunto, estas medidas ilustran cómo los avances formales no necesariamente se traducen en políticas públicas transformadoras ni sostenibles.

MEDIO AMBIENTE Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA (100 % PARCIAL O MAYOR):

Si se agrupan **Medio Ambiente** (3 promesas, 1 formal y 2 parciales) y **Transición Energética** (1 promesa parcial), el área ambiental alcanza un cumplimiento del 100 % con esfuerzos normativos y pilotos relevantes, pero sin consolidación institucional o cobertura nacional. No obstante, al ser una de las áreas de mayor ambición y que requería un alto esfuerzo de gobernabilidad es un área cuyos resultados pueden llegar a tener la mayor sostenibilidad en comparación con el resto de las promesas de campaña.

ECONOMÍA (86 %):

De las siete promesas evaluadas en el área económica, seis registran algún nivel de cumplimiento formal o parcial. Avances como la aprobación de la reforma pensional, el respeto institucional a la independencia del Banco de la República y las medidas de contención en los precios alimentarios sostienen un desempeño técnico robusto. Aunque las declaraciones del presidente frente al emisor han sido en ocasiones polémicas, no se ha materializado ninguna acción que comprometa la autonomía operativa de la Junta. A pesar de estos logros, no se ha logrado aún una transformación profunda en inclusión productiva ni en la creación de un programa estructurado de empleo garantizado.

TRIBUTARIA (80 %):

Tres promesas cumplidas (como el impuesto a ultraprocesados y el incremento a las rentas altas) y una parcialmente cumplida. La meta más ambiciosa —aumentar el recaudo +5 % del PIB— fracasó, pero el área muestra alineación normativa y técnica con los compromisos programáticos.

ÁREAS CON CUMPLIMIENTO INTERMEDIO (50–75 % PARCIAL O MAYOR)

JUSTICIA (75 %):

Avance estructural con la creación de la Jurisdicción Agraria (cumplimiento formal) y esfuerzos simbólicos en el apoyo a la JEP. Sin embargo, la reforma general a la justicia quedó archivada. Es un área con desequilibrio entre logros técnicos y ausencia de una visión sistémica.

REFORMAS INSTITUCIONALES (67 %):

La aprobación de la reforma laboral y la reforma pensional representaron un hito sustantivo. Aun así, fracasaron intentos de reforma política y de descentralización efectiva, pese a la aprobación del Sistema General de Participaciones, aunque altamente dependiente de una futura ley de competencias. El desempeño es mixto y refleja las dificultades para impulsar cambios institucionales estructurales.

EDUCACIÓN (67 %):

Se destaca el cumplimiento sustantivo del PAE, pero la jornada única quedó sin implementación y el acceso a la primera infancia mantiene brechas. El área mantiene impulso operativo más que transformaciones normativas. Se ha concentrado en Educación Superior sin que esto haya implicado una inyección de recursos significativa al sistema de universidades públicas.

SEGURIDAD Y DEFENSA (60 %):

Se implementó una nueva fuerza antidisturbios (UNDMO) y se avanzó parcialmente en políticas de ascenso por mérito. Sin embargo, falló la reforma estructural de la Policía y persiste el uso de escoltas. Cumplimiento parcial en una de las áreas más sensibles políticamente.

PAZ Y DDHH (50 %):

De 6 promesas, 3 son parcialmente cumplidas y 3 no cumplidas. Aunque se instalaron mesas de diálogo y se avanzó en la implementación de normas como el Decreto 660, la implementación del Acuerdo de Paz del 2016 y la protección de líderes sociales siguen rezagadas. Refleja la complejidad operativa del área y la dificultad de articular paz territorial con institucionalidad efectiva y especialmente con la provisión de condiciones de seguridad.

JÓVENES (50 %):

Un área con promesas ambiciosas como "Jóvenes en Paz" y la reforma de "Jóvenes en Acción", pero con avances parciales, críticas públicas y problemas de ejecución. La política juvenil no logró consolidarse institucionalmente.

ÁREAS CRÍTICAS CON BAJO CUMPLIMIENTO (< 50 %)

SALUD (33 %):

La reforma estructural fue hundida en el Congreso. Otras dos promesas (estatuto laboral en salud y red nacional de CAPS) no pasaron del piloto o de la formulación. A pesar del alto nivel de ambición, fue una de las áreas más debilitadas por falta de gobernabilidad, resistencia corporativa y errores estratégicos.

ANTICORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA (0 %):

La única promesa en esta área fue incumplida. A pesar de su centralidad en el discurso de campaña, el gobierno no logró articular una política nacional anticorrupción, y además enfrentó escándalos que erosionaron su legitimidad institucional.

Tabla 1. Clasificación por número total de promesas, grado de cumplimiento (sustantivo, formal, simbólico, parcial o fallido) y proporción relativa de ejecución. Fuente: Base de datos propia, sistematizada por la Fundación Paz & Reconciliación (PARES), a partir del programa de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 y documentos oficiales de seguimiento (2022–2025).

Área temática	Total, promesas analizadas	Cumplidas (sustantiva, formal, simbólica)	Parcialmente cumplidas	No cumplidas (con/sin intento)	Cumplimiento proporcional*
Agricultura y desarrollo rural	1	0	1	0	100 % parcial
Anticorrupción y transparencia	1	0	0	1	0 %
Economía	7	3 (formales)	3	1	86 % parcial o mayor
Educación	6	1 (sustantiva)	3	2	67 % parcial o mayor
Igualdad y equidad de género	2	2 (simbólicas)	0	0	100 % simbólico
Igualdad y equidad social	4	2 (formales/simbólicas)	2	0	100 % parcial o mayor
Infraestructura	1	0	1	0	100 % parcial
Jóvenes	2	0	1	1	50 %
Justicia	4	2 (1 formal, 1 simbólica)	1	1	75 % parcial o mayor
Medio Ambiente	3	1 (formal)	2	0	100 % parcial o mayor
Paz y DDHH	6	0	3	3	50% parcial o mayor
Política Exterior	3	3 (2 simbólicas, 1 sustantiva)	0	0	100 %
Reformas Institucionales	3	1 (sustantiva)	1	1	67 % parcial o mayor
Salud	3	0	1	2	33 %
Seguridad y Defensa	5	1 (sustantiva)	2	2	60 % parcial o mayor
Transición Energética	1	0	1	0	100 % parcial
Tributaria	5	3 (2 formales, 1 sustantiva)	1	1	80 % parcial o mayor

¿QUÉ SE LOGRÓ, QUÉ SE FRUSTRÓ, Y POR QUÉ?

Del total de promesas analizadas, apenas el 14 % puede considerarse plenamente cumplido, es decir, aquellas que lograron avanzar tanto en términos normativos como en ejecución sustantiva. Un 38 % de las promesas fueron parcialmente cumplidas, muchas de ellas con avances normativos sin despliegue territorial o con implementación restringida. El 48 % restante corresponde a promesas no cumplidas, de las cuales cerca de un tercio presentaron intentos fallidos de cumplimiento mediante propuestas legislativas archivadas, programas frustrados o decisiones revertidas.

El cumplimiento varía significativamente según el nivel de ambición reformista. Entre las promesas de baja ambición, más del 40 % fueron cumplidas, mientras que en las de ambición alta, menos del 15 % lograron completarse, y más de la mitad quedaron en estado parcial o fallido. Esto sugiere una correlación estructural entre el nivel de transformación propuesto y la capacidad real del Estado para ejecutarlo, especialmente bajo condiciones de gobernabilidad limitada.

Tabla 2. Factores de éxito identificados para el cumplimiento de campaña

N°	Factor identificado	Descripción	Ejemplos	Claves del éxito
1	Formulación normativa clara y temprana	Las promesas que llegaron a cumplimiento formal o sustantivo suelen tener en común una acción temprana, acompañada de una propuesta normativa bien redactada y jurídicamente viable.	· Reforma tributaria presentada y aprobada en los primeros meses del gobierno. · Reforma pensional con estructura técnica clara, aprobada en 2024.	Planificación técnica, oportunidad política, solidez jurídica

2	Alto alineamiento entre discurso presidencial e instituciones	El discurso presidencial insistente, cuando logra traducirse en alineación con ministerios, bancadas y opinión pública, facilita la ejecución o aprobación.	· UNDMO como reemplazo del ESMAD, sostenida por discurso de seguridad humana. · Educación superior gratuita consolidada mediante narrativa y movilización presupuestal.	Convergencia entre liderazgo político y operatividad técnica
3	Medidas viables con bajo costo político	Algunas promesas se cumplieron sustantivamente al implicar solo cambios administrativos o regulatorios, sin grandes reformas estructurales ni altos costos para el statu quo.	· Nuevas Zonas de Reserva Campesina y ratificación del Acuerdo de Escazú, sin vetos significativos. · Fortalecimiento del PAE mediante gestión de contratación y compras públicas.	Medidas bien orientadas, pero no disruptivas

En contraste con los casos exitosos, las promesas no cumplidas revelan patrones claros de fracaso asociados a cuatro grandes cuellos de botella: **ambición alta sin gobernabilidad, debilidad en la implementación tras la aprobación normativa, falta de articulación interinstitucional y territorial, y anuncios sin respaldo normativo ni financiero.** Muchas de las promesas más estructurales —como la reforma a la salud, la protección a líderes sociales o el empleo garantizado— no fracasaron por falta de voluntad, sino por la incapacidad del gobierno de articular liderazgo político, diseño técnico y capacidad operativa sostenida.

Aun cuando existieron intentos normativos o formulaciones iniciales, estos no lograron consolidarse por la ausencia de mayorías legislativas, la fragmentación del gabinete y la debilidad institucional. En otros casos, se cumplieron formalmente promesas de bajo impacto, cuyo efecto fue principalmente simbólico, revelando una preferencia por medidas políticamente viables, pero con escaso potencial transformador. Este balance confirma que gobernar con una agenda ambiciosa exige más que voluntad: requiere una arquitectura estatal alineada, gobernabilidad efectiva y estrategia territorial robusta.

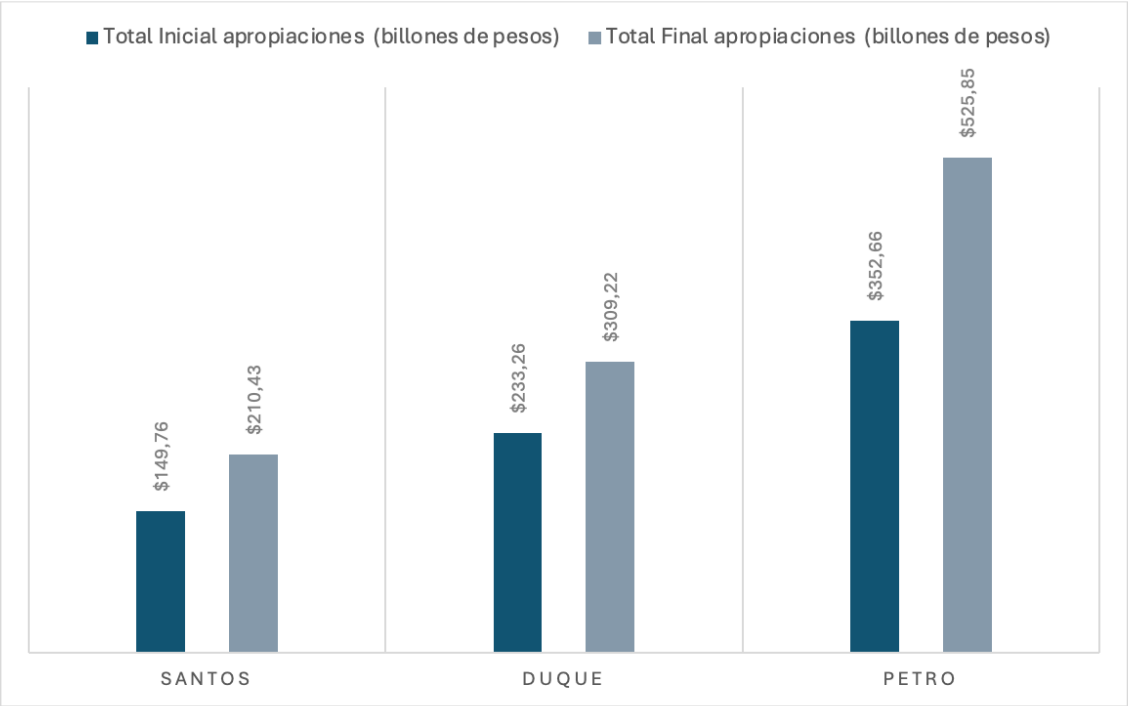
Tabla 3, Factores de incumplimiento referentes a promesas de campaña.

N°	Factor identificado	Descripción	Ejemplos	Errores comunes
1	Altísima ambición con baja gobernabilidad	Muchas promesas estructurales exigían mayorías legislativas o coaliciones que el gobierno no logró consolidar, enfrentando vetos institucionales y resistencias sectoriales.	• Reforma a la salud hundida por falta de apoyos en el Congreso y errores estratégicos. • Reforma política archivada por pérdida de control legislativo y contradicciones internas.	Subestimar las condiciones reales de gobernabilidad
2	Débil implementación posterior a la aprobación	Varias promesas con cumplimiento formal fracasaron en su ejecución por falta de estructura operativa, presupuesto efectivo o capacidad institucional suficiente.	• Ministerio de la Igualdad creado pero con ejecución marginal. • Renta ciudadana lanzada normativamente, pero con bajo alcance e integración.	Confundir aprobación normativa con implementación real
3	Falta de articulación territorial o interinstitucional	Promesas que no lograron traducirse en acciones concretas en territorio o que sufrieron por falta de coordinación entre entidades nacionales, regionales y locales.	• Protección a líderes sociales debilitada por fragmentación institucional. • CAPS implementados parcialmente, sin integración nacional ni con sistema de aseguramiento.	Enfoque centralista, débil coordinación entre entidades
4	Políticas anunciadas sin soporte normativo ni financiero	Varias promesas fueron formuladas en discursos o planes estratégicos, pero sin traducirse en instrumentos jurídicos, presupuestales o programáticos que permitieran su ejecución efectiva.	• Empleo garantizado mencionado en discursos, sin diseño normativo. • Ingreso básico para cuidadores esbozado, pero sin política ni operatividad definida.	Declaración sin respaldo normativo ni financiero

CAPÍTULO II.
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A TRES AÑOS DE GOBIERNO

De los últimos doce años, el gobierno de Gustavo Petro es el que más ha incrementado el presupuesto anual, pasando de una apropiación inicial de 352 billones de pesos a 525. Es el presupuesto general de la nación más alto de la última década, por encima incluso del período pandémico.

Gráfico. 2. Total inicial y final de apropiaciones presupuestales (gobierno Petro a 3 años) representadas en billones de pesos. Fuente: Ministerio de hacienda y crédito público. Procesamiento PARES



Como se muestra en los gráficos a continuación, una de las principales razones para el incremento presupuestal es el servicio de la deuda. Como se muestra en el gráfico, históricamente la mayor proporción del presupuesto se destina a funcionamiento del Estado, seguido del pago de deuda (incluyendo servicio a la deuda) y finalmente de inversión que es la menor proporción.

Entre 2024 y 2025, el servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación (PGN) pasó de 94,4 a 112,6 billones de pesos, registrando un incremento del 19,1 %. Esta variación representa uno de los saltos más significativos en la historia fiscal reciente del país, y ha elevado el peso del servicio de la deuda por encima del 21 % del total del presupuesto. Este comportamiento no obedece a una sola causa, sino a la convergencia de factores estructurales y coyunturales que han tensionado severamente las finanzas públicas.

En primer lugar, el aumento se explica por la acumulación de deuda pública heredada, producto de los compromisos adquiridos durante la pandemia y los déficits persistentes en la última década. A ello se suma una estrategia fiscal expansiva que ha requerido nuevos créditos para financiar programas sociales, subsidios, y transferencias territoriales. Según estimaciones recientes, el déficit fiscal superará el 7,5 % del PIB en 2025, lo que ha obligado al Gobierno a suspender temporalmente la regla fiscal.

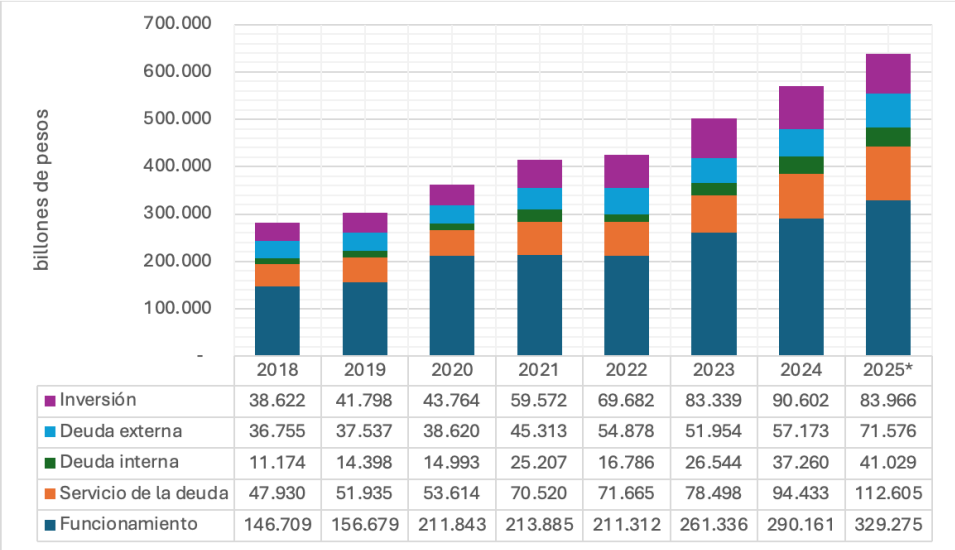
En segundo lugar, el costo del endeudamiento ha aumentado debido al deterioro de la percepción de riesgo país. Las primas exigidas por los mercados para financiar la deuda colombiana se han elevado, en parte por incertidumbre política, tensiones institucionales y debilidad en el recaudo tributario. Esto ha encarecido significativamente el crédito externo y ha incrementado la carga de intereses, especialmente sobre la deuda interna que representa más del 60 % del total del servicio.

En tercer lugar, se ha presentado una caída relativa en los ingresos tributarios, lo que reduce la capacidad del Estado para atender sus obligaciones sin recurrir a nuevo endeudamiento. En 2025, se estima que cerca del 34 % del recaudo tributario será destinado exclusivamente al pago de intereses, lo que limita de forma crítica el margen para inversión pública y gasto social.

Finalmente, la estructura misma del gasto público ha contribuido al problema. Una porción creciente del presupuesto está destinada a gastos inflexibles —como pensiones, salud, combustibles y transferencias— que no pueden ajustarse fácilmente, incluso en contextos de restricción fiscal. Esta rigidez del gasto, combinada con un nivel elevado de deuda, genera un efecto de bola de nieve que dificulta los esfuerzos de consolidación fiscal.

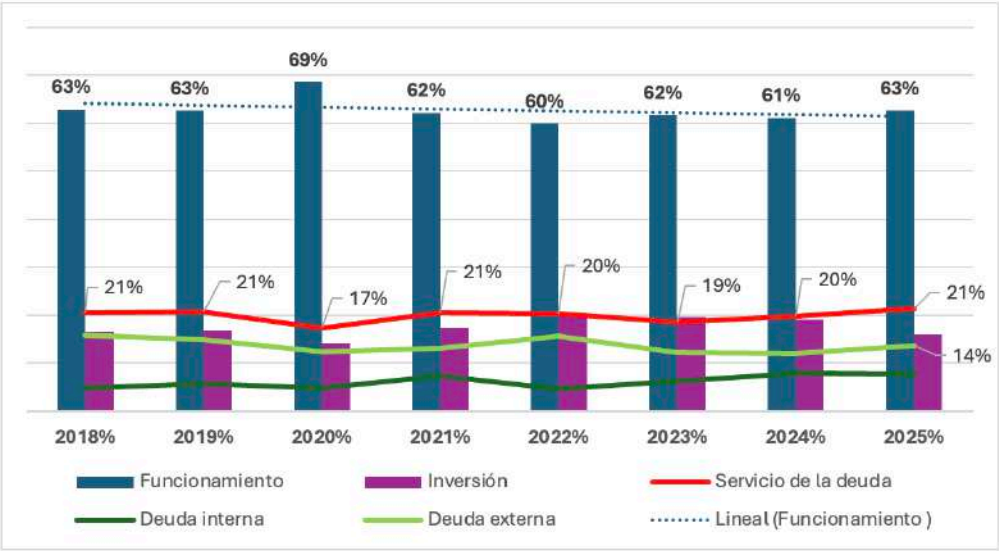
En conjunto, estos factores configuran un escenario en el que el aumento del servicio de la deuda no solo refleja decisiones pasadas, sino que condiciona severamente la capacidad del Estado para ejecutar nuevas políticas públicas. La presión financiera que implica este rubro se ha convertido en una de las principales amenazas para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestal y la autonomía de la política pública en el corto y mediano plazo.

Gráfico. 3 Destinación presupuestal de las apropiaciones 2018-2025 en billones de pesos. Fuente: Ministerio de hacienda y crédito público. Procesamiento PARES

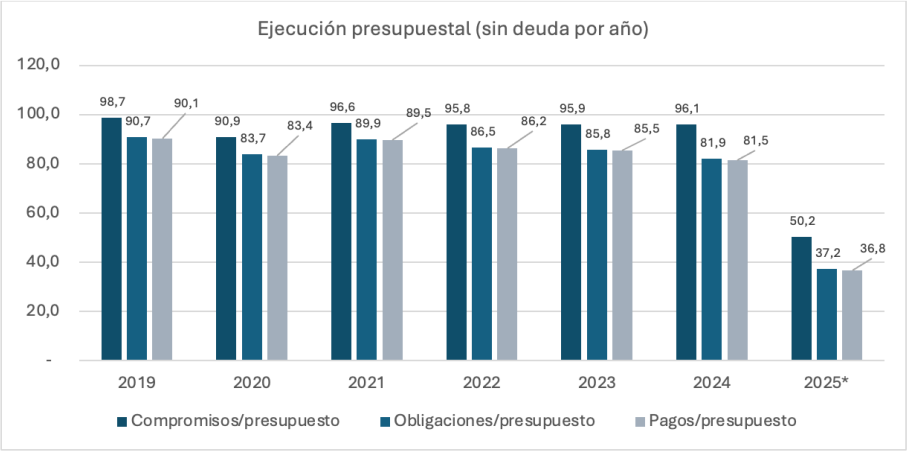


	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
Inversión	38.622	41.798	43.764	59.572	69.682	83.339	90.602	83.966
Deuda externa	36.755	37.537	38.620	45.313	54.878	51.954	57.173	71.576
Deuda interna	11.174	14.398	14.993	25.207	16.786	26.544	37.260	41.029
Servicio de la deuda	47.930	51.935	53.614	70.520	71.665	78.498	94.433	112.605
Funcionamiento	146.709	156.679	211.843	213.885	211.312	261.336	290.161	329.275

Gráfico. 4. Destinación presupuestal de las apropiaciones 2018-2025 en porcentaje del total. Fuente: Ministerio de hacienda y crédito público. Procesamiento PARES



Respecto a la evolución de la ejecución presupuestal, sin incluir el servicio de la deuda, entre 2019 y junio de 2025, se presentan tres indicadores por año: compromisos sobre el presupuesto, obligaciones sobre el presupuesto, y pagos efectivos sobre el presupuesto. Estos tres indicadores permiten evaluar no solo el tamaño del gasto aprobado, sino la capacidad real del Estado para ejecutarlo en tiempo y forma.



Entre 2019 y 2023, la ejecución presupuestal se mantuvo en niveles relativamente altos y estables. Los compromisos anuales oscilaron entre el 90 % y el 98 % del total apropiado, lo que indica una gestión administrativa eficiente en la planeación del gasto. Las obligaciones y pagos se ubicaron consistentemente entre el 83 % y el 90 %, lo que refleja una ejecución efectiva del gasto público, a pesar de las restricciones asociadas a la pandemia (2020) y a los cambios de gobierno (2022). Este patrón sugiere que el aparato estatal ha tenido la capacidad de comprometer y ejecutar la mayor parte de los recursos presupuestados, incluso en contextos de alta complejidad.

No obstante, el año 2024 marca un punto de quiebre. Aunque los compromisos aún alcanzan el 96,1 %, las obligaciones bajan al 81,9 % y los pagos caen a 81,5 %, revelando una menor eficiencia en el flujo efectivo del gasto. En 2025, con corte a junio, la caída es aún más pronunciada con un 50.2% del presupuesto comprometido a junio, en un año electoral en que la ley de garantías puede afectar la ejecución. Apenas el 37,2 % ha sido obligado, y los pagos ejecutados llegan al 36,8 %.

SECTORES CON MEJORA SOSTENIDA

Algunos sectores evidencian una trayectoria estable o ascendente en ejecución presupuestal, tanto en compromisos como en pagos, lo que sugiere continuidad operativa, solidez institucional y alineación entre planeación y ejecución. Entre ellos destacan:

EDUCACIÓN:

Mantiene ejecuciones cercanas al 100 % en los tres primeros años, con 96,2 % pagado en 2024 y 46,5 % ya ejecutado en 2025. Este sector tiene la ventaja que una gran parte de su presupuesto es descentralizado a través del Sistema General de Participaciones, y ejecutado por gobernaciones y alcaldías, razón por la cual históricamente tiene altos niveles de ejecución.

SALUD, PROTECCIÓN SOCIAL Y TRABAJO:

Muestra mejora sostenida en pagos, alcanzando 88,7 % en 2024 y 40,9 % a mitad de 2025. Las transferencias a entes territoriales también explican la alta ejecución.

RELACIONES EXTERIORES:

Conserva niveles estables por encima del 90 % en todos los años revisados.

SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA Y NO REPETICIÓN:

Supera el 90 % de ejecución entre 2022 y 2024, con una trayectoria creciente en pagos.

SECTORES CON DETERIORO PROGRESIVO

Otras carteras exhiben caídas sostenidas o debilidades estructurales en ejecución:

PLANEACIÓN:

La ejecución real cae de 41,6 % en 2022 a solo 24,4 % en 2025, sin lograr recuperar niveles adecuados.

HACIENDA:

Inicia con una ejecución del 77,1 % en 2022, pero desciende a solo 21,6 % en 2025, lo que es particularmente crítico dado su rol transversal.

REGISTRADURÍA:

Pasa de una ejecución de 92,4 % en 2022 a un 10,1 % en 2025. La caída sostenida puede tener implicaciones en el calendario electoral y los procesos democráticos.

¿Qué esperar del 2025?

Aunque es esperable una ejecución parcial en los primeros meses del año, los datos de 2025 muestran subejecuciones por debajo del 30 % en más de 10 sectores. Esto sugiere más que un rezago estacional; apunta a cuellos de botella administrativos, problemas de contratación o falta de proyectos listos para ejecutar.

Sectores como Presidencia (13,1 %), Transporte (16,7 %), Hacienda (21,6 %) y Deporte (18,6 %) muestran niveles tan bajos que comprometen la posibilidad de cierre efectivo del año fiscal.

ANÁLISIS DE BRECHAS POR ETAPA DE EJECUCIÓN

Más allá de los totales ejecutados, el análisis de la progresión entre apropiación, compromiso, obligación y pago permite identificar dónde se concentra el estancamiento presupuestal en cada sector.

Sectores que comprometen, pero no ejecutan

Varios sectores muestran niveles razonables de compromiso, pero no logran convertir estos en obligaciones ni pagos efectivos. Es el caso de:

Cultura (2025): 63,8 % comprometido, pero solo 29,6 % pagado.

Tecnologías de la Información y Comunicaciones (2025): 68,2 % comprometido, 34,9 % pagado.

Interior y Justicia (2025): 57,8 % comprometido, 29,1 % pagado.

Sectores estancados en etapas iniciales

Algunos sectores presentan brechas severas desde la etapa de compromiso, lo que indica problemas desde el arranque de la ejecución:

Hacienda (2025):

Solo 29,2 % comprometido frente a su apropiación; una de las tasas más bajas del conjunto.

Registraduría (2025):

Apenas 14,3 % comprometido, y 10,1 % pagado.

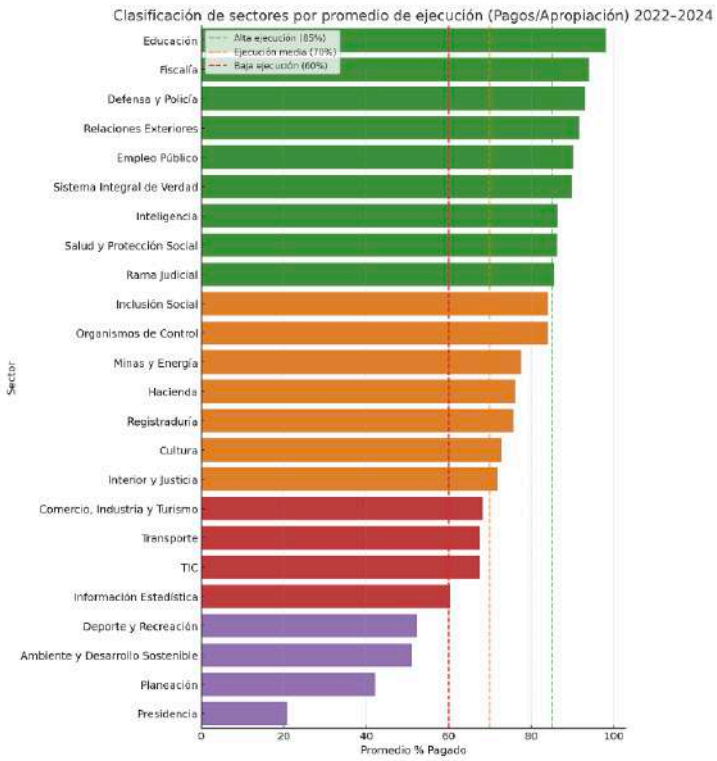
Presidencia (2025):

67 % comprometido, pero solo 13,1 % pagado; refleja un desfase crítico.

Brechas históricas persistentes

Sectores como Planeación, Cultura, Deporte y Registraduría han tenido brechas amplias entre apropiación y pagos desde 2022, lo que sugiere déficits estructurales de capacidad institucional o planeación programática. En contraste, sectores como Educación, Defensa y Relaciones Exteriores muestran alta coherencia entre apropiación, compromisos y pagos, lo que se traduce en eficiencia técnica y estabilidad operativa.

Gráfico. 5. Clasificación de sectores por promedio de ejecución medido en pagos/apropiación entre el 2022 y el 2024. Fuente: Ministerio de Hacienda y crédito público. Procesamiento PARES



Sectores como Planeación, Cultura, Deporte y Registraduría han tenido brechas amplias entre apropiación y pagos desde 2022, lo que sugiere déficits estructurales de capacidad institucional o planeación programática. En contraste, sectores como Educación, Defensa y Relaciones Exteriores muestran alta coherencia entre apropiación, compromisos y pagos, lo que se traduce en eficiencia técnica y estabilidad operativa.

Mapa de calor de la ejecución presupuestal sectorial por año. Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Procesamiento PARES.												
Sector	Compromisos/Apropiación				Obligaciones/Apropiación				Pagos/Apropiación			
	2022	2023	2024	2025*	2022	2023	2024	2025*	2022	2023	2024	2025*
Agricultura y desarrollo rural	89,7	90,8	97,1	46,4	74,0	74,3	37,9	18,4	73,7	74,0	37,8	18,1
Ambiente y desarrollo sostenible	85,6	85,9	98,8	58,9	58,9	45,1	50,6	36,8	58,3	44,6	50,0	36,7
Ciencia, tecnología e innovación	99,0	98,6	98,1	64,7	87,7	65,9	87,4	35,8	87,7	65,9	86,8	35,8
Comercio, industria y turismo	97,9	98,7	97,7	63,1	75,9	67,5	61,4	26,2	75,9	67,4	61,4	26,0
Congreso de la república	94,6	98,0	95,0	49,9	88,5	87,0	80,6	35,2	88,3	87,0	80,6	35,1
Cultura	97,7	98,8	99,0	63,8	79,7	75,4	64,7	29,7	79,4	75,2	63,5	29,6
Defensa y policía	98,4	99,1	99,2	49,1	95,2	94,9	90,0	40,2	94,9	94,5	89,7	39,4
Deporte y recreación	97,9	73,6	93,7	46,9	61,9	59,1	36,0	18,6	61,9	59,1	36,0	18,6
Educación	99,9	99,1	99,9	61,5	99,8	98,0	96,4	47,3	99,8	98,0	96,2	46,5
Empleo público	92,2	97,0	94,5	49,2	90,7	92,8	92,6	44,1	88,4	90,3	92,2	44,0
Fiscalía	99,1	99,3	98,7	45,5	94,8	94,6	92,9	39,0	94,6	94,5	92,7	38,9
Hacienda	92,8	89,4	85,1	29,2	77,1	81,7	69,7	21,7	77,1	81,7	69,6	21,6
Igualdad y equidad		99,3	99,6	78,7		89,1	76,2	35,8		89,0	75,8	35,7
Inclusión social y reconciliación	98,8	88,0	97,2	35,2	96,8	84,6	72,4	27,1	96,7	84,5	71,1	27,1
Información estadística	71,9	86,5	96,0	49,6	63,2	56,2	62,2	23,3	63,1	56,0	62,2	23,2
Inteligencia	95,9	93,3	96,8	46,2	95,3	85,3	81,7	33,3	93,8	84,0	81,6	33,3
Interior y justicia	87,2	96,1	94,3	57,8	68,6	73,5	74,5	29,7	68,2	73,0	74,3	29,1
Minas y energía	94,5	94,4	96,9	47,5	84,5	89,3	59,5	37,0	84,4	89,2	59,4	36,9
Organismos de control	91,0	93,0	91,2	44,1	84,9	81,7	87,3	36,3	83,8	81,3	87,1	35,9
Planeación	93,3	93,1	87,4	36,9	42,2	36,0	50,0	24,7	41,6	35,4	49,7	24,4
Presidencia de la República	99,0	97,9	94,9	67,0	19,0	16,0	27,9	13,1	18,9	15,6	27,9	13,1
Rama judicial	97,6	91,7	97,0	41,1	89,2	83,3	85,1	35,5	88,6	83,1	84,9	35,3
Registraduría	97,4	95,3	67,8	14,3	92,4	77,5	57,7	10,1	92,4	77,2	57,4	10,1
Relaciones exteriores	96,4	93,8	95,2	46,5	93,0	91,6	90,9	40,0	93,0	91,6	90,7	39,5
Salud, protección social y trabajo	93,7	98,7	95,9	45,7	83,7	86,7	88,7	40,9	83,7	86,7	88,7	40,9
Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición	97,1	92,6	98,2	63,2	93,4	88,2	90,1	39,8	93,0	87,1	89,7	39,8
Tecnologías de la información y las comunicaciones	87,7	87,1	97,6	68,2	87,7	87,0	30,8	34,9	86,4	85,5	30,5	34,9
Transporte	98,0	98,4	98,7	75,6	80,0	87,2	36,4	17,7	79,2	87,0	36,3	16,7
Vivienda, ciudad y territorio	98,8	98,8	99,3	62,3	80,4	62,7	58,7	30,8	80,3	62,5	58,7	30,8
Total Sin Deuda	96,3	96,4	96,4	49,9	87,0	86,2	81,9	37,5	86,8	86,1	81,7	37,2

RELACIÓN ENTRE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO PETRO

Uno de los objetivos centrales del presente informe es contrastar el comportamiento real de la ejecución presupuestal con el proyecto político declarado del gobierno Petro. Este análisis permite identificar no solo qué sectores ejecutaron más, sino si esos recursos fluyeron hacia las áreas que el gobierno prometió priorizar como parte de su agenda de transformación.

Sectores con alta prioridad programática y alta ejecución

La convergencia entre discurso político y ejecución efectiva se observa en sectores como:

SECTOR	NIVEL DE EJECUCIÓN	PRIORIDAD POLÍTICA DECLARADA
Educación	Altísima (>96 % cada año)	Pacto por la educación pública, gratuita y de calidad.
Inclusión Social y Reconciliación	Alta (aunque en 2025 cae)	Enfoque en justicia social y renta básica, aunque esta última no se ha concretado como tal.
Sistema Integral de Verdad, Justicia y No Repetición	Alta	Cumplimiento de la implementación del Acuerdo de Paz.

Estos sectores han sostenido niveles de ejecución por encima del 85 % entre 2022 y 2024, con evidencia de que las promesas de campaña han sido respaldadas con recursos y capacidad operativa.

Sectores con alta prioridad, pero ejecución media o baja

Algunos sectores que han ocupado un lugar protagónico en el discurso del presidente y en el PND presentan ejecuciones medias, bajas o incoherentes, lo que plantea una brecha crítica entre ambición política y capacidad de implementación. En el caso de sectores como Agricultura, las dificultades para la compra de tierras y la reforma agraria han sido documentadas varios gobiernos atrás. Pese a los rezagos, en comparación es una implementación destacada.

SECTOR	NIVEL DE EJECUCIÓN	PRIORIDAD POLÍTICA DECLARADA
Agricultura	Promedio aceptable en 2022–2024, pero colapso en 2025 (solo 18,1 %)	Contrasta con la centralidad de la Reforma Agraria y la compra de tierras.
Transporte	Ejecución crítica en 2024 y 2025	Afecta la promesa de vías terciarias y conectividad rural.
TIC	Alta apropiación, pagos mínimos	Compromete la transformación digital anunciada.
Presidencia y Planeación	Subejecución estructural	Limita la coordinación del aparato estatal.
Igualdad y Equidad	Alta apropiación, pero caída acelerada en 2025	El Ministerio se creó, pero su ejecución aún no logra consolidarse.

Sectores con baja prioridad política, pero ejecución alta

Existen sectores con buena ejecución, pero que no han sido parte central de la narrativa transformadora del gobierno, lo que sugiere continuidad institucional más que priorización estratégica:

SECTOR	EJECUCIÓN DESTACADA	PRIORIDAD POLÍTICA
Relaciones Exteriores	Alta y estable	Sin ser prioridad política explícita.
Defensa y Policía	Alta	Aunque la política de seguridad ha sido controversial, no se ha desfinanciado.

CONCLUSIONES

La ejecución presupuestal a tres años del gobierno Petro revela un escenario dual: por un lado, se consolidó un incremento histórico en las apropiaciones anuales, con el presupuesto más alto de la última década; por otro, ese aumento no se tradujo plenamente en una capacidad estatal fortalecida para implementar el proyecto político del Ejecutivo. Aunque varios sectores sociales —como Educación, Salud e Inclusión— mantuvieron niveles de ejecución altos y sostenidos, otros sectores clave para la transformación anunciada —como Agricultura, Planeación, Igualdad o Transporte— enfrentaron dificultades persistentes para ejecutar los recursos asignados.

Los datos muestran que el aparato estatal mantuvo, entre 2022 y 2023, una capacidad operativa aceptable. Sin embargo, el año 2024 marca un punto de inflexión con la caída en pagos y obligaciones, y el 2025 (a corte de junio) evidencia un deterioro generalizado, con más de diez sectores por debajo del 30 % de ejecución real. Este comportamiento no responde únicamente a factores coyunturales como la Ley de Garantías o los ciclos administrativos. Más bien, refleja una desconexión estructural entre la ambición política del gobierno y su capacidad institucional para ejecutarla.

La información recopilada en los capítulos de análisis de gabinete y gobernabilidad de este informe confirma que esta desconexión está íntimamente relacionada con la alta rotación de ministros, la fragmentación interna del Ejecutivo y el debilitamiento de la coordinación técnica. En su tercer año, el gobierno experimentó cinco grandes remezones ministeriales, más de 50 ministros designados y múltiples cambios en cargos estratégicos. Esta inestabilidad ha afectado no solo la continuidad en la formulación de políticas, sino también la eficiencia en la ejecución presupuestal.

En suma, los datos de ejecución no solo permiten medir la eficiencia fiscal del gobierno, sino que sirven como espejo del modelo de gobernabilidad adoptado. El último año del mandato estará determinado por la capacidad del Ejecutivo de cerrar esta brecha, no solo con más recursos, sino con más Estado.

CAPÍTULO III.
PETRO EN CIFRAS (2022-2025)

LA ECONOMÍA

Crecimiento del PIB: Tras la reactivación pospandemia, la economía colombiana creció un 7,5% en 2022, de acuerdo con las cifras del DANE (2022). Sin embargo, el impulso se agotó en 2023: el PIB aumentó apenas 0,6% ese año, reflejando una marcada desaceleración. En 2024 la economía mostró una ligera mejora, con un crecimiento en torno al 1,7%. Hacia 2025 se observan signos de recuperación: en el primer trimestre de 2025 el PIB creció 2,7% interanual y se proyecta cerrar 2025 con una expansión por encima del 2,5%.

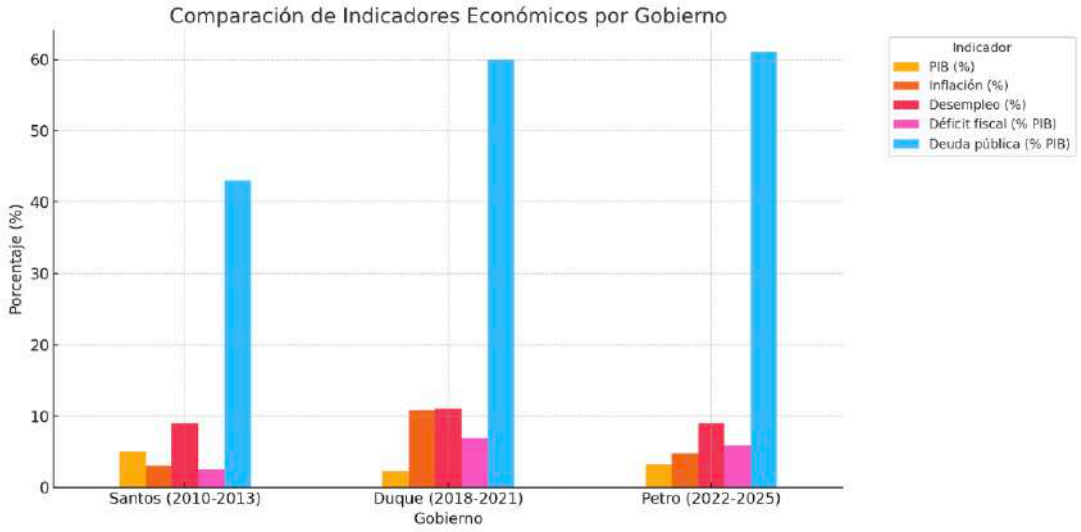
Inflación: Petro asumió la presidencia en agosto de 2022 con la inflación ya elevada (10,8% anual en agosto de 2022) debido a choques internacionales y la demanda post-Covid. La inflación siguió escalando y tocó un máximo de 13,3% anual en marzo de 2023, el nivel más alto en más de dos décadas. A partir de entonces inició una senda descendente: cerró 2023 en 9,28% y continuó bajando durante 2024. Para junio de 2025, la inflación anual se redujo hasta 4,82%, su nivel más bajo en 3 años, regresando cerca del rango meta del Banco de la República. Bajo Petro, aunque los precios subieron más en 2022-23, para 2025 la inflación finalmente convergió a un dígito, lo cual es un logro significativo en estabilidad de precios.

Empleo y Desempleo: El mercado laboral ha mostrado mejoras importantes. La tasa de desempleo nacional promedio fue 11,2% en 2022, descendiendo a 10,2% en 2023 (DNP. 2023). A finales de 2024 bajó a 10% e incluso alcanzó 9,1% en diciembre de 2024. Para junio de 2025, el desempleo nacional se redujo hasta 8,6%, el nivel más bajo en muchos años DANE 2025. Este descenso refleja la recuperación gradual del empleo tras la pandemia y el ligero repunte económico reciente. No obstante, persiste alta informalidad laboral (alrededor del 59% de los nuevos empleos son informales) lo que indica desafíos en la calidad del empleo generado. Comparativamente, Santos logró reducir el desempleo del 12% al 9% en sus primeros años, mientras que Duque enfrentó un pico histórico de 20+% durante 2020 (pandemia) antes de bajar nuevamente a 11% en 2022. En el gobierno Petro, el desempleo

ha seguido cayendo de forma consistente, situándose por debajo de los niveles prepandemia, lo cual es un indicador macroeconómico favorable.

Deuda Pública: La deuda de Colombia se elevó significativamente a raíz de la pandemia y permanece en niveles históricamente altos. El Gobierno Petro heredó en 2022 una deuda bruta del Gobierno Nacional Central cercana al 60% del PIB según el Ministerio de Hacienda. Gracias a la alta recaudación y crecimiento de 2022, esta proporción bajó ligeramente a 59,6% del PIB al cierre de ese año. Sin embargo, con los déficits posteriores (ver sección fiscal), la deuda volvió a aumentar. En 2023 la deuda pública superó 61% del PIB, marcando un récord histórico para Colombia. De hecho, organismos independientes proyectan que la deuda continuará en máximos hacia 2025, reflejo del abultado déficit fiscal. En contraste, bajo Juan M. Santos la deuda se mantuvo cercana a 40-45% del PIB, y con Duque saltó a 60% tras el choque del Covid-19. El nivel actual de endeudamiento es una fuente de preocupación: encarece el servicio de la deuda (los pagos de intereses son uno de los rubros de gasto público que más crecen) y ha deteriorado la percepción de riesgo crediticio del país. Esto se evidencia en tasas de interés de los títulos de deuda pública (TES) aún elevadas en comparación a pares regionales, y en la posible pérdida de acceso a la Línea de Crédito Flexible del FMI debido al deterioro fiscal.

Gráfico. 6. Comparación de indicadores macroeconómicos por Gobierno. 2010-2025. Fuente: DANE. Procesamiento PARES.



EL EMPRESARIADO

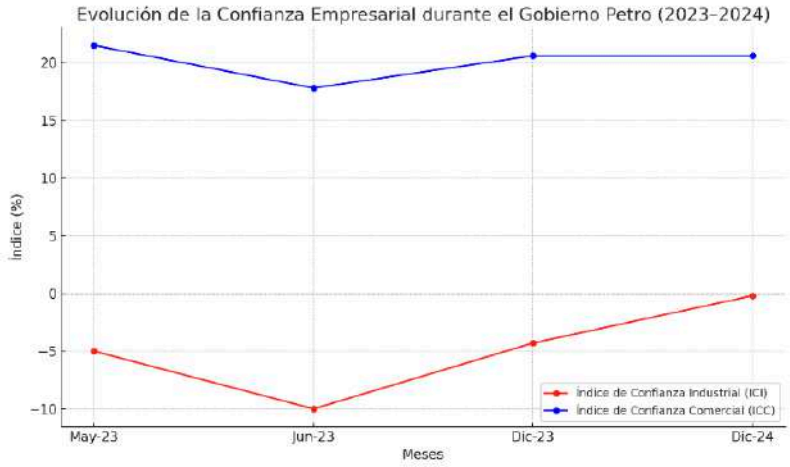
Inversión Extranjera Directa (IED): A pesar de las incertidumbres políticas, Colombia ha continuado recibiendo flujos significativos de IED durante el gobierno Petro. En 2022, impulsada por los altos precios de las materias primas, la IED alcanzó USD 17.183 millones (un alza notable frente a 2021). En 2023, Colombia marcó un récord histórico de IED con USD 17.446 millones ingresados, apenas +1,5% respecto al año anterior, pero suficiente para ser la cifra anual más alta desde que hay registros (1994). Este repunte estuvo liderado por reinversiones en el sector minero-energético: por ejemplo, la IED en explotación de minas y canteras fue de USD 3.290 millones en 2023, creciendo +177% gracias a los extraordinarios pagos de impuestos y retenciones de las empresas mineras (ingresos que se contabilizan como reinversión extranjera).

En lo corrido de 2024 se observó una disminución de la IED frente al año anterior, en línea con la menor dinámica económica interna y un entorno internacional menos propicio. De hecho, la IED habría caído alrededor de un 15% en 2024 frente a 2023, volviendo a un nivel aproximado de USD 14.8 mil millones (según datos del Banco de la República). Esta baja se explica en parte por la reducción de inversiones en hidrocarburos y por la cautela de inversionistas ante la incertidumbre regulatoria en sectores clave como energía (renovables) y salud. No obstante, comparado con administraciones pasadas, el volumen de IED bajo Petro se mantiene robusto: en la era Santos, la IED promedió unos USD 13-16 mil millones anuales durante la bonanza petrolera 2011-2014; con Duque, hubo altibajos (mínimo de USD 7,5 mil millones en 2020 por la pandemia, seguido de recuperación a USD 9,6 mil en 2021 y el salto a USD 17 mil en 2022). El gobierno Petro ha logrado sostener esos flujos elevados hasta ahora. Además, es destacable que cerca de 66% de la IED en 2023 se dirigió a sectores no minero-energéticos, lo cual sugiere diversificación (incluyendo manufacturas, servicios y energías limpias).

La gráfica a continuación muestra la evolución diferenciada de la confianza empresarial durante 2023 y 2024 bajo el gobierno Petro. El Índice de Confianza Industrial (ICI) permaneció en terreno negativo en 2023, reflejando el pesimismo del sector manufacturero frente a

la incertidumbre regulatoria y la baja demanda. Sin embargo, hacia diciembre de 2024, el indicador mejoró a -0,2%, lo que sugiere una percepción menos adversa, aunque aún no positiva. Por su parte, el Índice de Confianza Comercial (ICC) se mantuvo en terreno positivo durante todo el periodo, aunque con fluctuaciones: descendió de 21,5% en mayo de 2023 a 17,8% en junio, para luego repuntar a 20,6% en diciembre. Esta recuperación paulatina se asocia a la desaceleración de la inflación, la baja en tasas de interés y una mejora estacional en las ventas de fin de año.

Gráfico. 7. Evolución de la confianza industrial y confianza comercial durante el gobierno Petro. 2022 - 2024. Fuente: FEDESARROLLO



El clima de inversión durante el gobierno Petro ha sido mixto. Persisten inquietudes en el sector privado sobre la seguridad jurídica y la incertidumbre regulatoria, alimentadas por reformas fallidas, cambios ministeriales y tensiones con el Congreso. La ANDI y encuestas financieras reflejan aumento en la percepción de riesgo. Sin embargo, la inversión extranjera se mantuvo alta hasta 2023, y la confianza local mejoró levemente en 2024 con la moderación de la inflación y el tipo de cambio.

El peso colombiano, que se depreció tras la elección de Petro, se estabilizó en 2023, y el déficit externo cayó de 6% a 2,2% del PIB, señalando mayor equilibrio externo. A nivel internacional, Colombia es vista como una economía resiliente pero vulnerable: mantiene calificación BB+ sin mejoras por el deterioro fiscal. La confianza a futuro

dependerá de que el gobierno garantice reglas claras y disciplina fiscal. Decisiones recientes como moderar reformas polémicas han sido bien recibidas, aunque persisten reservas sobre nuevos cambios tributarios y la inseguridad regional.

LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La transición energética ha sido uno de los pilares discursivos y programáticos del gobierno de Gustavo Petro, articulada como una "transición justa" orientada a reducir la dependencia de los combustibles fósiles y transformar la matriz productiva del país. El gobierno ha introducido reformas fiscales, regulatorias y de inversión pública que, en conjunto, constituyen un andamiaje normativo y financiero más robusto que el de administraciones anteriores. Entre ellas destacan la eliminación progresiva de subsidios a los combustibles fósiles, la creación de impuestos verdes (como el tributo a las exportaciones extraordinarias de petróleo y carbón), la ampliación del impuesto al carbono y medidas de impulso fiscal para las energías renovables.

El marco legal también se consolidó: en 2023 se aprobó la Ley de Acción Climática (Ley 2294), que formaliza metas de transición energética justa, y se elaboró una hoja de ruta nacional para la transición. A nivel internacional, se suscribieron acuerdos de financiamiento bilateral (por ejemplo, con Alemania por EUR €200 millones) para hidrógeno verde y energías renovables.

El gobierno cumplió parcialmente su promesa de no expandir la frontera extractiva: no se han adjudicado nuevos contratos de exploración petrolera o gasífera. Si bien esto generó preocupación en el sector sobre la sostenibilidad de la renta petrolera y la autosuficiencia energética futura, la producción se ha mantenido estable (777 mil barriles diarios en 2023; 772 mil en 2024), y las reservas aumentaron a 7,2 años de cobertura, superando momentáneamente lo producido. Ecopetrol ha adoptado una estrategia híbrida, manteniendo producción mientras avanza en proyectos de energías limpias y fertilizantes.

La capacidad solar instalada se multiplicó más de seis veces, pasando de 279 MW (2022) a 1.916 MW (2025), y se construyeron 110 nuevos parques solares, incluyendo el Guayepo (370 MW), el mayor del país. Colombia subió al puesto 35 en el Índice de Transición Energética

Global. Sin embargo, el sector eólico ha enfrentado un estancamiento crítico: proyectos clave en La Guajira fueron cancelados por trabas regulatorias, retrasos ambientales y conflictos sociales no gestionados adecuadamente. Empresas como EDP Renewables y Enel se retiraron, lo que se interpretó como una "crisis de confianza" en el sector, atribuida a la lentitud institucional y falta de claridad normativa.

Comunidades energéticas y descentralización

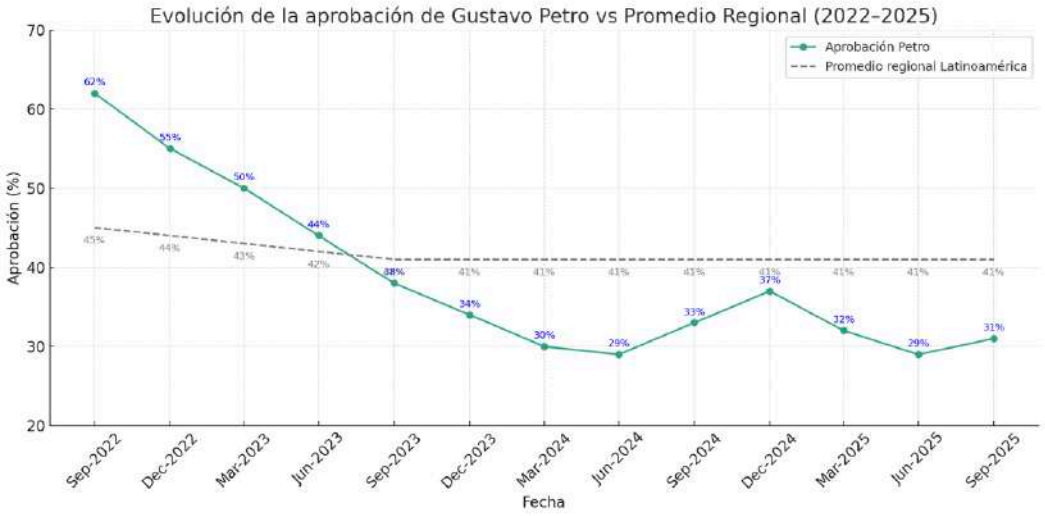
Uno de los avances más visibles ha sido la instalación de paneles solares en zonas rurales a través del programa de Comunidades Energéticas. A 2025 se han implementado 250 proyectos en 14 departamentos, incluyendo escuelas, centros de salud y espacios comunitarios, contribuyendo a la equidad territorial de la transición. Sobre este particular uno de los retos es la administración y mantenimiento comunitario de los paneles y la instalación de la capacidad comunitaria necesaria para garantizar su sostenibilidad.

LA PERCEPCIÓN DEL PRESIDENTE

Tendencia general de aprobación y favorabilidad (2022–2025)

La popularidad del presidente varía sustancialmente según las encuestas que lo midan. Sin embargo, todas coinciden en que ha estado llena de altibajos, estando entre 27 y 30% el menor número de aprobación, y entre 62 y 66% el más alto al inicio del mandato. También coinciden las encuestas en que la evolución de la popularidad del presidente ha estado llena de altibajos como lo muestra la gráfica a continuación.

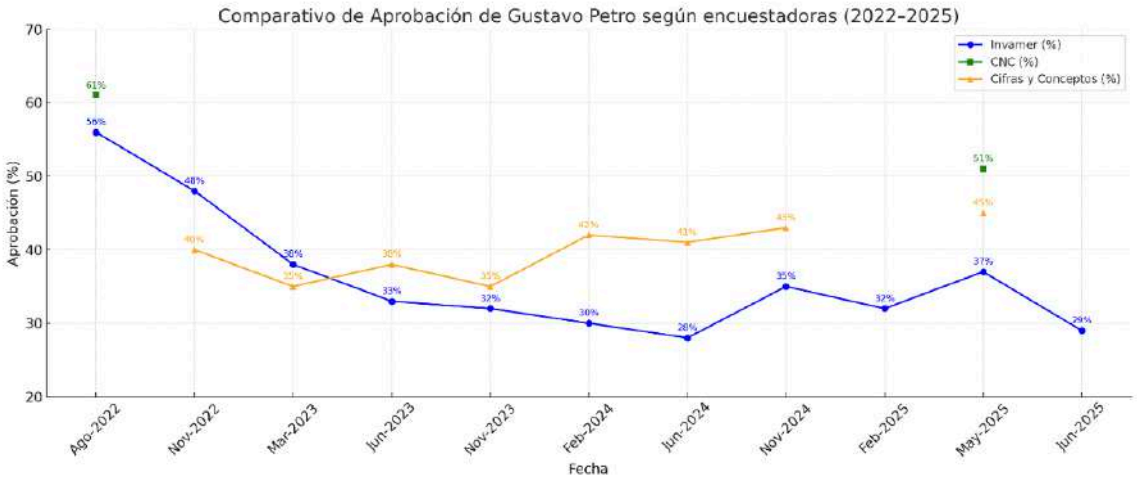
Gráfico. 8 Aprobación de Gustavo Petro vs promedio América Latina. 2022 – 2025. Fuente: INVAMER poll. Latinbarómetro, Bloomberg Línea. Cálculo y procesamiento PARES.



En otras mediciones como la del Centro Nacional de Consultoría, el presidente inicia con una imagen favorable cercana al 69% y desfavorable del 20%. Sin embargo, a medida que avanzó el mandato, la popularidad sufrió caídas pronunciadas. Para finales de 2022 e inicios de 2023, las encuestas ya reflejaban un descenso hacia niveles cercanos al 46–50% de aprobación. Hacia mediados de 2023, tras varios meses de gobierno, la aprobación bajó aún más –38% en junio de 2023 según Polimétrica de Cifras & Conceptos– y por primera vez la desaprobación superó la aprobación.

Durante el segundo semestre de 2023 la tendencia negativa se acentuó. Diversos escándalos y dificultades (detallados más adelante) llevaron la aprobación de Petro a sus niveles más bajos. A finales de 2023 registró mínimos históricos: la encuesta Invamer de diciembre de 2023 situó su aprobación alrededor de 26–32%, con desaprobaciones de hasta 62–66%, las más altas de su mandato. En ciudades como Medellín, la desaprobación llegó a 77% en ese momento. En otras palabras, aproximadamente sólo 1 de cada 4 colombianos aprobaba su gestión al cerrar 2023.

Gráfico. 9. Comparativo de apropiación de Gustavo Petro según encuestadoras. Fuente: Invamer, CNC y Cifras y Conceptos. Procesamiento y cálculo: PARES



A inicios de 2024 la imagen del presidente mostró cierto repunte. Tras una crisis de gabinete y cambios de estrategia, la aprobación nacional subió ligeramente a la franja media de los 30s. Por ejemplo, a febrero de 2024, Invamer medía una aprobación del 35–40%. No obstante, la desaprobación seguía rondando el 60%. Durante los primeros meses de 2024 diferentes encuestas presentaron resultados dispares –algunas más favorables que otras–, pero coincidiendo en que Petro mantenía un apoyo minoritario cercano a un tercio del electorado. Hubo incluso fuertes divergencias: una polémica encuesta del CNC contratada por la Presidencia (DAPRE) en julio de 2024 le otorgó 47% de aprobación, mientras que simultáneamente Datexco Opinómetro reportó solo 25% de aprobación. Estas variaciones reflejan diferencias metodológicas y posibles sesgos, por lo cual es útil promediar múltiples encuestas. De hecho, el "ponderador" de La Silla Vacía –que agrupa resultados de Invamer, Datexco, CNC, Yanhaas, Guarumo, etc.– estimó que en agosto de 2024 Petro tenía alrededor de 32–34% de aprobación y aprox. 60% de desaprobación, prácticamente el mismo balance negativo que sus mínimos previos.

Entrando a 2025 se observó una leve recuperación seguida de una nueva caída. A fines de abril de 2025 Invamer sorprendió con una mejoría al 37% de aprobación (su mejor dato en más de un año) y una caída de la desaprobación al 57%. Este repunte se atribuyó a un cambio de narrativa gubernamental y al respaldo popular de banderas

como la reforma laboral (tras su hundimiento en el Congreso). Sin embargo, el efecto fue efímero. Para junio de 2025, la misma Invamer mostró que la aprobación volvió a caer al 29% y la desaprobación subió al 64%, alcanzando de nuevo niveles críticos. En otras palabras, a mediados de 2025 alrededor de dos tercios de los colombianos desaprobaban la gestión de Petro. Otras firmas confirmaron esta tendencia: por ejemplo, el Pulso País de Datexco (julio 2025) arrojó 35% de aprobación vs. 58% de desaprobación –una ligera mejora respecto a inicios de año, pero aún con saldo ampliamente negativo. En suma, entre agosto de 2022 y agosto de 2025 la imagen de Petro pasó de una favorabilidad mayoritaria (más del 60%) a un rechazo mayoritario (cerca del 60–65%). Su piso de apoyo estable se ha mantenido en torno al 25–30% del electorado, que parece ser el núcleo duro de seguidores que conserva incluso en los peores momentos.

Diferencias regionales en la opinión pública

Desde el comienzo de su mandato se observaron brechas regionales en la percepción del presidente. En la fase de luna de miel (agosto–septiembre 2022), Petro gozaba de altísima favorabilidad en la Costa Caribe y el suroccidente del país. Según CNC, a un mes de gobierno su imagen favorable alcanzaba 75% en la región Caribe y 75% en la Pacífica, y llegaba al 77% en Bogotá. Incluso en zonas tradicionalmente menos afines, como Antioquia y el Eje Cafetero, iniciaba con un 59% de imagen positiva (desfavorable de solo 24%). Estas cifras reflejaban el apoyo transversal que logró al inicio, con especial entusiasmo en la costa Atlántica, el Pacífico (regiones donde ganó con holgura en 2022) y la capital.

Con el transcurso del gobierno, las opiniones regionales se fueron polarizando más. Las regiones donde Petro había arrasado en votos han tendido a seguir mostrándose más favorables que el promedio nacional, aunque con disminuciones notables. Por ejemplo, en Barranquilla y la costa Caribe su aprobación seguía por encima del promedio en 2024–2025: un sondeo de mitad de 2025 señala que Barranquilla registraba un 43% de apoyo (frente a ~33% nacional) (ICP; Yanhass 2025). De igual forma, la región Pacífica se ha destacado por sostener el mayor respaldo relativo: en julio de 2024 Datexco midió allí la aprobación más alta, con 31,5% (en ciudades como Cali, Palmira, Pasto, Popayán) cifra baja en términos absolutos, pero superior a otras regiones en esa medición.

En contraste, zonas del interior y oriente del país se han tornado particularmente críticas. La región Oriental (Santanderes, Boyacá, Arauca, Meta, etc.) ha mostrado los mayores índices de rechazo: 65% de desaprobación en julio de 2024, la más alta entre regiones. Ciudades intermedias de esa zona (Bucaramanga, Cúcuta, Villavicencio) figuran entre las de opinión más negativa hacia Petro.

La región Andina central también refleja desencanto creciente, especialmente en Antioquia. Medellín se ha consolidado como la ciudad más opositora: encuestas Invamer han registrado allí apenas 22% de imagen favorable vs. 74% desfavorable (abril 2025) y fue la urbe con mayor desaprobación en 2023. Incluso Bogotá, que fue uno de sus bastiones iniciales, viró hacia una opinión adversa. En la capital, la aprobación cayó de 58% en agosto de 2022 a solo 28% a mediados de 2024, con un 66% de bogotanos desaprobando su gestión. Este dato es significativo porque Bogotá aportó importante voto de opinión a Petro; la pérdida de apoyo allí refleja la desilusión de electores de centroizquierda urbanos. Otras capitales han seguido dinámicas similares: Bucaramanga tuvo 44% de desaprobación a mediados de 2025, mayor al promedio; Cali, en cambio, se ha mantenido algo más benévola (40% de aprobación en la encuesta ICP/Yanhaas de junio 2025, superior a otras ciudades); En síntesis, Costa Caribe y Pacífico han sido los enclaves más favorables a Petro a lo largo de su mandato, mientras que la zona Andina oriental (incluyendo Santanderes) y Antioquia/Eje Cafetero concentran la mayor desaprobación. Bogotá, pese a su inclinación inicial favorable, hoy refleja indicadores de aprobación en línea con el bajo promedio nacional (o incluso inferiores, en torno al 28–33%.

Diferencias generacionales

La edad ha sido un factor determinante en la percepción de Gustavo Petro. Desde la campaña y el inicio de su gobierno, los jóvenes mostraron mayor entusiasmo hacia el mandatario que los mayores. En septiembre de 2022, la favorabilidad entre los colombianos de 18 a 25 años llegaba al 80%, significativamente más alta que en cualquier otro segmento etario (CNC, 2022). En los demás grupos de edad también predominaban opiniones positivas (superiores al 60% inicial), pero ninguna tan alta como en la juventud. Este apoyo juvenil se correlaciona con el rol protagónico de las movilizaciones de 2021 y el discurso de cambio que atrajo a muchos votantes jóvenes.

Conforme avanzó el gobierno, los jóvenes continuaron siendo el segmento más proclive a Petro, aunque con un marcado descenso en su apoyo. Los datos revelan caídas fuertes en la aprobación incluso entre los más jóvenes, que partían de niveles altos. Por ejemplo, en la franja de 18 a 24 años, la aprobación pasó de 78% en agosto de 2022 a 43% en agosto de 2024, perdiendo 35 puntos. En el grupo 25 a 34 años la disminución fue de 67% a 29% en el mismo periodo (–38 puntos). Aun después de estos descensos, los menores de 34 años siguen relativamente más alineados con Petro que los mayores: a mediados de 2025, tras un repunte y posterior caída, su aprobación en 18–24 años rondaba 41% (frente a solo ~29% nacional).

Opinión por nivel socioeconómico

Desde el inicio del gobierno se observó una brecha clara por nivel de ingreso. En septiembre de 2022, los estratos bajos (1 y 2) mostraban un respaldo masivo: 71 % de imagen favorable. Incluso en los estratos altos (5 y 6), el 62 % aprobaba al presidente, aunque con mayor proporción de imagen desfavorable (~30 %).

Con el paso del tiempo, la aprobación cayó en todos los segmentos, manteniéndose más alta —aunque erosionada— entre los sectores populares. Para agosto de 2024, en estratos 1 y 2 la aprobación era del 30 %, frente a una desaprobación del 64 %. En el estrato medio (3), los niveles eran similares. En los estratos altos (4–6), el apoyo descendía al 24 % y la desaprobación superaba el 70 %.

En 2025, esta tendencia se mantiene: los estratos bajos siguen siendo el núcleo de apoyo más fuerte, aunque reducido. En junio de 2025, la aprobación en estratos 1–2 era del 30 %, frente al 62 % de desaprobación. En contraste, en los estratos altos la desaprobación supera el 70 % y la aprobación apenas ronda el 20 %.

LA SEGURIDAD EN EL GOBIERNO PETRO

Dado que la Fundación PARES se encuentra en preparación de su informe anual sobre el estado de la paz y la seguridad en Colombia, para este informe de balance se presenta un análisis breve de las principales cifras relacionadas con seguridad en el gobierno Petro. Respecto al seguimiento a los procesos de paz en curso y la paz total en general, así como a la presencia de actores armados, los invitamos a consultar nuestro más reciente informe de balance de la Paz Total a **2025**. Para comparar distintos años, las cifras se trabajaron año corrido en períodos de enero a junio, desde el 2018 al 2025.

Homicidio intencional

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010–2018), los homicidios intencionales experimentaron una reducción sostenida. La cifra pasó de 14.871 casos en 2010 a 11.957 en 2017, consolidando el periodo más exitoso en términos de disminución de la violencia letal en lo que va del siglo. Este descenso coincidió con la fase de implementación del Acuerdo de Paz con las FARC, así como con un enfoque institucional orientado al fortalecimiento de la seguridad ciudadana. En 2018, sin embargo, se registró un leve repunte con 12.573 homicidios.

Con la llegada de Iván Duque (2018–2022), la tendencia descendente se interrumpió. Aunque en 2020 se registró un mínimo de 12.010 casos —probablemente influenciado por los efectos del confinamiento—, a partir de 2021 los homicidios aumentaron de forma pronunciada, alcanzando 13.686 casos ese año y cerrando el mandato en 13.540 en 2022. La segunda mitad de su gobierno estuvo marcada por una intensificación de la violencia letal y la pérdida de la inercia de mejora alcanzada en el periodo anterior.

En el actual gobierno de Gustavo Petro (2022–2024), los niveles de homicidio se han mantenido prácticamente estables. El mandatario recibió el país con 13.540 casos y las cifras para 2023 (13.555) y 2024 (13.497) muestran una persistente meseta en torno a ese umbral. Aunque no se ha profundizado el deterioro, tampoco se observa una

tendencia de reducción estructural. La violencia homicida sigue instalada como un fenómeno crónico, sin señales claras de reversión sostenida.

Gráfico. 10. Homicidio intencional año completo 2018 – 2024. Fuente: Ministerio de defensa – Policía Nacional.

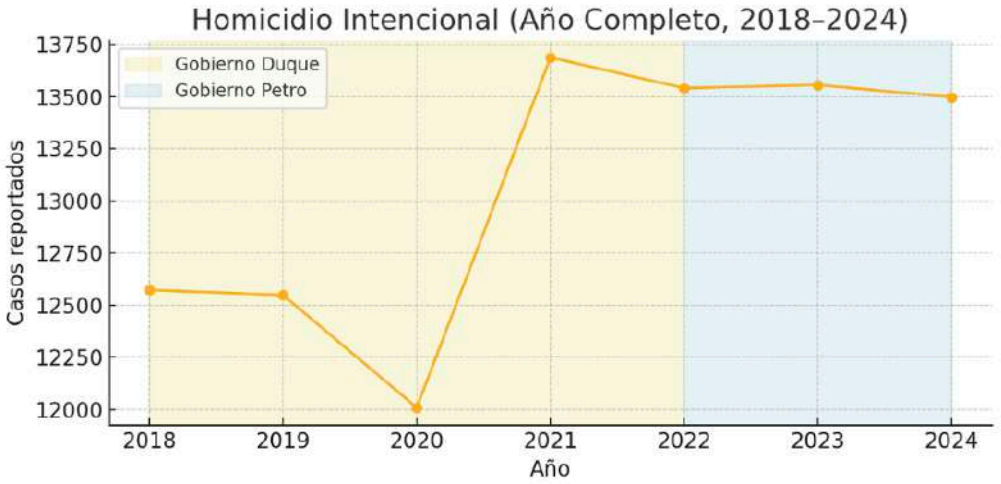
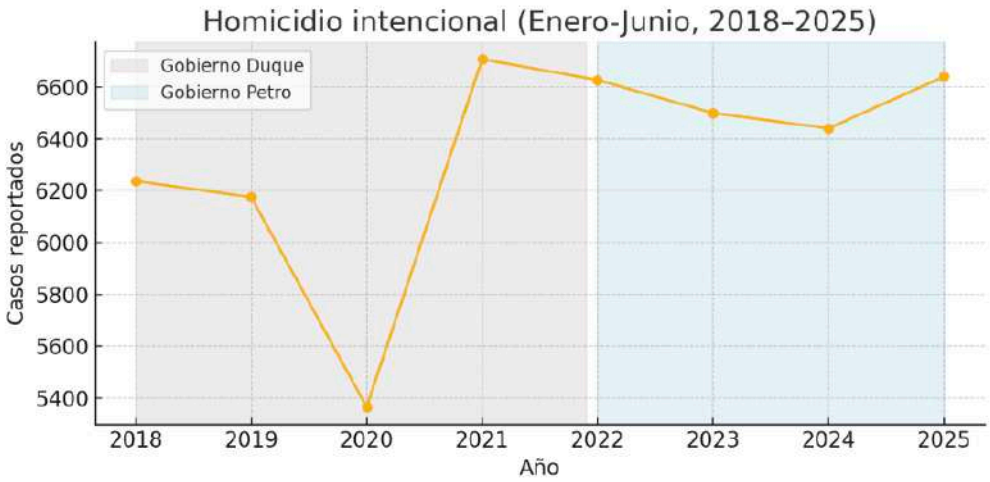
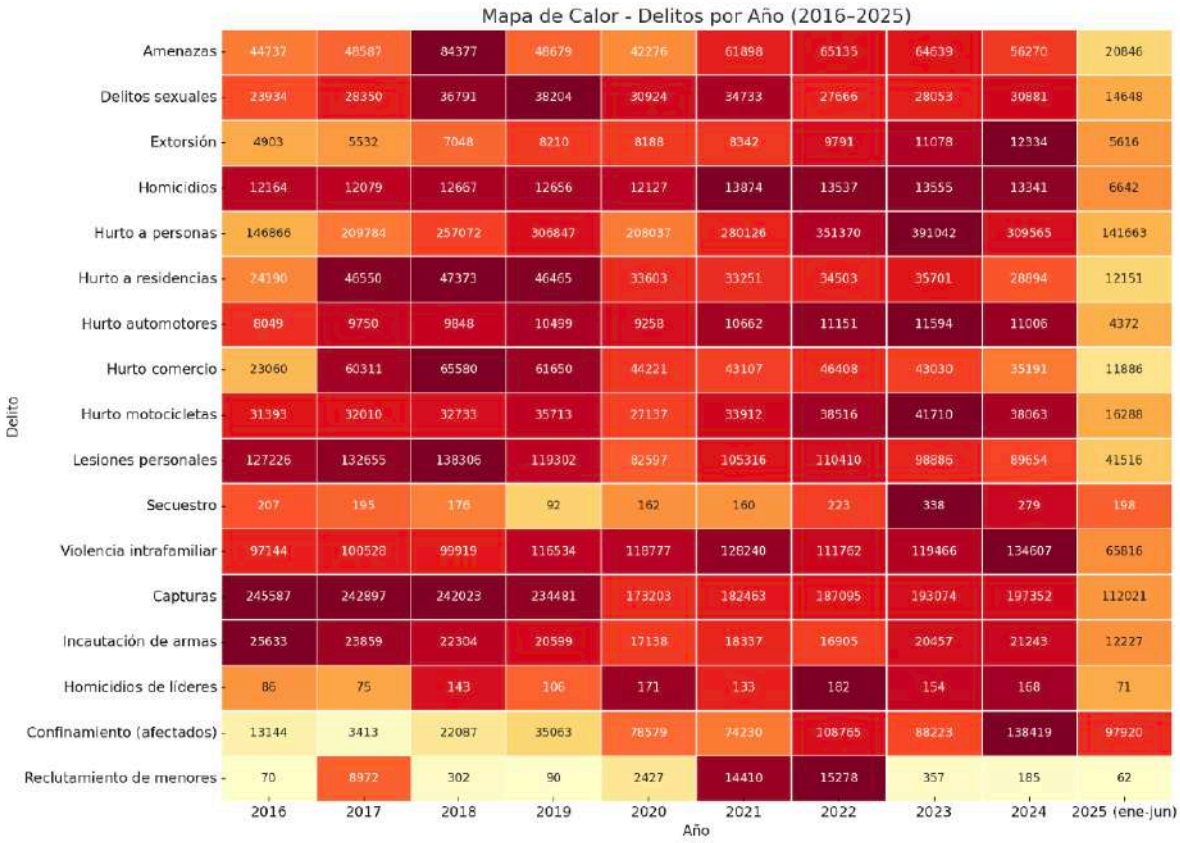


Gráfico. 11 Homicidio intencional año corrido enero-junio. Fuente: Ministerio de defensa – Policía Nacional. Procesamiento PARES



Respecto a otros delitos e indicadores de violencia, el mapa de calor a continuación muestra los puntos más críticos de diferentes delitos entre el 2016 y junio de 2025.

Gráfico. 12 mapa de calor por delitos y afectaciones a la vida e integridad. Fuente. Monitor Humanitario OCHA. Ministerio de Defensa y SIEDCO Policía Nacional



El cuatrienio de Iván Duque (2018–2022) coincide con una inflexión crítica en varios indicadores clave de seguridad. La tendencia de reducción de homicidios se interrumpe, alcanzando su punto más alto en 2021. Los hurtos a personas, motocicletas y comercios se disparan, especialmente tras el impacto de la pandemia, y la violencia intrafamiliar crece de manera constante hasta superar las 128.000 denuncias anuales. La criminalidad urbana se intensifica y la extorsión se consolida como una amenaza persistente, en un contexto marcado por la fragmentación del orden público, la expansión de economías criminales regionales y una institucionalidad desbordada, sin capacidad efectiva de contención ni de redistribución estratégica de la Fuerza Pública.

Durante los primeros tres años del gobierno de Gustavo Petro (2022–2025) se observan señales mixtas. Por un lado, se logra una contención relativa de los homicidios, aunque sin revertir la meseta alta heredada. Por otro, se reportan reducciones sostenidas en violencia intrafamiliar, delitos sexuales, hurtos y asesinatos de líderes sociales —aunque este último indicador sigue siendo problemático en varias regiones. Si estas reducciones se consolidan, podrían marcar un cambio de trayectoria en la seguridad ciudadana. Sin embargo, persisten desafíos estructurales en la contención de la violencia letal, la consolidación de una justicia territorial eficaz y la reducción de delitos de alto impacto asociados al crimen organizado. A esto se suma un fenómeno preocupante: en delitos cuya medición depende de las denuncias —como la extorsión, los delitos sexuales o la violencia basada en género— se observa una caída sostenida de la confianza institucional, especialmente en ciudades como Barranquilla, Medellín y Bogotá, donde la criminalidad se ha sofisticado al punto de cooptar los canales tradicionales de reporte ciudadano.

A tres años del inicio del mandato de Petro, el panorama de seguridad presenta un perfil ambivalente: se han logrado avances en algunos frentes urbanos, en la protección de liderazgos sociales y en la interdicción de economías ilegales, pero persiste un escenario de inseguridad crónica en amplias regiones del país. Esta situación se agravó a partir de 2024 con la ruptura parcial de las mesas de diálogo con grupos armados ilegales, lo que desató una nueva fase ofensiva por parte de estas estructuras. Entre enero y junio de 2025, se registra un aumento de actos de terrorismo, asesinatos a miembros de la Fuerza Pública, secuestros extorsivos, trata de personas y homicidios intencionales. Este repunte sugiere que, en ausencia de mecanismos de contención política, los grupos criminales retoman la iniciativa militar y territorial, intensificando la presión sobre instituciones, comunidades y corredores estratégicos.

En este escenario, el desempeño de la Fuerza Pública ha sido más reactivo que estratégico. Aunque se reportan aumentos en las incautaciones de cocaína, bazuco, hoja de coca y maquinaria amarilla —lo que indica una mayor actividad operativa en zonas de cultivos ilícitos y minería ilegal—, también se incrementan las bajas y los heridos entre efectivos militares y policiales, reflejando la exposición creciente a entornos de confrontación sin una doctrina renovada ni un rediseño

funcional del despliegue estatal. Mientras que entre 2022 y 2023 aún persistían reglas tácitas de distensión derivadas de la política de paz total, el periodo 2024–2025 evidencia una regresión a la lógica de contención reactiva, con mayores niveles de enfrentamiento directo, más violencia contra infraestructuras y una criminalidad más desinhibida.

En los frentes urbanos, se han logrado contener parcialmente algunos delitos como el hurto a comercio, la violencia intrafamiliar y las lesiones personales, al tiempo que se avanza en la desvinculación de menores del conflicto armado. Sin embargo, el crecimiento sostenido de la extorsión, el auge de los delitos informáticos y el repunte de la victimización contra la Fuerza Pública demuestran que el control estatal sigue siendo débil frente a un crimen organizado que muta, negocia y, cuando lo considera útil, combate. En suma, la política de seguridad del actual gobierno no puede calificarse como fallida, pero tampoco ha sido transformadora: ha mostrado capacidad de respuesta en frentes críticos, pero sigue sin una arquitectura sólida de seguridad integral, con enfoque territorial, articulación institucional y legitimidad sostenida.

Delito	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Abigeato	2134	1742	1217	1240	1269	1062	824	312
Actos de terrorismo (Art. 144)	79	58	63	72	91	127	269	295
Aeronaves incautadas	44	28	18	14	23	78	138	97
Apoderamiento de hidrocarburos					125	186	228	202
Asesinados Fuerza Pública	65	57	47	80	78	37	39	92
Asesinados Fuerzas Militares	22	30	36	27	51	24	27	54
Asesinados Policía Nacional	43	27	11	33	27	13	12	38
Aspersión de coca (hectáreas)								
Atentados contra la infraestructura crítica	77	40	78	17	50	38	23	35
Base de coca incautada (kg.)	15343	31808	35117	42889	53363	30264	47495	47619
Basuco incautado (kg.)	1006	802	633	765	823	669	598	659
Capturas (Per)	883	1113	878	1033	673	707	770	815
Cocaína incautada (kg.)	221013	208239	237651	327800	364099	320623	441297	486964
Delitos contra los recursos naturales y medio ambiente	2922	2855	2202	2233	1642	1994	1898	1490
Delitos informáticos	10426	9900	19835	27958	31447	29720	36120	31962
Delitos sexuales	18122	18823	15121	17422	15206	12792	15401	14648
Desmovilizados ELN (mayores de edad)	154	140	115	65	61	30	51	49
Desvinculación de menores de edad	75	80	52	108	102	130	151	210
Embarcaciones incautadas	98	106	118	210	205	206	198	121
Erradicación manual de coca (hectáreas)	24647	38395	39465	38204	40276	6311	2183	2683
Extorsión	3630	4406	3086	3542	3911	4664	6056	5616
Heridos Fuerza Pública	419	439	313	705	420	180	213	393
Heridos Fuerzas Militares	64	159	100	150	220	69	105	254
Heridos Policía Nacional	385	280	213	555	200	111	108	139
Heroína incautada (kg.)	223	188	174	187	289	404	140	256
Hoja de coca incautada (kg.)	227159	277351	311364	369441	318185	470958	451593	470556
Homicidio en accidentes de tránsito	2987	2841	2149	3286	3637	3567	3519	3541
Homicidio intencional	6238	6176	5365	6709	6629	6501	6442	6642
Hurto a comercios	33079	31591	23077	22158	23323	25238	21437	11886
Hurto a entidades financieras	94	51	41	61	65	47	32	28
Hurto a personas	122373	144983	98981	123246	154386	198160	159827	141663
Hurto a residencias	23812	23718	15484	15963	15560	18602	15382	12151
Hurto automotores	4773	5255	3935	4697	5468	5788	6012	4360
Hurto de motocicletas	16349	17295	12244	16128	18490	21170	20457	16300
Hurto de vehículos	21122	22550	16179	20825	23958	26958	26459	20660
Incautación de Mercurio (Kg)	33	1158	132	164	184	114	57	114
Incautación de Oro (Kg)	42	425	20	63	44	63	19	21
Infraestructura de producción de drogas ilícitas destruida (und)	2043	3171	2978	3217	2373	2624	2567	3376
Insumos líquidos incautados (gls.)	2527801	2972995	2524587	1760634	1308574	2041041	2275384	1509441
Insumos sólidos incautados (kg.)	10721728	11597283	6694840	3296646	921057	1831757	2144533	994821
Invasión de tierra o edificaciones	686	654	497	689	493	499	541	311
Invasión de tierras	815	754	555	821	583	566	617	375
Lesión personal	70222	62887	40189	48609	52892	45941	43520	41516
Lesión personal en accidente de tránsito	27455	19998	13195	15885	21959	25289	23997	22054
Maquinaria Amarilla (Retroexcavadoras y Buldócer) (Und)	126	220	144	207	194	245	311	400
Marihuana incautada (kg.)	124905	202349	238629	336021	197355	213938	287701	206958
Masacres (casos)					41	49	40	36
Masacres (víctimas)					138	166	136	122
Minas ilegales intervenidas (Und)	1172	2009	2728	1933	1319	1901	2959	3383
Otra Maquinaria (Draga, Clasificedora, Mezcladora y Trituradora) (Und)	152	300	500	291	409	365	397	466
Piratería terrestre	192	177	154	84	76	80	79	56
Pistas destruidas	0	2	1	3	5	1	1	0
Rescate de secuestrados	19	23	18	12	29	37	32	33
Secuestro extorsivo	48	48	39	47	61	119	75	161
Secuestro simple	34	23	30	40	16	51	54	37
Secuestro total (casos)					60	127	108	121
Secuestro total (víctimas)	82	71	69	87	77	170	129	198
Sometidos Caparros								
Sometidos GAO Clan del Golfo				46	73	67	101	80
Sometidos GAOR				99	133	168	205	116
Sometidos Pelusos				2	0	0	0	0
Sometimiento				147	206	235	306	196
Terrorismo	437	392	243	365	511	375	515	566
Terrorismo (Art. 343)	358	334	180	293	420	248	246	271
Trata de personas	44	52	26	75	65	100	111	119
Tráfico de migrantes	19	1	2	1	10	21	13	1
Usurpación de tierras	129	100	58	132	90	67	76	64
Violencia Intrafamiliar	53483	50489	58925	62355	61675	51115	64107	65816
Voladura de oleoductos	74	35	31	14	18	28	3	21
Voladura de puentes	1	0	0	1	1	0	0	0
Voladura de vías	2	5	47	2	31	10	20	14

Año

CAPÍTULO VI:
EL GOBIERNO, LAS REDES, EL LEGISLATIVO Y EL PODER EN UN GOBIERNO DE TRANSICIÓN.

El gabinete en disputa: redes de poder y lógicas de lealtad (2022–2025)

A corte del 31 de julio de 2025, el presidente Gustavo Petro ha nombrado un total de 54 ministros, 18 secretarios de Departamento Administrativo, 7 consejeros presidenciales y 13 directores de departamentos administrativos. Esta alta rotación evidencia uno de los rasgos estructurales de su mandato: la inestabilidad sostenida en el equipo de gobierno, tanto en cargos de primer nivel como en la estructura directiva de las entidades.

Solo entre marzo y julio de 2025, se registraron 14 cambios en viceministerios, como parte de una reconfiguración generalizada del gabinete. En total, el gobierno ha atravesado cinco grandes remezones ministeriales desde agosto de 2022, y todo indica que una nueva reorganización se avecina en el cuarto año de mandato, en un momento crítico de ejecución presupuestal, presión institucional y recomposición electoral.

Según el propio presidente, ninguno de sus ministros ha interpretado adecuadamente el "mandato popular", lo que ha llevado a ceses y renuncias forzadas, motivadas tanto por los bajos niveles de ejecución como por diferencias políticas internas. Esta dinámica ha privilegiado una lógica de gobierno centrada en la lealtad personal y política hacia el presidente, incluso por encima de la coherencia programática o la experiencia técnica de los funcionarios.

Redes de poder en el gabinete: reconfiguraciones y grupos de influencia

La Fundación Paz y Reconciliación analizó las redes de poder en el gabinete Petro en su informe publicado a finales de abril de 20252. Con base en este estudio, se ha hecho seguimiento a la evolución de los grupos de influencia que han ganado o perdido espacio en cada remezón ministerial.

Entre marzo y julio de 2025, los cambios más relevantes fueron los nombramientos de:

- Germán Ávila en el Ministerio de Hacienda (Polo Democrático),
- Eduardo Montealegre en Justicia,
- Pedro Arnulfo Sánchez en Defensa (general en retiro),
- y Diana Marcela Morales en Comercio (cuota del Partido Liberal).

Este sexto gabinete, instalado tras el consejo de ministros de febrero de 2025, refleja un patrón complejo: la presencia simultánea de figuras sin filiación partidista, integrantes del Pacto Histórico, cuotas de partidos tradicionales y leales personales del presidente.

En este nuevo gabinete, destaca el crecimiento de los perfiles sin filiación partidista y de técnicos con trayectoria en áreas específicas. Sin embargo, el criterio predominante de selección parece haber sido la lealtad personal hacia la figura de Petro, incluso cuando sus posturas no tienen una filiación alineada con los postulados tradicionales de la izquierda, como en el caso de Eduardo Montealegre. Se consolida así una lógica de "lealtad incondicional" que trasciende la cercanía personal o ideológica.

Gráfico. 13. Distribución de los diferentes grupos y bloques de poder dentro del gabinete de ministros del presidente Petro entre 2022 y 2025. Fuente: Fundación PARES elaboración propia.

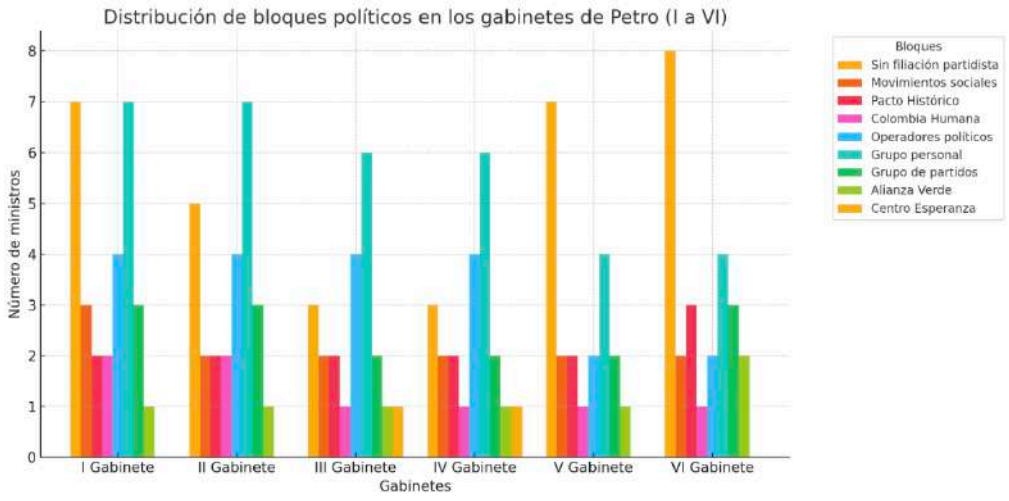
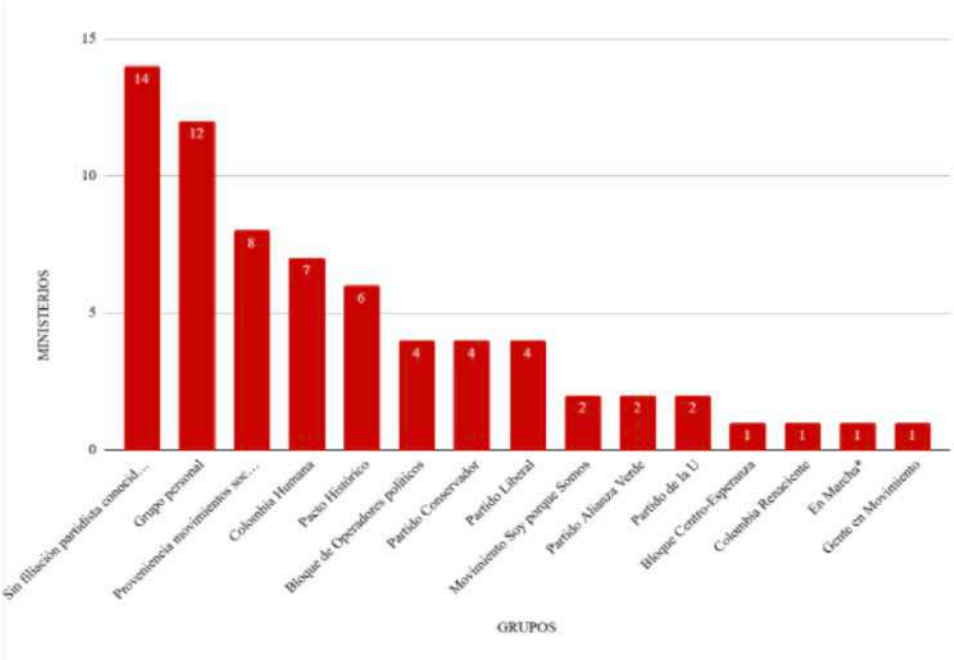


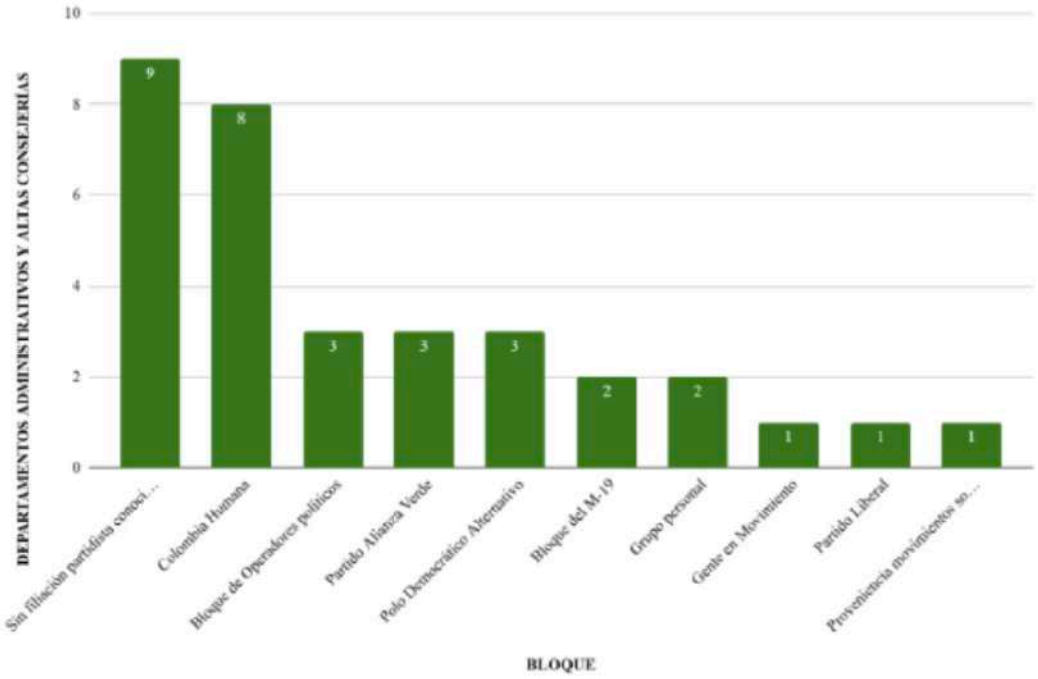
Gráfico. 14. Distribución de funcionarios por bloque político en ministerios (2022–2025) Fuente: elaboración propia.



Pese a ello, se mantiene una representación significativa de las bases políticas del gobierno. Funcionarios provenientes de movimientos sociales, de la Colombia Humana y del Pacto Histórico han tenido presencia importante en los gabinetes. No obstante, al contrastar con el Gráfico No. 1, se evidencia una pérdida de peso relativa de estos sectores en los últimos remezones.

Una situación similar ocurre con los operadores políticos y con los partidos tradicionales. Ambos han estado concentrados en aproximadamente cuatro ministerios a lo largo del periodo. Es paradigmático el caso del Partido Conservador, que mantuvo cuotas en el Ministerio del Deporte y el Ministerio de Transporte hasta la llegada de María Fernanda Rojas (Alianza Verde). También es el caso del Partido Liberal, que ha rotado por las carteras de Vivienda, Interior, Justicia y Comercio, aunque hoy conserva únicamente esta última. Paradójicamente, ninguna de las cuotas de estos partidos ha representado con claridad sus líneas programáticas o intereses directos.

Gráfico. 15. Distribución de funcionarios por bloque político en departamentos administrativos y consejerías (2022–2025) Fuente: elaboración propia.



En contraste, las direcciones de departamentos administrativos y consejerías presidenciales siguen otra lógica. Estos cargos han sido ocupados, en su mayoría, por figuras sin filiación partidista conocida y por funcionarios de la Colombia Humana. Esto indica que el gobierno ha reservado los espacios de coordinación estratégica para cuadros de confianza política directa, posiblemente con el objetivo de formar una nueva tecnocracia leal, como ya ocurrió con figuras como Susana Muhamad durante la Alcaldía de Bogotá.

En estas áreas no se observa una prevalencia de aliados históricos, ni de exmilitantes del M-19, ni de operadores políticos, ni de cuotas de partidos. A diferencia de los ministerios, aquí no priman las lógicas de lealtad ideológica o personal, sino una apuesta por el control interno desde una burocracia propia.

Los movimientos clave del tercer año: rupturas, giros y nombres propios

El tercer año del gobierno Petro estuvo marcado por un pico de inestabilidad política en el gabinete, cuya expresión más notoria fue el fallido Consejo de Ministros de febrero de 2025. Esta sesión, transmitida en directo por todos los canales nacionales, dejó al descubierto la fragmentación interna del gobierno, las tensiones acumuladas en la ejecución y la reaparición de Armando Benedetti como figura clave del poder presidencial.

De los 19 ministerios, solo cinco no tuvieron cambios en el tercer año: Salud, Agricultura, Educación, Vivienda y Ciencia. Dos carteras tuvieron tres titulares en un mismo año (Hacienda y Comercio), mientras las restantes fueron ocupadas por al menos dos funcionarios. La inestabilidad también se extendió a departamentos administrativos y jefaturas clave como DAPRE, DNP, Función Pública, DPS y Secretarías de Presidencia.

Armando Benedetti

Tras su paso por la embajada ante la FAO, Benedetti regresó al centro del poder como jefe de despacho y posteriormente fue nombrado ministro del Interior, en reemplazo de Juan Fernando Cristo. Si bien su llegada reconfiguró el círculo de confianza presidencial, no se consolidó una estrategia legislativa eficaz. Su designación representó un viraje del presidente hacia una gobernabilidad más cerrada y personalizada.

Laura Sarabia

La exjefa del DAPRE fue nombrada ministra de Relaciones Exteriores, en medio de cuestionamientos sobre su idoneidad para el cargo. Su salida se produjo por un enfrentamiento con el jefe de gabinete Alfredo Saade en torno a la licitación de pasaportes. Sarabia defendía la extensión del contrato con Thomas Greg & Sons; Petro y Saade apostaron por migrar el proceso a la Imprenta Nacional. El desacuerdo escaló a una crisis institucional y terminó en su renuncia.

Ricardo Bonilla y la cartera de Hacienda

Bonilla salió del Ministerio de Hacienda en el marco del escándalo por presuntos movimientos de recursos desde la UNGRD para facilitar reformas y nombramientos. Fue reemplazado por Diego Guevara, quien también renunció tras dos meses por diferencias con el enfoque fiscal presidencial. Finalmente, Germán Ávila asumió la cartera en medio de un debate nacional por el presupuesto.

Luis Carlos Reyes y el Ministerio de Comercio

Reyes, conocido como “Mr. Taxes”, salió del Ministerio de Comercio tras perder respaldo interno, en parte por un conflicto público con Roy Barreras relacionado con cupos en la DIAN. Cielo Rusinque ocupó el cargo en calidad de encargada durante más de tres meses, pero no fue confirmada. Finalmente, Diana Marcela Morales, vinculada a un sector del liberalismo crítico de Gaviria, fue designada como ministra.

Otros movimientos relevantes

Ambiente: Susana Muhammad dejó la cartera tras la llegada de Benedetti. Fue reemplazada por Lena Estrada. Al cierre de este informe se anunció la salida de la Ministra Lena Estrada.

Justicia: Ángela María Buitrago salió por diferencias sobre la ley de sometimiento. Asumió Eduardo Montealegre.

Estos cambios confirman el cierre de una etapa de pluralismo inicial y el ingreso a una fase de reordenamiento interno centrado en la disciplina vertical y la recomposición del gabinete con sectores tradicionales.

LA GOBERNABILIDAD EN TENSIÓN: REFORMAS, CONGRESO Y CONSULTA POPULAR (2024–2025)

Durante el tercer año del gobierno del presidente Gustavo Petro, la gobernabilidad estuvo marcada por una combinación de tensiones políticas, investigaciones judiciales y redefiniciones en la estrategia de relacionamiento con el Congreso. Este período coincidió además con el inicio del ciclo electoral, lo que incrementó los costos de la confrontación institucional.

El Ejecutivo modificó su enfoque al priorizar el avance de las reformas sociales, reduciendo canales de concertación y concentrando su interlocución en el Pacto Histórico y en congresistas aliados puntuales. Esta estrategia fue vista por algunos como una forma de coherencia con el programa de gobierno, mientras que otros la consideraron riesgosa, dada la naturaleza estructural de las reformas y la necesidad de cambios normativos de fondo.

La tensión con el Congreso se agudizó en torno a la propuesta de una consulta popular, instrumento con el que el gobierno buscó desbloquear el trámite de la reforma laboral. Aunque el Congreso

había frenado inicialmente dicha reforma, la presión institucional y ciudadana llevó a su posterior aprobación, lo que a su vez derivó en la derogatoria del decreto presidencial que había convocado la consulta. Este episodio reflejó la tensión estructural entre el poder Ejecutivo y el Legislativo en un sistema presidencialista sin mayorías estables.

La narrativa oficial presentó al Congreso como una instancia que obstruía el mandato popular, mientras el Ejecutivo se posicionaba como garante de los intereses ciudadanos. Esta confrontación, sin resolverse plenamente, definió el tono con el que el gobierno inició su último año: sin nuevas iniciativas reformistas, con el Congreso inmerso en su propio calendario electoral y con el Ejecutivo reorganizando su estructura administrativa ante los comicios de 2026.

Paralelamente, el tercer año estuvo atravesado por el escándalo de corrupción en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo (UNGRD), que derivó en investigaciones contra altos funcionarios del Ejecutivo y del Congreso. La caída de figuras como Andrés Calle, Iván Name, Carlos Ramón González, Sandra Ortiz, Olmedo López y Sneyder Pinilla evidenció la extensión del entramado, al que se sumaron señalamientos en otras entidades como el INVIAS, la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio de Salud.

En este contexto, el gobierno osciló entre la denuncia de una "campaña de persecución" y el intento de desmarcarse de los implicados, sin lograr del todo frenar el desgaste institucional.

Del Acuerdo Nacional a la Consulta Popular

Desde el inicio de su mandato, el presidente Petro definió la aprobación de reformas sociales como uno de los pilares de su gobierno. Para ello, combinó dos estrategias: el impulso legislativo desde el Pacto Histórico y la movilización ciudadana como forma de presión democrática.

A mediados de 2024, el gobierno intentó relanzar un "Acuerdo Nacional" liderado por el entonces ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, con el fin de aprobar las reformas antes del cierre de la tercera legislatura. Sin embargo, el acuerdo colapsó rápidamente tras la negativa del Congreso a aprobar el presupuesto nacional y una nueva reforma tributaria. A partir de allí, se hundieron también la Reforma Política y la Ley de Financiamiento.

En ese ambiente, la Reforma a la Salud logró avanzar de Cámara a Senado, mientras la Reforma Laboral fue archivada por la Comisión Séptima del Senado. Ante esto, el presidente anunció una consulta popular para que la ciudadanía decidiera sobre el contenido de la reforma. Aunque el Senado negó inicialmente el recurso, el gobierno emitió un decreto convocándola. Sin embargo, tras la posterior aprobación de la reforma laboral, el decreto fue derogado.

La estrategia generó polémica: para algunos fue una presión legítima desde el Ejecutivo; para otros, un uso riesgoso de las facultades presidenciales. Aun así, la consulta como figura legal y la narrativa de respaldo popular jugaron un papel determinante en destrabar el trámite legislativo.

Otros proyectos aprobados

Además de las reformas laboral y pensional, se aprobó la reforma al Sistema General de Participaciones, que busca aumentar progresivamente los recursos que la Nación transfiere a departamentos y municipios, pasando del 24% al 39,5% en 12 años. Esta iniciativa, también impulsada por Cristo, requiere ahora la aprobación de una ley de competencias para su implementación efectiva.

En el plano internacional, se firmó un memorando de entendimiento con Venezuela para la creación de la primera zona binacional, centrada en la frontera entre Norte de Santander y el estado Táchira. Aunque ha generado críticas por parte de sectores de oposición, el acuerdo no compromete la soberanía nacional y apunta a una articulación en comercio, seguridad y movilidad fronteriza.

Estas iniciativas consolidan una agenda que, si bien ha enfrentado serios obstáculos institucionales, también ha evidenciado la capacidad del gobierno para reconfigurar escenarios adversos mediante mecanismos políticos y constitucionales no convencionales.

CONCLUSIONES: TRES CARRILES DE UNA TRANSICIÓN INCOMPLETA

El informe sobre los tres primeros años del gobierno de Gustavo Petro nos permitió identificar con nitidez los trazos de una transición democrática en disputa. Una transición que, más que lineal o concluyente, ha sido fragmentada, tensionada y en muchos sentidos asimétrica. A través del lente de los tres carriles —la coyuntura crítica, la realización programática y las estructuras persistentes— se dibuja un balance complejo: un gobierno con vocación transformadora enfrentado a un orden institucional diseñado para resistir el cambio.

Carril 1: Una coyuntura crítica que reverbera

Los primeros tres años del gobierno estuvieron marcados por una alta densidad de eventos, rupturas internas, escándalos y reacomodos en la coalición de gobierno. La agenda transformadora impulsada desde la Presidencia navegó en un mar de tensiones mediáticas, reveses legislativos y fracturas políticas que definieron el pulso gubernamental. Entre los hitos más relevantes se cuentan la aprobación de la reforma tributaria en 2022, el accidentado trámite de las reformas sociales (con avances como la pensional y retrocesos como la laboral y la de salud), y una constante rotación ministerial que deterioró la cohesión política del Ejecutivo. A ello se sumó el escándalo de la UNGRD, con efectos corrosivos sobre la legitimidad institucional, y un punto de inflexión crítico: el atentado contra el senador Miguel Uribe en plena coyuntura electoral de 2025, que reactivó los temores sobre seguridad política y alteró el clima democrático.

Esta coyuntura —ruidosa, inestable, polarizante— condicionó la capacidad del gobierno para implementar su programa y minó buena parte de su capital político. La narrativa del cambio quedó encapsulada en disputas reactivas, mientras la oposición encontró terreno fértil para capitalizar errores y desgastes.

Carril 2: La realización institucional y sus límites

La capacidad del gobierno para traducir su proyecto político en política pública efectiva ha sido desigual y profundamente determinada por cuatro factores: la calidad técnica de las promesas, el nivel de coordinación institucional y territorial, la gobernabilidad efectiva y la capacidad operativa del Estado.

Allí donde existió una base normativa clara, ventanas de oportunidad política y alineación entre actores, las iniciativas avanzaron: casos como la reforma tributaria o el fortalecimiento del PAE son ejemplos de ello. Pero en aquellas áreas donde primaron la fragmentación legislativa, la débil articulación entre entidades o la ausencia de músculo institucional —como en las promesas de protección a líderes sociales o de empleo garantizado— el cumplimiento fue fallido o simbólico.

Incluso las promesas formalmente cumplidas tropezaron en su implementación, revelando cuellos de botella estructurales: baja ejecución presupuestal, rigideces operativas, y un aparato estatal más preparado para administrar que para transformar. El informe deja claro que tener razón política no es suficiente si no se cuenta con fuerza institucional y pericia operativa.

Carril 3: Las estructuras que aún no se transforman

Más allá de los eventos coyunturales y de la gestión del programa de gobierno, el tercer carril permite una lectura más honda: la tensión irresuelta entre un proyecto político emergente y una arquitectura estatal que no fue diseñada para albergar rupturas ideológicas profundas.

El Estado colombiano —con sus dispositivos burocráticos, sus lógicas clientelares, su tradición centralista y sus inercias legales— no ha sido modificado sustantivamente en estos tres años. Sigue operando como un amortiguador del cambio más que como su facilitador. La transición iniciada con la firma del Acuerdo de Paz en 2016 permanece inconclusa. La cohabitación entre un modelo de izquierda democrática y una institucionalidad moldeada por la guerra, el patrimonialismo y la desconfianza al disenso continúa generando bloqueos y contradicciones.

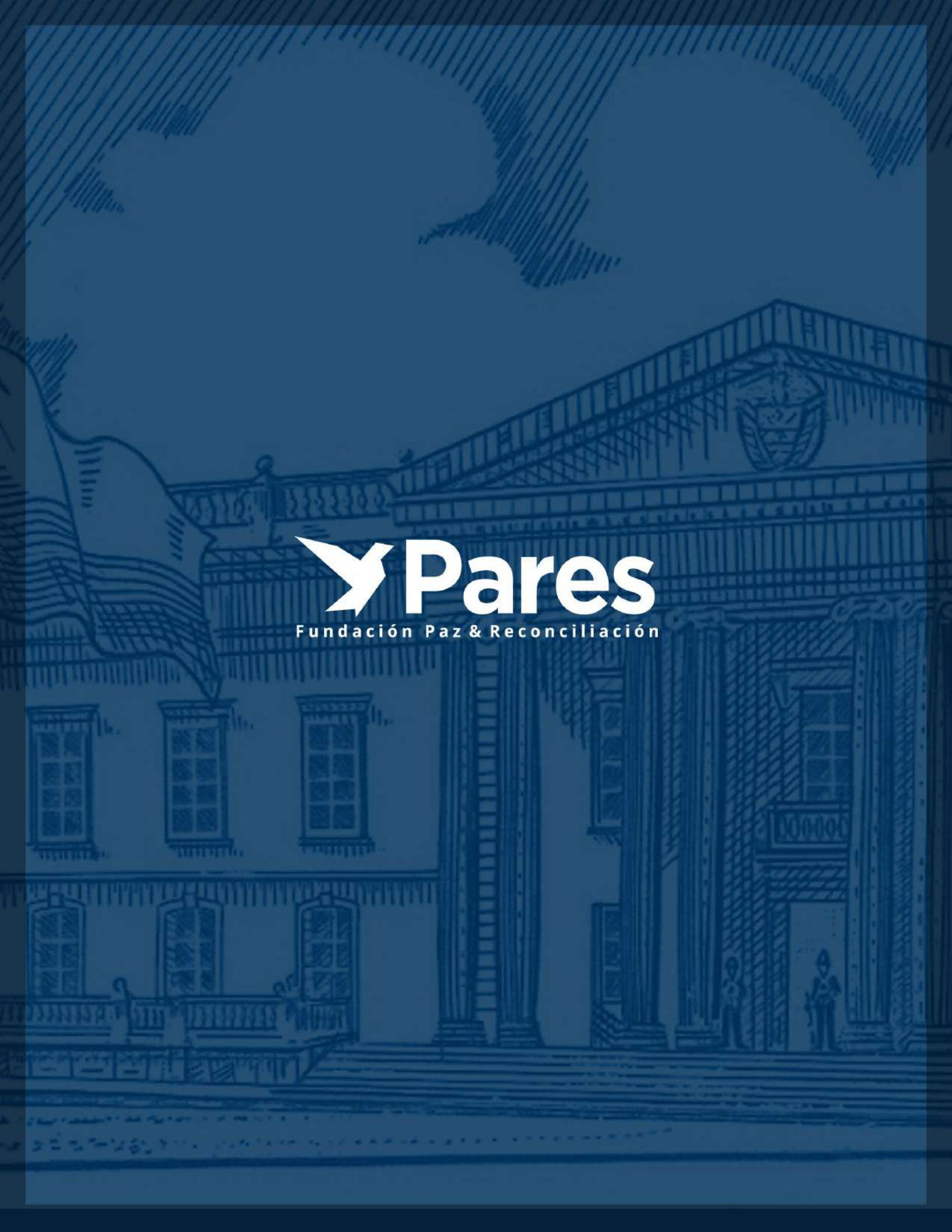
Además, el ejercicio de gobierno ha evidenciado que no basta con ocupar el poder: hay que hacerlo gobernable. La falta de presencia estatal en vastas zonas del país, la coexistencia con poderes criminales de facto y la débil articulación territorial impiden que las decisiones nacionales se traduzcan en transformaciones locales reales.

Por último, persiste un legado profundo de desigualdad estructural, corrupción endémica y violencia fragmentada que ningún cambio normativo ha logrado desmontar plenamente.

Una transición aún abierta

Este informe no solo evalúa lo logrado o lo incumplido. Ofrece una lectura sobre los límites estructurales de una transición democrática que no ha podido consolidarse. Los obstáculos enfrentados por el gobierno Petro no se reducen a errores de gestión ni a déficits de liderazgo. Reflejan, sobre todo, la magnitud del desafío que implica reconfigurar el poder político, redistribuir capacidades institucionales y disputar los sentidos de lo público en un país con fuertes mecanismos de reproducción de privilegios.

Colombia está transitando un momento fundacional, pero no definitivo. El éxito de esta transición no dependerá únicamente del destino del actual gobierno, sino de la capacidad de múltiples actores —instituciones, partidos, ciudadanía, movimientos sociales y élites— para sostener, ampliar y profundizar un nuevo orden democrático, capaz de transformar estructuras y no solo administrarlas.


Pares
Fundación Paz & Reconciliación