

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

Nº	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