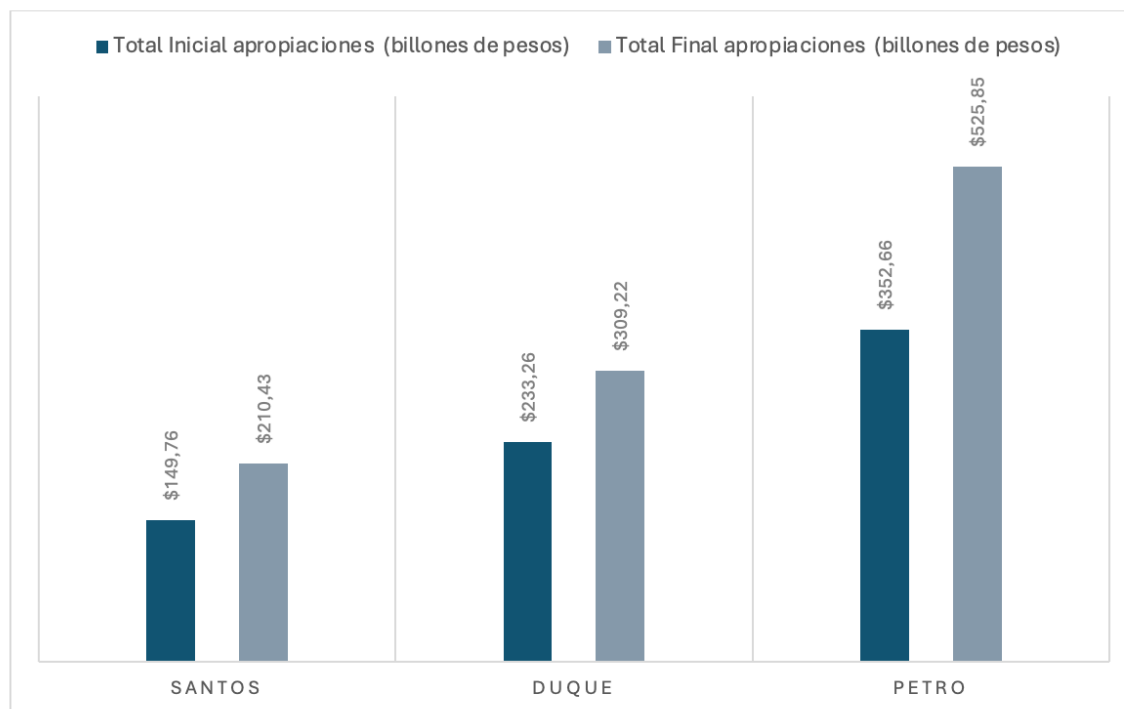


CAPÍTULO II. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A TRES AÑOS DE GOBIERNO

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

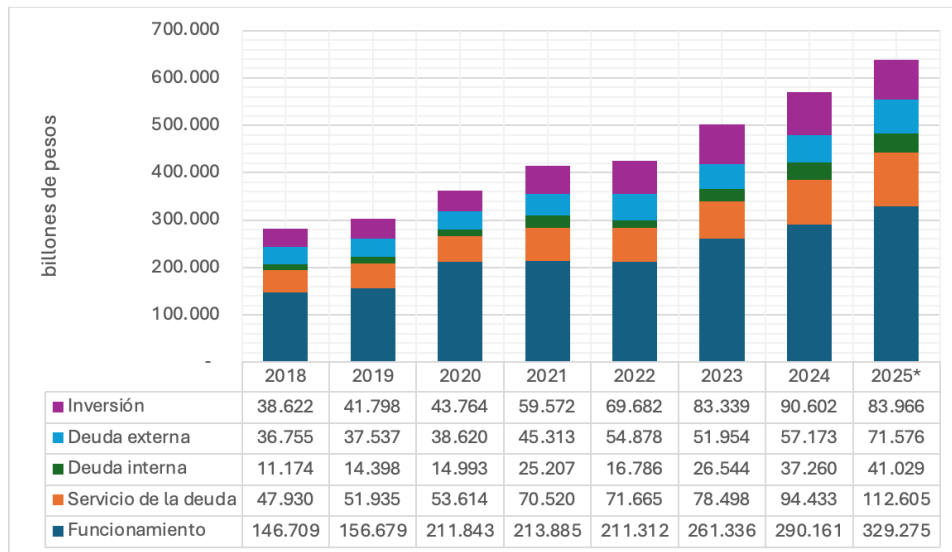
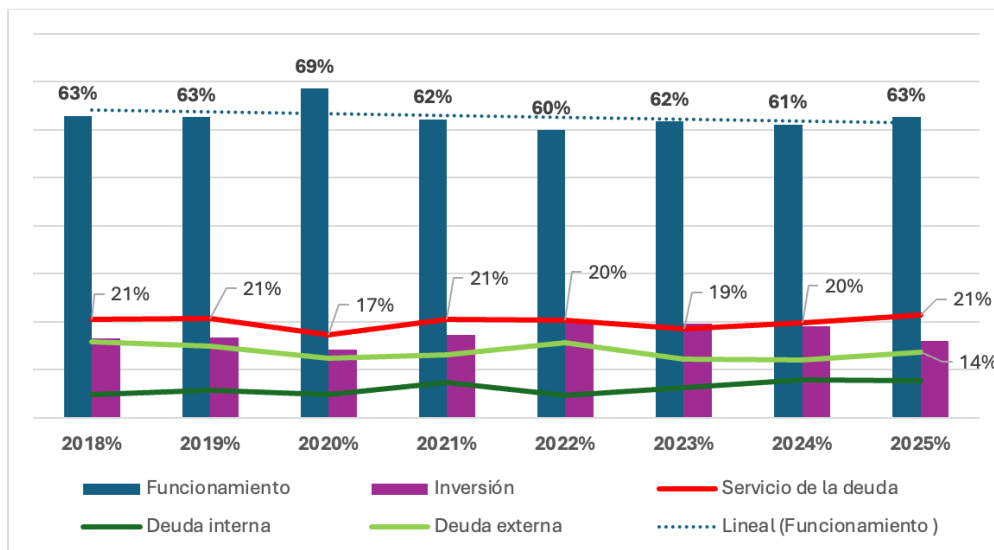
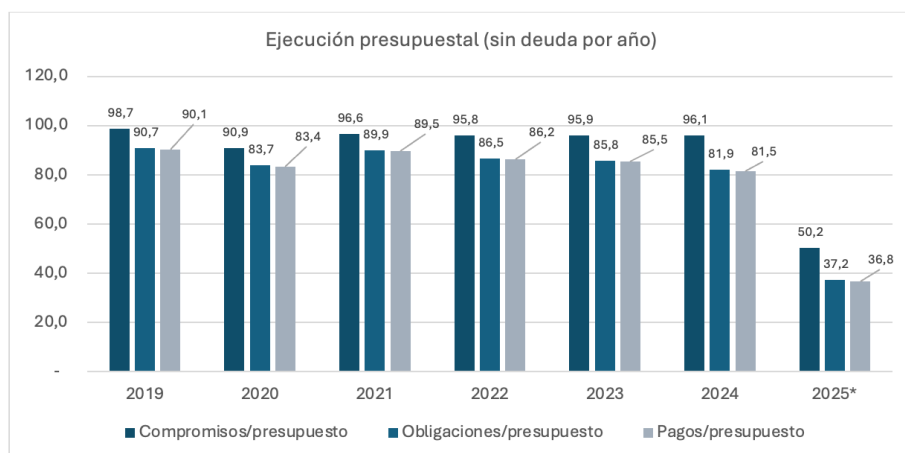


Gráfico. 4. Destinación presupuestal de las apropiaciones 2018-2025 en porcentaje del total. Fuente: Ministerio de hacienda y crédito público. Procesamiento PARES



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.

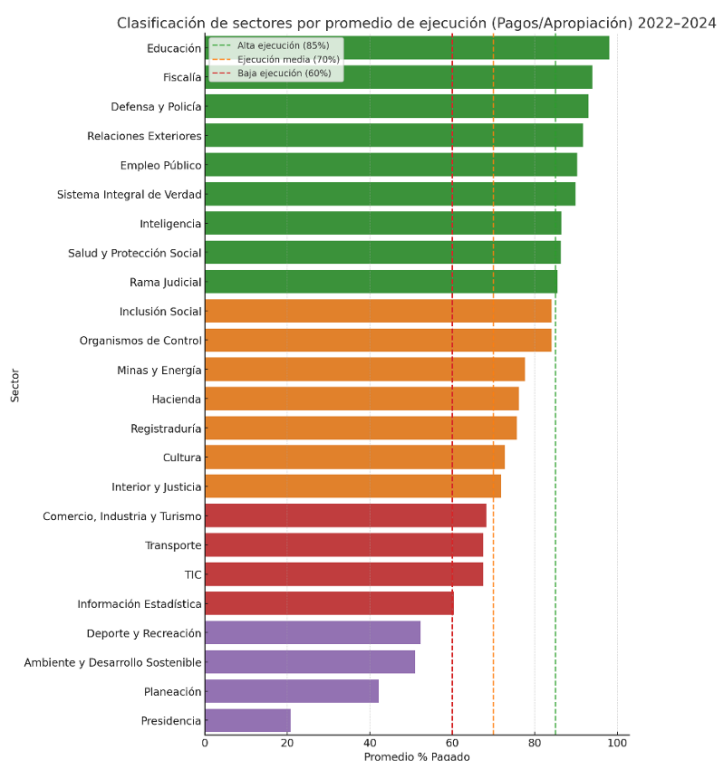
Presidencia (2025):

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.