

EL GIRO DE LA AGENDA DE LOS DERECHOS Y SUS LÍMITES. BALANCE DEL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO, 2022-2026

La administración de Gustavo Petro fue una experiencia inédita en la historia política del país. ¿Cómo valorar con justeza el significado del primer gobierno de izquierda, sus realizaciones, sus malogros y límites? La pregunta es útil para comenzar con una advertencia: un balance riguroso debe eludir tanto el juicio sumario como la indulgencia. Uno y otra sólo conducen a lecturas simplistas o empobrecedoras.

Balance general

Durante la administración Petro se desplazó el centro de gravedad de la política hacia la igualdad y los derechos. Representó, en este sentido, una inflexión reformista significativa: los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tradicionalmente subordinados a las políticas económicas y de seguridad, se convirtieron en la brújula del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la agenda legislativa y la discusión pública.

El cambio de prioridades supuso que la vigencia de los derechos humanos tuviera mayor importancia sustantiva en la definición de la acción estatal y, en algunos casos, que su garantía y realización se convirtieran en objetivos explícitos de políticas, programas o proyectos públicos. De tal modo, demandas sociales fundamentales —unas más antiguas

que otras— dejaron de ocupar un lugar periférico en la disputa política.

La reconfiguración de la agenda política fue, al mismo tiempo, causa y efecto de la mayor presencia en la escena pública de muchos actores que habían reivindicado demandas asociadas a la realización de los DESCA. El debate democrático se robusteció en la medida en que personas y procesos organizativos —en muchos casos con largas trayectorias de movilización y disputa, y en otros con alguna experiencia en administraciones municipales y departamentales— adquirieron una presencia más notoria en la deliberación pública y en los espacios institucionales.

Esos actores enfrentaron una prueba exigente: gobernar el intrincado aparato administrativo nacional, es decir, convertir demandas históricas en políticas públicas, presupuestos, contratos, regulaciones y resultados verificables. Además, tenían que construir alianzas con sectores políticos y sociales próximos, tramitar las diferencias con la oposición y sostener acuerdos dentro de una coalición heterogénea. La ampliación del campo político abrió posibilidades nuevas, pero también expuso los límites de un conjunto de fuerzas sociales y políticas que llegó al gobierno con una gran legitimidad social y programática, aunque con capacidades desiguales para administrar, coordinar y ejecutar.

En general, el gobierno de Petro produjo uno de los giros sociales y normativos más importantes desde la Constitución de 1991: amplió el campo democrático de la deliberación, otorgó mayor centralidad a demandas históricamente relegadas y orientó la gestión pública hacia el logro de mejores estándares de derechos humanos. No obstante, uno de los límites fundamentales de este giro fue la debilidad en la gestión del Estado: construir mayorías, ejecutar recursos, coordinar instituciones, garantizar integridad pública y sostener acuerdos duraderos. La administración amplió el horizonte de derechos, pero con dificultades severas para convertir la orientación política, las normas y los recursos en garantías efectivas, instituciones más robustas y políticas capaces de perdurar.

Otro límite crucial fue la dificultad de la administración para llegar al territorio, consolidarse en él y garantizar derechos de manera efectiva, un desafío persistente del Estado colombiano. Sus avances sociales y normativos no tuvieron una traducción equivalente en presencia institucional en las zonas más excluidas, protección de las comunidades, reducción del control armado ni transformación de las condiciones que reproducen la exclusión territorial. El primer gobierno de izquierda desplazó el centro de la política hacia la igualdad y los derechos, pero no consolidó las capacidades políticas, administrativas y territoriales necesarias para sostener esa inflexión y hacerla efectiva entre las poblaciones históricamente más desprotegidas.

Avances sociales y brechas persistentes

Varios indicadores sociales y laborales registraron uno de los saldos más favorables del período. Entre los años 2022 y 2025, disminuyeron la pobreza monetaria, la pobreza extrema, la pobreza multidimensional, la desigualdad medida por el Gini y el desempleo. La reducción de la pobreza estuvo asociada, sobre to-

do, con el aumento de los ingresos laborales y una distribución más favorable del ingreso; las ayudas institucionales contribuyeron, aunque su efecto en el índice de pobreza monetaria fue menor en el año 2025 que en el año 2022. La reforma laboral amplió algunas garantías, la educación superior pública aumentó su cobertura y, en el año 2025 se redujeron la inseguridad alimentaria moderada o grave y el déficit habitacional.

Pese a la mejora de los promedios nacionales de los indicadores, persisten desigualdades estructurales. La pobreza sigue siendo mucho más alta en los centros poblados y áreas rurales dispersas que en las cabeceras; la pobreza multidimensional rural supera ampliamente la urbana; en Quibdó se registran niveles críticos de pobreza; la informalidad afecta a más de la mitad de la población ocupada; y la tasa de ocupación de las mujeres permanece muy por debajo de la masculina. El reconocimiento político del cuidado tampoco se tradujo todavía en una redistribución suficiente del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. En educación básica y media se mantienen brechas de cobertura, especialmente en transición y educación media, mientras en alimentación y vivienda los avances nacionales no implicaron la superación de privaciones severas en zonas rurales, étnicas y periféricas.

Paz y seguridad territorial

La principal deuda del período estuvo en la seguridad territorial. La política de paz total fue la apuesta más ambiciosa del Gobierno en materia de derechos civiles y políticos. Buscó combinar la implementación del Acuerdo Final de 2016, las negociaciones políticas, los procesos de sometimiento y medidas de seguridad orientadas a la protección de la población. El nuevo enfoque modificó el lenguaje oficial y algunas prácticas estatales, y supuso la reducción de denuncias sobre privaciones arbitrarias de la vida atribuidas a la fuerza pública. Pero no produjo una disminución sostenida

de la violencia ni mejores condiciones para las comunidades más expuestas al control de los grupos armados.

Los resultados de la paz total fueron limitados. El proceso con el ELN fue suspendido, varias mesas se estancaron, no se consolidó un marco jurídico claro para todos los escenarios, y los ceses al fuego no impidieron que distintos grupos preservaran o ampliaran su control sobre comunidades, rentas ilegales, corredores estratégicos y economías locales. La crisis del Catatumbo, las emergencias humanitarias en Cauca, Nariño, Chocó, Arauca, Putumayo y sur de Bolívar, los confinamientos, los desplazamientos, el reclutamiento de niñas y niños, los homicidios de personas defensoras y la violencia contra firmantes del Acuerdo Final dejaron en evidencia los límites de la estrategia.

El balance en materia de víctimas y justicia transicional fue más matizado. En el año 2025, la Jurisdicción Especial para la Paz profirió sus primeras sentencias: una por la política de secuestros de las antiguas FARC-EP, y otra por asesinatos y desapariciones forzadas presentados ilegítimamente como bajas en combate. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas fortaleció la búsqueda humanitaria y extrajudicial, y obtuvo resultados significativos en materia de personas encontradas con vida, cuerpos recuperados, identificaciones y entregas dignas. También aumentaron las indemnizaciones individuales ordenadas por la Unidad para las Víctimas. Pero la reparación colectiva, los retornos, la restitución de tierras, la identificación de cuerpos y la protección efectiva de las comunidades siguieron lejos de la magnitud del daño acumulado.

Reformas sociales, salud y gobernabilidad

La agenda reformista tuvo resultados desiguales. La reforma tributaria permitió aumentar recursos y dio mayor progresi-

vidad al sistema; la reforma laboral fue aprobada y amplió algunas garantías; la reforma pensional avanzó en el diseño de un sistema de pilares, aunque siguió sometida a decisiones y ajustes constitucionales sobre su trámite; la reforma a la salud, en cambio, no logró aprobación definitiva durante el período examinado. Este desenlace revela una tensión central: el Gobierno impulsó reformas de alto contenido social, pero tuvo dificultades para construir mayorías estables, tramitar desacuerdos, asegurar calidad técnica y convertir su legitimidad programática inicial en acuerdos políticos duraderos.

La salud fue el caso más crítico de esa distancia entre impulso reformista y capacidad de gestión. El Gobierno recibió un sistema con barreras de acceso, carteras acumuladas, desigualdades territoriales y uso recurrente de la tutela. Propuso transformar el aseguramiento, fortalecer la dirección estatal y reorganizar la atención alrededor de redes territoriales y atención primaria. Sin embargo, mientras la reforma se tramitaba, las intervenciones de EPS como Sanitas y Nueva EPS coincidieron con dificultades financieras, aumento de tutelas, quejas por falta de oportunidad, demoras en medicamentos y riesgos de suspensión de servicios. La falta de aprobación legislativa explica parcialmente que no se produjera la transformación propuesta, pero no exonera al Gobierno de responsabilidad por la gestión de la crisis, las controversias sobre financiación, las intervenciones y la ausencia de acuerdos suficientes para proteger oportunamente a los usuarios.

Tierra, ambiente y transición justa

En materias como tierra, ambiente y transición justa, la administración convirtió algunos problemas postergados durante mucho tiempo en asuntos de primer orden de la acción estatal. La promoción de la transición energética

y una agenda internacional activa sobre biodiversidad ocuparon un lugar destacado en la gestión gubernamental. Al mismo tiempo, el Congreso convergió con la agenda gubernamental mediante la aprobación de medidas legislativas relativas al reconocimiento constitucional del campesinado, la Jurisdicción Agraria y Rural y el Acuerdo de Escazú.

Hubo avances administrativos en la adquisición y formalización de tierras. No obstante, la política de tierras no alteró de manera apreciable la concentración de la propiedad rural. También persistieron los rezagos del catastro y de la reforma rural integral, mientras la ejecución presupuestal del sector agropecuario se mantuvo baja. Los atrasos institucionales y la baja ejecución redujeron la capacidad de la política agraria para modificar las condiciones históricas de desigualdad en el campo, uno de los propósitos centrales del plan de desarrollo.

La política ambiental también arrojó resultados desiguales. La deforestación disminuyó de manera significativa en el año 2023, pero aumentó en el año 2024; Colombia mantuvo una agenda internacional activa en biodiversidad, pero siguió siendo el país con mayor número de asesinatos de personas defensoras de la tierra y el ambiente. Además, las economías ilegales y los conflictos socioambientales asociados con minería, hidrocarburos, infraestructura y proyectos de generación y transmisión de energía siguieron comprometiendo la protección de comunidades, ecosistemas y territorios.

La transición energética justa condensó varias de esas tensiones. El Gobierno la presentó como una apuesta climática, productiva y democrática, asociada con la descarbonización, la diversificación de la matriz energética y una nueva relación entre Estado, empresas y comunidades. Sin embargo, avanzó con lentitud. Los retrasos de proyectos renovables, las dificultades de transmisión, los conflictos territoriales y las consultas previas pendientes mostraron que la transición no dependía

sólo de voluntad política o capacidad de inversión. En departamentos como La Guajira, los proyectos eólicos abrieron oportunidades de generación limpia, pero también pusieron en primer plano la necesidad de acuerdos interculturales, beneficios tangibles para las comunidades y garantías de protección territorial. Sin esas condiciones, la transición corre el riesgo de no ser justa y reproducir, con lenguaje ambiental, desigualdades que el propio Gobierno se propuso superar.

Capacidad estatal, integridad pública y autocrítica democrática

Una de las limitaciones transversales de la administración Petro fue la distancia entre formulación y ejecución. El Gobierno amplió el reconocimiento de derechos, incrementó recursos sociales y promovió reformas ambiciosas, pero tuvo dificultades para convertir normas, presupuestos y anuncios en resultados sostenidos. La ejecución presupuestal se mantuvo por debajo de niveles históricos, la inversión mostró rezagos y varios sectores estratégicos enfrentaron problemas de planeación, contratación y coordinación. Las restricciones fiscales, el recaudo inferior al proyectado y algunas decisiones judiciales limitaron el margen de acción, pero no explican todo. También pesaron la inestabilidad administrativa, la descoordinación entre entidades, la rotación de equipos, la debilidad técnica de algunas políticas y la dificultad para construir acuerdos duraderos.

La eficacia de la administración pública no es un asunto menor ni meramente gerencial. En un balance de derechos humanos, la capacidad estatal forma parte de las condiciones materiales de garantía de derechos. Cuando una entidad no ejecuta oportunamente, cuando una política no llega a las comunidades, cuando una ruta institucional se vuelve incomprensible o cuando los recursos se pierden en la mala planeación, la contratación deficiente, la captura clientelar o la corrupción,

los derechos se debilitan. La corrupción, en particular, no sólo compromete la moralidad administrativa: desvía recursos, erosiona la confianza pública, profundiza desigualdades y reduce la capacidad del Estado para proteger a quienes más dependen de su acción.

Por esa razón, el balance también exige una autocrítica profunda de las fuerzas sociales y políticas representadas en el Pacto Histórico. Esa autocrítica no debería significar renunciar a la agenda de paz, igualdad y derechos que hizo posible su llegada al gobierno. Al contrario: debería servir para hacerla viable. La legitimidad del cambio no se sostiene únicamente en la justeza de sus propósitos ni en la denuncia de las resistencias que enfrentó. También depende de la capacidad de gobernar con rigor, ejecutar bien, construir mayorías democráticas, respetar los controles institucionales, prevenir la corrupción, corregir errores y responder por los resultados. Una agenda reformista pierde fuerza cuando confunde la crítica legítima con sabotaje, subestima la gestión pública o explica sus fallas sólo por la conducta de sus adversarios.

A manera de cierre

El balance del período no cabe en una fórmula única. La administración Petro ensanchó la agenda pública de los derechos, obtuvo mejoras sociales relevantes y abrió discusiones indispensables sobre desigualdad, paz, cuidado, campesinado, alimentación, ambiente y transición energética. Pero también dejó en evidencia que el reconocimiento jurídico, la orientación reformista y el aumento de recursos no bastan cuando faltan capacidad administrativa, presencia civil legítima del Estado, acuerdos políticos duraderos, integridad pública y una política de seguridad efectiva.

Bibliografía mínima

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2025). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia*. Doc. E/C.12/COL/CO/7.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2026). *Pobreza monetaria 2025*.
- _____. (2026). *Pobreza multidimensional en Colombia, año 2025*.
- _____. (2026). *Mercado laboral, diciembre de 2025*.
- _____. (2026). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2025*.
- _____. (2026). *Inseguridad alimentaria a partir de la escala FIES, 2025*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida*.
- Defensoría del Pueblo (2026). *Tutelas para invocar la protección del derecho a la salud tuvieron un aumento cercano al 18 % en el país*.
- Global Witness (2025). *Raíces de resistencia: nuevas amenazas contra las personas defensoras de la tierra y el ambiente*.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2025). *Monitoreo de la superficie de bosque y deforestación en Colombia 2024*.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2025). *Ninth Year of Implementation:*

Trends and Keys for the Political Transition.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2026). *Ejecución del Presupuesto General de la Nación, acumulada a diciembre de 2025.*

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2026). *Informe del Secretario General.* Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, doc. S/2026/229.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2026). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Colombia durante 2025.* Consejo de Derechos Humanos, 61.º período de sesiones, doc. A/HRC/61/20.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2015). *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos.*

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) (2026). *Informe de gestión y resultados, 2025.*

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (2026). *Informe de gestión 2025.*

Normativa básica

Acto Legislativo 01 de 2023. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

Acto Legislativo 03 de 2023. Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural.

Acto Legislativo 01 de 2025. Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

Ley 2272 de 2022. Por medio de la cual se define la política de paz de Estado.

Ley 2273 de 2022. Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Escazú.

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia, potencia mundial de la vida”.

Ley 2381 de 2024. Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común.

Ley 2466 de 2025. Por medio de la cual se modifica parcialmente la legislación laboral y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.