

GESTIÓN PÚBLICA PARA LA PAZ: BALANCE DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PETRO A PARTIR DE LOS INFORMES AL CONGRESO PRESENTADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Autor:

Andrés Gerónimo Chavarro Velandia
achavarr@poligran.edu.co

Profesor tiempo completo programa de Administración Pública – Maestría en Gestión Pública, Politécnico Gran colombiano

RESUMEN

La implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia, en el periodo de gobierno 2022-2026, se encuentra en momento de tensión entre los logros como superar el enfriamiento de la implementación de la anterior administración y deficiencias de gestión como la falta de coherencia entre sistemas de información sobre ejecución de los recursos para la paz. El presente documento de trabajo se propone identificar los avances, estancamientos y alertas que emergen luego de más de tres años de gestión del gobierno del presidente Petro en la implementación del acuerdo con la guerrilla de las FARC. El método empleado consiste en una comparación entre el estado de avance dejado por la administración del presidente Duque (año 2022) y lo alcanzado por la administración Petro a fecha de corte junio de 2025 a la luz de los informes de seguimiento elaborados por la Contraloría General de la República. En la dimensión financiera se observan avances como la recuperación del volumen de ejecución alcanzando un máximo histórico anual de \$19 billones, errores que no se corrigen como imprecisiones en el reporte inversiones de las entidades territoriales lo que hace difícil establecer cuánto son los recursos reales del acuerdo de paz y nuevas

fallas como concentración regional del gasto en pocos departamentos lo que implica baja inversión en el resto de zonas que también necesitan apoyo. En relación a la implementación de las políticas públicas que desarrollan el acuerdo de paz, sobresale el logro de poner en marcha el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), es inquietante que las edificaciones construidas en el marco del modelo “obras por impuestos” presenten defectos de construcción y falta de mantenimiento y se hace necesario revisar detenidamente las proyecciones de costos del acuerdo porque es muy posible que el dinero presupuestado no alcance para cubrir los compromisos.

Palabras Clave: Acuerdo Final de Paz; Riesgos de Implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto Armado; Contraloría General de la República.

1. INTRODUCCIÓN

Visto en retrospectiva, periodo de gobierno Petro (2022-2026) se ha caracterizado por apuestas arriesgadas en numerosos los temas. En la política económica contradijo a la teoría económica ortodoxa al subir durante 4 años consecutivos el salario mínimo muy por encima de la inflación sin que se disparara el índice de precios, pero si reduciendo el desempleo. En las relaciones internacionales cortó todo vínculo con Israel mientras que la mayoría del mundo simpatizaba o por lo menos no cuestionaba su accionar en Gaza y Sisjordania. Un par de años después, la percepción general sobre el relacionamiento de Israel con oriente medio es más crítica.

No obstante, en el plano de la gestión de gobierno, si bien hay consenso entre los analistas en aciertos como la agenda de justicia ambiental, o los logros en cobertura y calidad en educación superior pública, también es cierto que abundan las críticas sobre la prevención de episodios de corrupción como el de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD) o la designación de ministros que son los encargados del diseño y ejecución de políticas públicas.

En asuntos de paz, el panorama no es muy distinto: luces como la entrega de tierras para campesinos víctimas del conflicto armado y sombras como la falta de resultados contundentes del modelo de “paz total” en cuanto a desmovilizaciones de grupos al margen de la ley o la protección de la vida de defensores de derechos humanos (Jaramillo, 2026).

Aproximándose el fin del actual periodo presidencial, empiezan a aparecer los balances sobre los asuntos de paz desde diferentes perspectivas: desde el ángulo político en torno al modelo de paz total, desde lo militar en cuanto a la estrategia y resultados de contención de la violencia de parte de delincuencia común, bandas criminales, grupos guerrilleros y paramilitares residuales y desde lo social en cuanto al desplazamiento forzado. Así mismo, son pocos los análisis que abordan la gestión pública de la apuesta por la paz que se planeó el gobierno Petro. En ese sentido, el presente documento de trabajo se propone realizar un balance preliminar de la eficacia y la eficiencia del conjunto de acciones emprendidas por el actual gobierno nacional entre 2022 – 2026 para el cumplimiento de los compromisos de implementación del acuerdo final de paz firmado con la extinta guerrilla de las FARC en 2016.

Este ejercicio pretende plantear que, aunque silenciosa (poco mediática), la administración pública en tanto operadora de las líneas estratégicas del acuerdo de paz, es vital para el logro de los objetivos de cualquier gobierno. Por ello, sin un análisis de sobre la gestión financiera y del cumplimiento de los compromisos, cualquier balance es necesariamente incompleto y no permite proponer acciones de mejoramiento precisas y efectivas.

METODOLOGÍA

Para analizar en términos de eficiencia y eficacia lo ejecutado por el gobierno en el periodo 2022- 2026, se comparó el estado de avance que alcanzó el gobierno Duque al final de su periodo (año 2022) con los datos más recientes disponibles del gobierno Petro.

El análisis se enfocó en dos dimensiones: recursos de implementación y riesgos para la implementación. El primer término se refiere al estado de ejecución y programación de los recursos por fuente de financiación y los seis puntos del AFP. Los riesgos presentan un análisis global de la información tanto financiera como de implementación de las políticas públicas para la implementación del acuerdo. Finalmente, el contraste entre gobiernos se condujo a través de preguntas que indagan por avances, estancamientos y nuevas dificultades o riesgos que surgieron durante el periodo 2022 – 2025.

Las fuentes y referentes principales para el contraste realizado son los muy completos informes al congreso realizados por la Contraloría General de la República (CGR, 2023) y (CGR, 2025) en el marco de la obligación constitucional del ente de control de informar anualmente sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones. Complementariamente se consultaron entre otras fuentes, reportes hechos por Naciones Unidas como garante del proceso de paz y memorias de eventos como “Así va la paz” organizado por la Contraloría General.

RESULTADOS

El primer componente para analizar el desempeño del gobierno Petro en asuntos de paz es el financiero, esto es, aquellos mecanismos existentes para la programación y ejecución de los recursos y un costeo del acuerdo.

Avances en del periodo 2022 – 2025

En 2022 hubo una caída drástica del 44% en la ejecución anual (\$9,1 billones) respecto al año anterior. Para 2024, el flujo de recursos se recuperó significativamente alcanzando un máximo histórico de \$19,18 billones ejecutados en un solo año. Así mismo, la participación de fuentes externas en la financiación del Acuerdo pasó del 8% en el reporte de 2022 al 16% en el de 2025, duplicando su peso en la bolsa común de recursos. Es también un logro que los puntos 3 (Fin del Conflicto) y 5 (Víctimas) han logrado niveles de ejecución financiera muy superiores a lo proyectado inicialmente en el Marco Fiscal de 2017, alcanzando un 183% y 126% de cumplimiento respectivamente frente a lo programado para este periodo.

En resumen, se puede decir que hubo una recuperación del volumen de ejecución, un aumento de los aportes de la cooperación internacional y un avance más allá de las expectativas en la ejecución financiera de los puntos Fin del conflicto y Víctimas.

Defectos no corregidos

En primer lugar, la estructura de financiación no ha logrado diversificarse. En 2022, el Presupuesto General de la Nación (PGN) aportaba el 62%; en 2025, esta cifra se mantiene casi idéntica en el 61%. Las entidades territoriales siguen aportando menos del 3%. En segundo lugar, continúa una especie de subreporte por parte de alcaldías y gobernaciones identificado en 2022. La Contraloría subraya que sigue siendo difícil trazar el dinero que los municipios invierten debido a fallas en el mercado de gastos en el sistema CHIP / PIIP. Por último, las cifras que se registran en los diferentes aplicativos de seguimiento del AFP (SIRECI, SIIPO y SIIF) no coinciden. El Estado sigue sin tener una fuente única de verdad financiera, lo que impide un control fiscal en tiempo real.

En resumen, continúa una alta dependencia de recursos del nivel central, una cierta opacidad en el reporte territorial e inconsistencia de datos consignados en los sistemas de información públicos.

Alarmas en lo financiero que se encienden

En 2022 se estimaba que el costo total del acuerdo era \$147 billones de pesos ejecutables en el periodo 2017 - 2031. En 2025, la Contraloría concluye que ese referente (basado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017) es insuficiente y está desactualizado, advirtiendo que los recursos restantes no alcanzarán para cubrir metas críticas como las de vías rurales y energía. Así mismo es llamativo que la inversión se está concentrando excesivamente en solo tres departamentos (Valle, Antioquia y Córdoba), dejando con menor participación a otras zonas PDET que igualmente requieren atención. Por último, se registra que la participación del Sistema General de Regalías (SGR) en la financiación de la paz cayó del 23% en 2022 al 16% en 2025, lo que reduce la autonomía de los proyectos regionales.

En resumen, se advierte desactualización y subestimación del costo del acuerdo, el mecanismo de obras por impuestos registra deficiencia de calidad en lo construido, hay concentración regional del gasto y una reducción de los recursos provenientes de regalías.

En cuanto al componente de riesgos, hay que aclarar que este intenta establecer cómo las fallas en la implementación del AFP podrían tener efectos considerables en el éxito del acuerdo. La contraloría determinó los riesgos en cada uno de los seis puntos del AFP: reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, acuerdo sobre la víctimas del conflicto e implementación, verificación y refrendación.

En el presente trabajo se buscó identificar qué riesgos se lograron superar o mitigar entre 2022 y 2025, cuales no se superaron (persisten) y qué riesgos nuevos aparecieron en 2025.

Reforma Rural Integral (RRI)

Riesgos que se lograron mitigar o superar

En 2022, un riesgo crítico era el retraso en la adopción formal de planes de salud y educación rural. Para 2025, este riesgo ya no es el foco principal, lo que indica que los instrumentos legales fueron creados y la política avanzó a la fase de implementación. Mientras que en 2022 existía duda sobre cómo se financiaría el Catastro Multipropósito, en 2025 el riesgo ya no es la falta de dinero inicial, sino la calidad de los datos y la inclusión de comunidades étnicas. Se ha superado la etapa de "desconexión entre metas y necesidades" que se alertaba en 2022, pasando a un escenario donde el problema es que dichas metas están subestimadas.



Riesgos que persisten

Hay rezago en el Fondo de Tierras de manera que el objetivo de los 3 millones de hectáreas sigue sin cumplirse. En ambos años se reportan dificultades técnicas y jurídicas para la formalización y entrega. El pilar de adecuación de tierras sigue siendo uno de los más atrasados. Si en 2022 había "baja viabilidad técnica", en 2025 se traduce en una ejecución de pagos de apenas el 3,49%. Hay una brecha de Vivienda Rural que se manifiesta en lentitud en la entrega de soluciones habitacionales y la falta de articulación entre las entidades nacionales y locales para la entrega de las obras.

Riesgos nuevos que aparecieron en el informe de 2025

Por primera vez se documenta la suspensión de Planes de Ordenamiento Social (POSPR) debido a que el orden público impide que los funcionarios lleguen al territorio o que los campesinos reclamen sus tierras de forma segura. Aparece el riesgo específico de predios que, aunque ya ingresaron al fondo, están ocupados ilegalmente, lo que impide su entrega efectiva a los beneficiarios del Acuerdo.

Participación política

Riesgos que se lograron mitigar o superar

En 2022, el riesgo principal era el retraso en la conformación plena del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Para 2025, el sistema ya existe y el riesgo ha evolucionado hacia la falta de seguimiento interinstitucional de sus metas. En 2022 se alertaba sobre la falta de recursos para asegurar el acceso de partidos políticos a medios de comunicación estatales. En el informe de 2025, este punto no aparece como una alerta roja primaria, sugiriendo una estabilización en la garantía de este derecho.

Riesgos que persisten

En 2022 se señalaba el incumplimiento en la reducción del asesinato de líderes sociales. En 2025, el riesgo persiste bajo la forma de falta de monitoreo conjunto para proteger a quienes ejercen la política en territorios críticos. Adicionalmente continua la dificultad para que la población rural acceda a las urnas. El informe de 2025 confirma que aún persisten obstáculos para instalar puestos de votación en zonas de difícil acceso.

Riesgos nuevos que aparecieron en el informe de 2025

Aparece un riesgo específico de "falta de seguimiento interinstitucional a las metas del PPI en el Pilar 2.3" (Seguridad para el ejercicio de la política), lo que genera opacidad en el uso de los recursos. Se identifica como novedad la necesidad de una planificación presupues-

tal y logística priorizada para municipios PDET, advirtiendo que sin este enfoque diferenciado, el derecho al voto en estas zonas seguirá siendo simbólico. Surge la alerta sobre la falta de armonía entre el Plan Nacional de Acción de la Implementación (PNAIT) y los objetivos estratégicos del PND 2022-2026, lo que podría causar superposición de funciones entre entidades.

Fin del Conflicto

Riesgos que se lograron mitigar o superar

En 2022, un riesgo crítico era que solo 11 de los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) tenían predios garantizados. Para 2025, el riesgo ya no se centra en la "tenencia inicial" de la tierra, sino en la construcción efectiva de vivienda y la dotación de servicios en esos predios. Así mismo, se ha superado el riesgo de "falta de marco normativo" para la reincorporación a largo plazo. El sistema ya está operando plenamente, pasando de la preocupación por "cómo empezar" (2022) a "cómo sostener" (2025).

Riesgos que persisten

Hay tres puntos que sobresalen: 1) En 2022 se alertaba sobre el riesgo de cierre de proyectos. En 2025, el riesgo persiste y se agrava con la falta de acceso real al crédito y la escasa vinculación al empleo formal. Los proyectos siguen siendo vulnerables comercialmente. Sigue siendo un cuello de botella crítico. 2) Tanto en 2022 como en 2025, el informe señala el rezago sustancial en la entrega de soluciones habitacionales definitivas, lo que genera incertidumbre en el arraigo territorial de los firmantes de paz. 3) El riesgo de asesinatos y ataques contra excombatientes sigue siendo una alerta máxima. No se ha logrado una reducción efectiva que permita considerar este riesgo como mitigado.

Riesgos nuevos que aparecieron en el informe de 2025

Surge un riesgo nuevo sobre la falta de resultados concretos en el esclarecimiento de crímenes contra excombatientes. Se cuestiona la capacidad de la Unidad Especial de Investigación para dismantelar las organizaciones que atacan el proceso. En cuanto a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) surge una alerta en el informe de 2025 sobre el riesgo de que ella no logre proferir sentencias suficientes antes de que terminen sus términos de ley, lo que afectaría el derecho a la verdad y la reparación. Finalmente, se identifica un riesgo nuevo de falta de trazabilidad en los sistemas de información sobre cuántos excombatientes están realmente activos en los proyectos y qué impacto real han tenido las inversiones en su calidad de vida.

Solución al problema de las drogas ilícitas

Riesgos que se lograron mitigar o superar

En 2022, un riesgo crítico era el retraso en la definición de las fichas técnicas de los indicadores, especialmente los del capítulo étnico para este punto. Para 2025, el informe se centra en el seguimiento del avance de dichos indicadores, lo que indica que la estructura de medición fue finalmente establecida. También se observa que Mientras que en 2022 la preocupación era la "falta de puesta en marcha" de estrategias integrales, en 2025 se reporta que programas como el de Intervención Integral frente al Consumo ya están en fase de ejecución, aunque con retos operativos.

Riesgos que persisten

Continúa el riesgo por la falta de formalización de la instancia de alto nivel y la dilución de liderazgos en la toma de decisiones, lo que ya se asomaba como una debilidad institucional en el periodo anterior. Desafortunadamente también sigue el riesgo de desfinanciación de los proyectos productivos para las familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS). La transición de los pagos de asistencia inmediata a proyectos de largo plazo continúa siendo lenta y riesgosa.

Riesgos nuevos que aparecieron en el informe de 2025

Se identifica un riesgo nuevo relacionado con el aumento de diagnósticos de trastornos mentales asociados al consumo de sustancias psicoactivas en zonas de conflicto, señalando que la respuesta estatal en salud rural no está dando abasto. Al mismo tiempo se registra la preocupación por la posible finalización del apoyo de organismos como USAID, lo que dejaría un vacío financiero que el Presupuesto General de la Nación (PGN) no tiene capacidad de cubrir de inmediato. Finalmente, advierte la Contraloría que hay un riesgo técnico de "subreportes o sobrerreportes" en el trazador presupuestal, lo que genera opacidad sobre cuánto dinero se está invirtiendo realmente en la sustitución de cultivos frente a lo planeado.

Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

Riesgos que se lograron mitigar o superar

En 2022, el riesgo se centraba en la demora de la conformación y el inicio de labores de la JEP, la UBPD y la Comisión de la Verdad (CEV). Para 2025, este riesgo de "arranque" ha desaparecido; las entidades están plenamente operativas y la CEV ya entregó su informe final, cumpliendo su mandato. Otro éxito que se registra consiste en la adopción de proto-

colos étnicos y de género. Mientras que en 2022 se alertaba sobre la falta de fichas técnicas e indicadores con enfoque diferencial, en 2025 el riesgo ya no es la ausencia de estos instrumentos, sino la falta de presupuesto para ejecutarlos.

Riesgos que persisten

Tanto en 2022 como en 2025, el informe señala que al ritmo actual de indemnizaciones, el Estado tardaría décadas en cumplir con todas las víctimas. No se ha logrado acelerar significativamente la entrega de reparaciones administrativas. Al mismo tiempo, persiste el riesgo de subfinanciación. El presupuesto asignado año tras año sigue siendo insuficiente frente al universo de víctimas registradas, una alerta que se mantiene idéntica en ambos documentos. Por último, continúa el riesgo de amenazas y asesinatos contra líderes de víctimas y reclamantes de tierras sigue siendo una constante que impide la participación segura en los procesos de verdad y justicia.

Riesgos nuevos que aparecieron en el informe de 2025

Aparece un riesgo de falta de trazabilidad y depuración de bases de datos del registro único de Víctimas, lo que genera desconfianza en la asignación de recursos y dificulta el seguimiento de quién ha sido reparado efectivamente. Igualmente, alerta la Contraloría que el Marco Fiscal de Mediano Plazo ha subestimado sistemáticamente el costo de la reparación integral, lo que genera una ilusión de avance financiero cuando en realidad la deuda social sigue creciendo.

Implementación, verificación y refrendación

Riesgos que se lograron mitigar o superar

En 2022, existía un riesgo crítico por el retraso en la definición de las fichas técnicas de los indicadores étnicos. Para 2025, estos indicadores ya están integrados en los sistemas de seguimiento, lo que permite pasar de la "falta de metas" a la "evaluación de resultados". Otro logro consiste en que se ha estabilizado la arquitectura institucional de verificación (como la CSIVI y el Componente Internacional). El riesgo ya no es si estas instancias existen, sino qué tan efectivas son sus recomendaciones para corregir el rumbo de la implementación.

Riesgos que persisten

La "desarticulación" mencionada en 2022 entre el nivel nacional y territorial persiste en 2025, especialmente en la entrega formal de proyectos y la asignación de responsabilidades de mantenimiento. Aunque la ejecución financiera avanza, el ritmo de

cumplimiento de las metas físicas sigue siendo inferior a lo proyectado para el tiempo transcurrido desde la firma.

Riesgos nuevos que aparecieron en el informe de 2025

Surge el riesgo de que las metas del Acuerdo no estén plenamente armonizadas con las nuevas prioridades del PND actual, lo que genera duplicidad de esfuerzos o falta de presupuesto para metas específicas del Acuerdo. Finalmente, se identifica la falta de protocolos para que las entidades territoriales reciban y mantengan las obras terminadas. El riesgo es que la infraestructura de la paz se deteriore rápidamente por falta de mantenimiento institucional.

CONCLUSIONES

Recogiendo las reflexiones del fugaz ministro del interior Juan Fernando Cristo en el foro Así va la paz 2024 los 23 o 26 o 31 billones de pesos (las cifras cambian según la entidad que las publica) que se han invertido en los 170 municipios PDET son mucho dinero, sobre todo si se refiere a zonas históricamente abandonado por el Estado, el problema es que esos recursos no han tenido el impacto que han debido tener en la transformación de esos territorios (Cristo, 2024). Es decir, subyacen diferentes problemas en la gestión pública que no permiten la efectividad de esas inversiones: descoordinación en los diferentes niveles de administración (nacional y subnacional), falta de armonización de las cifras en los distintos sistemas de información y claridad en lo que se entiende por inversión en asuntos paz, entre otros factores. No es falta de voluntad política, no es necesariamente corrupción, puede ser, en gran medida, fallas en la gestión. De ahí que si se mejora la administración pública, se avanza contundentemente en el logro de la paz más allá del modelo negociación con los grupos armados.

Si bien el presente ejercicio identifica más oportunidades de mejora y riesgos a futuro que logros, es fundamental reconocer que ningún proceso de paz fácil y que a pesar de las dificultades o fallas no hay duda de que solo queda persistir en la implementación corrigiendo en lo que haya lugar y sin perder la motivación. Lo que ha mostrado el acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera es que la paz es desarrollo y que el desarrollo es paz.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CGR. (2023). *Informe al Congreso de la república sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones. 2017 a 31 de marzo de 2023. Énfasis Vigencia 2022*. Bogotá: Contraloría General de la República.

CGR. (2025). *Noveno informe al Congreso de la República sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones 2017 a 31 de marzo de 2025. Énfasis Vigencia 2024*. Bogotá: Contraloría General de la República.

Cristo, J. (20 de noviembre de 2024). *Intervención en el foro Así va la paz*. Obtenido de Foro: Así va la Paz: <https://www.youtube.com/watch?v=o4reLajWQG8&t=14811s>

Jaramillo, E. (19 de marzo de 2026). La ONU señala que el Gobierno de Petro ha fallado en proteger a los defensores de derechos humanos. *El País*, págs. <https://elpais.com/america-colombia/2026-03-19/la-onu-senala-que-el-gobierno-de-petro-ha-fallado-en-proteger-a-los-defensores-de-derechos-humanos.html>.