



Pares
Fundación Paz & Reconciliación

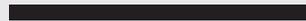
EL 2023 DE GUSTAVO PETRO.

LA ECONOMÍA, LA POLÍTICA Y LA GOBERNABILIDAD.

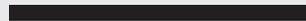




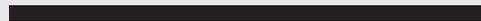
Fundación Paz & Reconciliación



León Valencia A.
Director



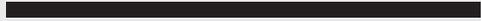
Laura Bonilla
Subdirectora



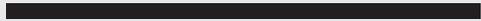
Alejandro Alvarado
Coordinador Línea Gobernabilidad y
Democracia



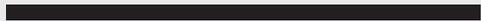
Mónica Castillo
Investigadora Programática



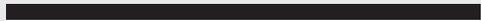
Juan Alejandro Pérez
Investigador



Óscar A. Chala
Investigador



Juan Manuel Velandia
Asistente de Investigación



Natalia Reina
Asistente de Investigación



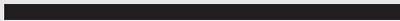
Junior Amin
Gerente de Comunicaciones e incidencia



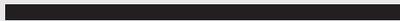
Iván Gallo
Editor de Contenidos



Laura Sanabria
Diseño y Diagramación



Katerin Erazo
Periodista



Verónica Londoño
Realizador audiovisual

© Fundación Paz & Reconciliación (Pares), 2024
Calle 26B, 4A-45, piso 15, Bogotá D.C.
pares.com.co

Este informe se terminó de editar el 25 de enero de 2024.
Elaborado por: Línea de Democracia y Gobernabilidad.
Edición y diagramación por: Equipo de comunicaciones.

EL 2023 QUE LE TOCÓ A GUSTAVO PETRO

Laura Bonilla
Subdirectora

El gobierno de Gustavo Petro tuvo todos los reflectores durante el 2023. Desde una oposición centrada en mostrar un gobierno incompetente, cabalgando sobre escándalos de corrupción relacionados con el círculo cercano del presidente, hasta acusaciones falsas sobre una supuesta crisis nunca vista de la seguridad nacional. Por otra parte, cuando nadie lo esperaba, el congreso avanza en la aprobación de la reforma a la salud y el gobierno cosecha réditos de su estrategia de negociación “uno a uno” en la Cámara de Representantes, mientras que sus mayorías en el Senado no son tan estables como en sus inicios. La economía no ha sido la gran crisis augurada, pero la paz tampoco ha tenido los réditos que se esperaban y las grandes apuestas tienen un tiempo de cocción que no se corresponde con el afán presidencial para la obtención de resultados.

Hay mucho de cierto y mucho de falso en todo lo que circula. Lo que no hay es suficiente balance. Por ejemplo, si uno se guía por el número de promesas de campaña en avance, nadie podría decir que Gustavo Petro no es un presidente fiel a su estilo. Doce promesas de campaña han sido cumplidas, cinco están en proceso y cinco definitivamente están congeladas y probablemente no serán implementadas.

Si nos vamos a las cifras de paz y violencia, los datos no le son tan favorables en una gran parte del país, pero sí lo son, por ejemplo, si se evalúa el impacto de los diálogos en el desplazamiento forzado. La ejecución total del gobierno hubiera sido mucho mejor si la propia Presidencia de la República y sus agencias tuvieran mayor celeridad y desempeño. Y definitivamente nadie auguraba que la Reforma a la Salud lograra llegar tan lejos.

Algunos altos funcionarios se quejan de sabotaje y otros de baja capacidad de ejecución o incluso de desconocimiento de “el estado”. Once ministros y ministras salieron del gabinete y poco a poco se han ido llenando los nombramientos faltantes de entidades clave para el funcionamiento del País. En síntesis, una transición propia de un país que no había tenido alternancia política.

La proliferación de noticias falsas, la rabia en la opinión y la idea de que estamos en un colapso democrático no es un problema únicamente para el gobierno. Petro no ganó con amplísimas mayorías y requiere de un acuerdo nacional, pero la oposición también ha estado profundamente desdibujada y ensañándose en el deterioro de la imagen presidencial. Mientras tanto la base mínima para el cambio que es en últimas lo que gran parte de votantes del presente gobierno esperaban no se va a lograr sin un mínimo acuerdo. El problema es que estamos en un ambiente de cooperación cero. Y en democracia nadie puede gobernar enteramente solo.

En medio de toda la saturación de información, la fundación Pares ha venido aportando en un balance desde la investigación dedicada de sus distintas líneas de trabajo, sus enlaces territoriales y su sistema de información y datos. De esta forma, este informe se presenta a la opinión pública como un balance de hechos, datos y análisis que nos permita aportar en el debate democrático tan necesario hoy en día.

Por eso, el presente informe se compone de tres capítulos: La economía, la paz y la seguridad, y la política, que son en esencia los tres pilares de la propuesta de campaña de Gustavo Petro y que se han mantenido en el tiempo. A lo largo del texto se puede encontrar la valoración de la ejecución presupuestal durante el 2023, los principales indicadores socio económicos, cifras e indicadores globales de seguridad y paz, y el comportamiento de las iniciativas gubernamentales y las bancadas de gobierno.

Los lectores decidirán con base en la información que tan bien o mal fue el gobierno de Petro durante el 2023. Más allá de las conclusiones dispersas y fragmentadas que han aparecido en la mayor parte de relatos, la llamada a la ciudadanía es a pensar más allá del algoritmo.

1. LAS PROMESAS DE CAMPAÑA

En el año 2023 el gobierno nacional logró cumplir 12 de sus promesas de campaña. 5 se encuentran en proceso y 5 no han sido cumplidas y tienen una baja probabilidad de que eso ocurra. Una gran porción de ellas depende de que mejore su gobernabilidad en el Congreso y pueda avanzar en las reformas prometidas. No obstante, en prácticamente ninguna de ellas tiene un consenso u acuerdo nacional, a excepción de la necesidad de disminuir la violencia y especialmente el homicidio contra líderes y lideresas sociales.

Las cumplidas

1. Más tributación para los más ricos (Cumplida, pero...)

A noviembre de 2023 la tributación en Colombia se incrementó un 15%¹ logrando 263.2 billones de pesos, cerca de la meta de 264.2 billones, 10 billones lejos de la meta de 274.2 billones trazada por el gobierno nacional. Si bien el recaudo aumentó en la renta a personas naturales, no necesariamente se le está cobrando a los 4.000 colombianos más ricos del país.

2. Disminución de la inflación por medio de apoyos a la producción de alimentos

Se implementaron apoyos gubernamentales a la producción de alimentos por parte del Ministerio de Agricultura y la inflación disminuyó en el 2023, siendo el sector alimentos uno de los que más contribuyeron a la baja. De acuerdo con el DANE, la inflación de alimentos fue del 5% mientras que el total nacional fue del 9.8%

3. Respeto a la independencia del Banco de la República

En el 2023 no ha existido ninguna injerencia de la presidencia en las decisiones del Banco de la República, aunque han existido algunos pronunciamientos en el Twitter del presidente Petro.

¹ Cifras preliminares obtenidas de la DIAN. [Páginas - Estadísticas de Recaudo \(dian.gov.co\)](https://www.dian.gov.co/Paginas/Estadisticas-de-Recaudo)

4. Plan de salvamento para deudores del Icetex

Están aprobadas las dos primeras fases del plan de salvamento para los jóvenes deudores del ICETEX, que empezarán a implementarse en el año 2024.

5. Democratización del campo

El gobierno logró aprobar la ley que reconoce al campesinado como sujeto de derechos, crear la Jurisdicción Agraria (Decreto 0151 de 2023) y avanzar en la creación de un Sistema Nacional de Reforma Agraria.

6. Creación del Ministerio de la Igualdad

Con la ley 2281 del 2023 se creó el Ministerio de la Igualdad, con cinco viceministerios que se espera estén en completo funcionamiento durante el 2024 – 2025.

7. Transformación del ESMAD. (parcial)

Si bien ya no existe el Escuadrón Móvil Antidisturbios muchas organizaciones sociales se quejan de que fue una transformación cosmética y la nueva UNDMO aunque integró equipos de diálogo, éstos se consideran insuficientes.

8. **Ratificación del acuerdo de Escazú.** Colombia ratificó el acuerdo de Escazú mediante la ley 2273 del 2022.

9. **Hoja de Ruta para la Transición Energética y decreto de creación de las comunidades energéticas.** Se han logrado destrabar varios proyectos represados para la generación de energía eólica y se encuentran abiertas las convocatorias para las comunidades energéticas.

10. **Eliminación del Fracking.** La plenaria del Senado aprobó el proyecto en abril del 2023.

11. **Mantener el diálogo con el ELN.** El diálogo con el ELN no ha estado exento de polémicas, incluyendo la desatada por el secuestro del padre del futbolista Luis Díaz, Manolo Díaz, y la reacción de este grupo frente a la continuidad de esta práctica. El proceso ha estado en alta tensión y sin embargo se ha mantenido vivo durante cinco ciclos.

12. **Iniciar camino de negociación con el EMC.** Tampoco exento de polémica ha estado el proceso con el EMC, especialmente frente a los dos ceses al fuego y la verificación de los mismos. El segundo cese al fuego se ha recientemente prolongado y algunos de los protocolos del mecanismo de verificación fueron mejorados.

EN PROCESO

1. Construcción de un Sistema Nacional del Cuidado

En el 2023 se avanzó en la construcción participativa del CONPES para el Sistema Nacional de Cuidado con los encuentros poblacionales a cargo de la Vicepresidencia de la República.

2. Eliminación del Servicio militar obligatorio y reemplazarlo por el servicio social para la paz.

A finales del 2023 se contaba con un borrador de decreto logrado desde el Departamento Administrativo de la Función Pública con participación de los Ministerios de Defensa, Educación, Agricultura, Interior, Salud, Ambiente y Cultura, así como del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Consejería Presidencial de la Juventud y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

3. Reforma del sistema pensional a través de pilares. Proyecto de ley formulado y en trámite
4. Reforma a la Salud. En comisión séptima del Senado para su tercer debate.
5. Reforma laboral y eliminación de los contratos de prestación de servicios. Se aprobó la ponencia positiva en la Comisión VII de la Cámara de Representantes.

NO CUMPLIDAS

1. Intervenir el Programa de Alimentación Escolar.

Se han girado más recursos de transferencias para el PAE a nivel nacional, pero no hay avances en una transformación del programa o un rediseño.

2. Crear un sistema único de salud y desarrollar un modelo preventivo y predictivo de salud.

La reforma a la salud ha sido de lejos la más polémica del gobierno Petro. Si bien se avanzó en su trámite legislativo, la aprobación de ésta todavía está en veremos.

3. Gabinete paritario.

Contando con los Departamentos Administrativos y las consejerías, el gobierno apenas supera la ley de cuotas con un 35% de participación de las mujeres. En los ministerios, el 42% son ministras.

4. Iniciar camino de negociación con la Segunda Marquetalia y las AGC o Clan del Golfo.

El gobierno no ha logrado tener una ruta jurídica que le permita llamar a la mesa a estos grupos. Por otra parte, las experiencias de Paz Urbana no han tenido los réditos que se esperaban en parte por la dispersión de los esfuerzos públicos y la baja capacidad estatal para mantener agendas organizadas y constantes.

5. Disminuir el asesinato de líderes sociales.

El asesinato de líderes y lideresas sociales es uno de los grandes dolores de cabeza del gobierno y del país. De acuerdo con los datos de Indepaz, 189 líderes sociales fueron asesinados de enero a diciembre del 2022 y 188 de enero a diciembre de 2023. La disminución de un solo caso no es consecuente con la promesa de campaña, por lo que hasta el momento es una promesa no cumplida.

2. LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

Una de las grandes narrativas del 2023 es la de que el gobierno nacional carece de capacidad de ejecución. Efectivamente en noviembre del 2023 varios ministerios tenían serias dificultades de ejecución, lo que llevó a un llamado enérgico del presidente a su gabinete para mejorar la situación. A fecha de noviembre del 2023, estos son los resultados de la ejecución presupuestal, sin contar con el servicio de la deuda que a noviembre 30 de 2023 nos costó a los colombianos 71.9 billones de pesos del Presupuesto General de la Nación.

Para el año 2023 el gobierno nacional tuvo una apropiación de 423 billones de pesos, incluyendo el servicio de la deuda, de los cuáles 344.6 billones se destinarían a gasto público e inversión, mientras 78.4 se orientaron a pagar las obligaciones. De los recursos apropiados, el gobierno nacional comprometió 330.4 billones. Es decir, un 95.9% de lo presupuestado fue comprometido para la vigencia del 2023. No obstante, donde se perciben las dificultades de ejecución no fue en el compromiso del gasto, sino justamente en la ejecución del mismo para poder ser obligado, es decir que se ordenara el gasto. En esto, el gobierno logró obligar 295.5 billones de pesos, un 85.8% de lo presupuestado sin deuda.

Economistas y analistas económicos tienen distintas aproximaciones a la ejecución presupuestal, pero lo más utilizado es considerar que una apropiación es ejecutada cuando se decide la oportunidad de contratar, se comprometen los recursos (compromiso) y se ordenan los gastos (obligaciones)². Desde esta perspectiva, el gobierno alcanzaría

2 (Sentencia C-192 de 1997, Corte Constitucional, M.P. Alejandro Martínez C).

una ejecución de un **85.8% del presupuesto apropiado**, a cierre de la vigencia 2023. Comparado con años anteriores, efectivamente el gobierno muestra mayores problemas en lograr que los compromisos adquiridos se ejecuten eficiente y eficazmente y que posterior a esto puedan ordenarse los pagos.

No obstante, cifras similares o incluso menores de ejecución no han tenido el mismo despliegue mediático en el pasado. De hecho, en la gráfica a continuación se puede observar el comportamiento del porcentaje de obligaciones sobre el presupuesto apropiado por año, desde el 2000. De hecho, llama la atención que uno de los puntos de ejecución presupuestal más bajos de los últimos 20 años ocurrió durante el primer año de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez.



A nivel sectorial el gobierno también ha tenido comportamientos dispares. Por una parte es la propia Presidencia de la República la que presenta únicamente un 15% de la ejecución total de las apropiaciones, incluyendo fondos fundamentales para la implementación del Acuerdo de Paz como el Fondo Colombia en Paz y el Fondo de Programas especiales para la Paz que tuvo únicamente un 43% de ejecución. La parte de las apropiaciones presupuestales que se destinó al gasto de personal de presidencia tuvo un 98% de ejecución, siendo el rubro más alto, mientras que del presupuesto de inversión el porcentaje de obligaciones/apropiaciones llegó solo a un 3.7%.

Entre lo presupuestado en inversión se incluían temas fundamentales como el fortalecimiento del sistema nacional de Derechos Humanos, la política integral de prevención del reclutamiento de Niños, Niñas y Adolescentes y la lucha anticorrupción, entre otros.

Sector	Obligaciones/apropiaciones 2023%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	15,9
PLANEACIÓN	45,0
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	49,7
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA 4	54,4
DEPORTE Y RECREACIÓN	59,1
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	62,7
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	65,9
INTERIOR Y JUSTICIA	71,0
EMPLEO PÚBLICO	71,1
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	74,3
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	74,7
CULTURA	75,3
REGISTRADURÍA	77,3
TRANSPORTE	77,7
ORGANISMOS DE CONTROL	81,3
HACIENDA	81,8
RAMA JUDICIAL	83,3
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	84,2
INTELIGENCIA	85,3
SALUD, PROTECCIÓN SOCIAL Y TRABAJO	86,8
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	87,0
MINAS Y ENERGÍA	87,5
SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	88,2
IGUALDAD Y EQUIDAD	90,0
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	91,3
RELACIONES EXTERIORES	91,4
DEFENSA Y POLICÍA	94,3
FISCALÍA	94,5
EDUCACIÓN	98,0

3. LA ECONOMÍA

El contraste entre indicadores, por una parte, la reducción y el desempleo y por otra la desaceleración económica del último trimestre de 2023, muestran una economía que se recupera, pero no exenta de complejidades. Por una parte, las cifras muestran que la gestión del gobierno no ha tenido un efecto negativo drástico dentro del circuito económico del país. Sin embargo, la contracción en el crecimiento del PIB, explicada en buena medida por la caída en inversión privada, sí podría atribuirse a la desconfianza y al ambiente de incertidumbre, pero también al incremento desmedido de la deuda pública entre el 2018 y el 2022 y a la ejecución baja de los presupuestos de inversión que se habían programado para reactivar la economía, tales como los proyectos de vivienda, infraestructura o los proyectos para la paz que no han avanzado.

Si hubo contracción de la economía en el 2023, pero la inflación bajó.

Según los últimos datos del DANE, publicados el 15 de noviembre de 2023, la tasa de crecimiento anual del PIB se ubicó en -0,3% en el tercer trimestre del 2023 (julio a septiembre), contrayéndose un 0.7% respecto del trimestre anterior (abril a junio) y 3.3% acumulado desde enero de este mismo año. Frente al tercer trimestre del 2022, la contracción de la tasa de crecimiento es muchísimo mayor, ubicándose sobre el 7.6% y marcando una pronunciada reducción durante el último año. Esto quiere decir que el valor total del PIB se ubicó sobre COP \$246,4 billones de pesos. La variación del PIB es el principal indicador de la desaceleración económica en la que el país ha ingresado.

Las explicaciones a la desaceleración son varias, incluyendo la decisión del Banco de la República de mantener alta la tasa de interés para desincentivar el consumo y de esa forma atacar la inflación, meta que efectivamente se logró, siendo el consumo de los hogares uno de los sectores de mayor desaceleración.

Tasas de crecimiento del PIB, segmentadas por sectores. Tercer trimestre de 2023.

*Tasas de crecimiento en volumen¹
Tercer trimestre 2023^{pr}*

<i>Actividad económica</i>	<i>Tasa de crecimiento (%)</i>		
	<i>Serie original</i>		<i>Serie ajustada por efecto estacional y calendario</i>
	<i>Anual</i>	<i>Año corrido</i>	<i>Trimestral</i>
	<i>2023^{pr} -III/ 2022^{pr} -III</i>	<i>2023^{pr} / 2022^{pr}</i>	<i>2023^{pr} -III/ 2022^{pr} -II</i>
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1,8	0,5	1,2
Explotación de minas y canteras	3,5	3,8	2,0
Industrias manufactureras	-6,2	-3,2	-1,6
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado ²	2,5	1,7	0,8
Construcción	-8,0	-5,0	-2,7
Comercio al por mayor y al por menor ³	-3,5	-2,1	-0,1
Información y comunicaciones	-1,2	0,7	-0,7
Actividades financieras y de seguros	1,6	8,8	-0,9
Actividades inmobiliarias	1,8	1,9	0,4
Actividades profesionales, científicas y técnicas ⁴	-0,8	0,3	-0,3
Administración pública, defensa, educación y salud ⁵	5,3	4,0	0,3
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios ⁶	4,9	11,8	-0,9
Valor agregado bruto	-0,1	1,0	0,1
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	-1,8	1,0	0,1
Producto Interno Bruto	-0,3	1,0	0,2

Fuente: DANE

En relación con el cálculo del PIB por valor agregado, se destacan las notables contracciones en varias actividades económicas. Las industrias manufactureras experimentaron una caída del 6,2%, mientras que el sector de la construcción y el comercio mayorista y minorista mostraron descensos del 8,0% y 3,5%, respectivamente. Dentro de estas áreas, las mayores contracciones se observaron en la construcción de vías y tramos férreos (-15%), construcción de vivienda y edificios no residenciales (-5%), y actividades relacionadas con el alquiler de maquinaria y equipo de construcción, que disminuyeron un 1,6%, alcanzando un -7,1% anual en comparación con el tercer trimestre de 2022.

Por otro lado, las actividades vinculadas con la administración pública registraron un crecimiento del 5,3% frente al tercer trimestre de 2022. Este incremento sugiere que gran parte del crecimiento del PIB en 2023 ha sido impulsado por actividades estatales, así como en el ámbito de la salud y la educación. Además, destacan los sectores de explotación de minas y canteras, que crecieron un 3,5%, y actividades artísticas y de entretenimiento, con un aumento del 4,9%.

En cuanto al cálculo de la tasa de crecimiento del PIB en relación con el gasto de los agentes económicos, se observa una pronunciada contracción en la inversión, reflejada en la formación bruta de capital, la cual disminuyó en un 33,5% en comparación con el año 2022. También se evidencia una disminución del 21,5% en las importaciones, aunque este declive no ha sido completamente compensado por el modesto crecimiento de las exportaciones, que se sitúan en un 4,2% respecto al mismo trimestre del año anterior.

La disminución en la capacidad productiva industrial y comercial en el país se puede atribuir a la caída en la inversión, evidenciada por la contracción de las cifras de formación bruta de capital, como se refleja en la gráfica 3. Según la percepción de líderes gremiales, como Bruce Mac Master, esta disminución se atribuye a la falta de confianza de los empresarios para embarcarse en proyectos en el país. La Encuesta de Opinión Industrial Conjunta de la ANDI, publicada en noviembre de 2023 y realizada entre enero y septiembre, revela que el 39,8% de las empresas en el país optaron por no invertir en ningún proyecto productivo, mientras que el 19,35% redujo la cantidad de capital originalmente invertido. Sin embargo, la encuesta también destaca que solo el 18,7% de los empresarios encuestados mencionan dificultades para realizar inversiones debido a la inestabilidad política y económica, mientras que la mayoría (20%) señala que no invierten debido al aumento de las tasas de interés.

La baja de la inflación

Según las cifras del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el mes de noviembre de 2023 la inflación se contrajo 2,38 puntos porcentuales comparando los datos del mes de noviembre de 2022 (cuando el IPC se encontraba en el 12,53%) y noviembre de 2023 (donde el IPC se ubicó en el 10,15%). Esta reducción también ha venido acompañada de un descenso de la cifra de inflación en lo corrido del año, pasando de 11,72% en noviembre de 2022 a 8,78 en noviembre de 2023, y también se ha reducido en su variación mensual, pasando de un aumento del 0,77% en noviembre de 2022 a un aumento comparado del 0,47% en noviembre de 2023. En general, los datos indican que la tendencia inflacionaria que inició posterior a la reapertura económica de 2021 se ha venido contrayendo.

La reducción del desempleo es una cifra positiva

En términos generales, el 2023 fue un año dinámico para la empleabilidad, en tanto que logró reducir los índices de desempleo y presentó una leve mejora en los niveles de ocupación laboral. No obstante, para 2024 será relevante analizar las variaciones en el comportamiento de los sectores económicos que más empleos generan.

Para noviembre de 2023 la tasa de desocupación fue de 9%, lo que implicó una disminución en contraste con el mismo mes para el año 2022, el cual registró 9,5%, que además había sido la cifra más baja en ese año. Desde octubre de 2018, año en el cual inició el mandato del expresidente Iván Duque, el país no había reportado en ese mismo mes una tasa de desempleo por debajo del 9,5%. El balance del año a noviembre también resulta positivo, pues para enero de 2023 la tasa de desocupación fue de 13,7% y hasta mayo de 2023 dicha tasa se había mantenido en dos cifras, pero los últimos cinco meses cayó por debajo del 10%.

En cuanto a la tasa de desempleo por ciudades, es notable que Quibdó, a pesar de reducir su tasa del 28,6% en enero al 23,5% en octubre, sigue siendo motivo de preocupación. Durante enero y octubre de 2023, ocupó consistentemente el primer lugar en el ranking y, aunque disminuyó su tasa a lo largo del año, lo hizo de manera no sostenida y aún se mantiene considerablemente más alta que ciudades como Riohacha, Ibagué y Florencia, que le siguen en la lista. Por otro lado, el caso de Santa Marta es relevante, ya que durante el cuatrimestre de enero-abril y en los meses de agosto y septiembre, logró la tasa de desempleo más baja y fue la única ciudad del país que mantuvo el indicador en un solo dígito de enero a octubre.

La tasa de ocupación

En noviembre de 2023, la tasa de ocupación alcanzó el 58,3%, superando ligeramente el 57,4% de noviembre de 2022. Es relevante destacar que durante ningún mes de 2022 se registró una tasa igual o superior al 58%. Por lo tanto, el año 2023 ha experimentado un crecimiento en la creación de empleo, aunque leve, con mejoras mensuales entre enero y octubre en comparación con sus respectivos meses en 2022. No obstante, es importante señalar que el ritmo de crecimiento no ha sido constante y aún no ha tenido un impacto significativo.

Respecto a los sectores, Comercio y reparación de vehículos es motivo de preocupación al presentar una disminución de -135. Aunque la Construcción no informó reducciones, su comportamiento es clave para la generación de empleo, y su variación absoluta en octubre de 2022 fue de 41, un valor bajo dada su capacidad de empleabilidad. Por lo tanto, en 2024, será esencial analizar su desempeño, ya que podría experimentar un menor crecimiento en comparación con su histórico.

En cuanto a Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, y Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana, registraron

aumentos de 3 y 191, respectivamente. Es notable el aumento en esta última rama, ya que la educación y la salud, al ser servicios vinculados al gasto público, podrían alinearse con los esfuerzos del gobierno Petro para fortalecer asuntos sociales con alta demanda de empleo.

¿Cómo les fue a las mujeres durante 2023 en el mercado laboral?

Entre enero de 2023 y octubre de 2023 el promedio de la tasa de ocupación de los hombres fue de 70,3%, en contraste con el de las mujeres de 45,8%. Lo anterior indica que para estas últimas aún predominan las brechas históricas para acceder a oportunidades laborales y para 2024 el gobierno de Gustavo Petro deberá articular acciones entre el Ministerio de la Igualdad y el Ministerio de Trabajo para priorizar el acceso de las mujeres al mercado laboral. Si bien es cierto que a lo largo de los meses en cuestión la tasa tuvo un incremento irregular, pasando de 42,5% en enero -la cifra más baja- 46,8% en octubre y presentando el pico más alto en julio con 47,1%, reflejan que más de la mitad de la población femenina en edad para trabajar no se encuentran ocupadas.

La tensión Petro – Empresarios

Los grandes gremios empresariales, (FENALCO, ANDI, GEA), secundados por amplios sectores independientes y de la oposición, impusieron su versión para explicar el retroceso económico que estaba viviendo el país: la agenda reformista del gobierno. Éste ripostó esgrimiendo su argumento: las medidas macroeconómicas del Banco de la República ligadas al aumento de las tasas de interés eran la principal causa de la contracción de la inversión privada y el decrecimiento en las actividades productivas en general en el país. La agenda de reformas no era en sí misma una causa de desconfianza que frenara la inversión.

A lo largo del año, ambos actores han estado de acuerdo en señalar que la reducción de las tasas de interés ayudaría a evitar que las medidas antinflacionarias tengan efecto sobre la inversión privada. Aun así, la disputa en el relato por señalar que las medidas del gobierno tienen efectos en la economía sigue manteniéndose. Estos fueron los 3 grandes momentos en los que se desarrolló la tensión entre Petro y los gremios empresariales a lo largo del 2023.

[Primer momento: la primera reforma laboral:](#)

Dentro del primer paquete de reformas que el gobierno anunció a inicios del 2023, la Reforma Laboral fue una de las que tuvo mayores dificultades en su trámite, siendo presentada el 17 de marzo de 2023 y hundida al final de esta. Aunque concertada inicialmente en mesas de trabajo articuladas con sindicatos y gremios empresariales y considerada como una reforma “moderada” por la mayoría de la opinión pública, generó bastantes rencillas entre grandes actores económicos y el gobierno, especialmente frente a los costos laborales que acarrearía, junto con un fuerte debate sobre

la informalidad, en la que los empresarios consideraban que cualquier intento de reforma que no tuviera en cuenta la flexibilidad laboral podría aumentar esta cifra⁴. Tras la retirada de apoyo de la mayoría de los gremios que hicieron parte de las mesas de trabajo, la entonces frágil coalición de gobierno también salió al paso bajándose de cualquier respaldo hacia la reforma, haciendo que su trámite en la comisión VII de la Cámara, estancada por el fuerte debate que había suscitado la Reforma a la Salud, se demorara hasta las postrimerías de la primera legislatura, donde se le intentó dar vida pero cayó como parte de las estrategias de los sectores declarados en independencia y en oposición, quienes rompieron el quórum e impidieron que la reforma fuera discutida posterior a mayo de 2023.

Segundo momento: Inicios de la segunda legislatura y reunión con los cacaos

Habiendo reconocido el hundimiento del primer proyecto de Reforma, acusando a los empresarios de sabotear por medio del lobby y la cooptación del legislativo el trámite de la misma, y posterior a la ruptura de la coalición de gobierno que llevó a la crisis política sostenida entre mayo y junio de 2023, el gobierno Petro cambió la estrategia con la que se relacionaría con los grandes gremios económicos ya que se había vuelto imposible cualquier intento de hacerlo por medio de los partidos tradicionales. Al inicio de la Segunda Legislatura, el 20 de julio, el presidente expresó en medio de un discurso de 2 horas su ideario político y los límites de la negociación que sostendría para la conformación de un gran “Acuerdo Nacional”, en el que buscaba construir un diálogo con todos los sectores de la sociedad colombiana para consolidar unos objetivos centrados en la defensa de la lucha contra el cambio climático y la justicia social, y en el que pretendía convencer a los sectores más reacios y desconfiados del empresariado de que cualquier intento de reforma laboral no buscaba afectar los intereses de los grandes capitales, sino resolver la informalidad y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

Inicialmente, el gobierno y el Consejo Gremial (que agrupa a la mayoría de los gremios empresariales del país) buscaron reunirse en varias oportunidades, para finalmente concertar un encuentro el 29 de agosto en la Casa de Nariño, en medio de un ambiente de tensión por la declaración del gobierno de presentar de nuevo la Reforma Laboral y por la fuerte disputa entre el gobierno y los cafeteros por la designación de Germán Bahamón como presidente de la Federación Nacional de Cafeteros (que algunos sectores de la oposición señalaron como una injerencia indebida del gobierno nacional). Ante la carencia de una ruta metodológica y sin mayores claridades frente a la construcción de aquel “Acuerdo Nacional”, el Consejo Gremial planteó que la agenda de concertación y diálogo debía girar alrededor de 3 puntos clave: reactivación económica, seguridad y conflicto en varias regiones del país y articularse en la discusión de las 3 grandes reformas sociales. El gobierno respondió proponiendo reajustar

4 <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/fenalco-dice-que-reforma-laboral-no-ataja-la-informalidad-ni-el-desempleo/>

la regla fiscal, solicitar la reducción de las tasas de interés al Banco de la República y se comprometió a abrir mesas técnicas sobre la posibilidad de que los empresarios incentiven nuevos proyectos productivos para sustitución de cultivos ilícitos. Sin embargo, ante la dispersión de los diferentes sectores que componen al Consejo, la reunión dejó la sensación de quedar en el aire y no definir concretamente el rol de los empresarios en el “Acuerdo Nacional”.

Tras ello, en los últimos días del mes de septiembre de 2023, Petro se reunió con algunos importantes empresarios de la familia Sarmiento Angulo, Santo Domingo y Ardila Lülle, con el foco puesto en que el éxito del Acuerdo Nacional pasaba por el apoyo de los grandes sectores empresariales del país⁵. De estas reuniones, presumiblemente se pudo haber logrado el apoyo de la junta directiva de la Cámara de Comercio de Bogotá para la elección de Ovidio Claros como su presidente el 27 de septiembre, así como se pudo elucubrar posteriores negociaciones a través de la intermediación de Laura Sarabia, quien había regresado al gobierno luego de estar envuelta en un escándalo que estalló en medio de la crisis política que vivió el gobierno a mediados de 2023.

Posterior a ello, estos acercamientos tuvieron eco tras la “Marcha por la Vida” convocada por el gobierno el 27 de septiembre, en la que el presidente, de nuevo, hizo un llamado a un “Acuerdo Nacional” para trabajar sobre 3 ejes fundamentales: verdad, educación y tierra como bases fundamentales para la paz, llamado al que los empresarios respondieron con la urgencia de pasar de las palabras a las acciones, y que llevaron posteriormente a que la ANDI, por medio de Bruce Mac Master, señalara que el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible serían particularmente un buen punto de inicio al respecto⁶. A pesar de ello, las relaciones con los empresarios volvieron a enfriarse, luego de los desplantes del gobierno con los gremios, evitando reunirse directamente con ellos.

Pasadas las elecciones regionales de octubre de 2023 (en la que grupos económicos y gremios apoyaron a sus candidatos a nivel local), la coyuntura se centró en la invitación de Petro a un sector del alto empresariado colombiano a un almuerzo en la Casa de Huéspedes de Cartagena el 21 de noviembre, en el que hablaron, entre otras cosas, de los puntos en los que debería girar un nuevo diálogo nacional: resolver la desigualdad en el acceso a la educación, la necesidad de consolidar una agenda medioambiental, la necesidad de fortalecer proyectos productivos en el campo y el desarrollo empresarial como eje de desarrollo en el país⁷. A esta reunión, a la que los medios consideraron como “el encuentro con los ‘cacaos””, se le sumaron las críticas de amplios sectores de la oposición de derechas y de los gremios empresariales⁸.

5 <https://cambio colombia.com/poder/exclusivo-el-presidente-petro-se-reunio-con-santo-domingo-ardila-y-sarmiento-angulo>

6 <https://www.elcolombiano.com/negocios/marcha-historica-gobierno-petro-empresarios-piden-que-acuerdo-nacional-no-sea-carreta-FM22480984>

7 <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/la-foto-tras-reunion-petro-anuncia-ejes-de-trabajo-con-los-cacaos-empresariales/>

8 <https://www.elcolombiano.com/colombia/petro-se-sento-a-manteles-con-los-superacaos-KF23155078>

3. Segundo intento de presentar la reforma laboral y negociación del salario mínimo

Al mismo tiempo que se desarrollaban los acercamientos con los empresarios, el gobierno cumplió su promesa y presentó en un segundo intento la Reforma Laboral. A diferencia de marzo de 2023, la radicación del proyecto pasó desapercibida y no fue informada a los medios, por lo que tomó por sorpresa a gran parte de la opinión pública y a los mismos congresistas de la coalición del gobierno el 24 de agosto, cuando la ministra del trabajo, Gloria Inés Ramírez, informó que había sido presentada ante el legislativo. Con la oposición de la mayoría de los empresarios y de los gremios económicos, y cómo punto de discordia en la búsqueda del “Acuerdo Nacional” con estos sectores, sólo fue hasta el 24 de noviembre que se presentó la ponencia positiva del proyecto y hasta el 5 iniciaron los debates dentro de la comisión VII de la Cámara, con el mismo riesgo de quedarse hundida por los tiempos restantes del congreso, que terminaba de sesionar el 15 de diciembre.

A pesar de la estrategia de recusaciones que ha utilizado la oposición para tumbar los votos necesarios dentro de la comisión, y además del fuerte lobby que realizó el Consejo Gremial para evitar que el proyecto fuera aprobado en esta corporación (y que se manifestó con una carta en la que los empresarios señalaban que la reforma iba a afectar la reactivación económica, la formalización laboral y la creación de nuevos empleos, dirigida a la mayoría de los congresistas que componen la comisión VII), el gobierno logró que la ponencia positiva del proyecto fuera aprobada el 14 de diciembre, junto con la aprobación de 16 de 98 artículos y la posibilidad de discutir el resto del articulado en el mes de febrero, cuando se reanude la segunda legislatura. Con este triunfo, el gobierno logró conservar dos proyectos de su paquete de reformas que estuvo a punto de perder (salud y pensional) y consolidarse en su rol de negociación con los empresarios, en medio de un ambiente de desfavorabilidad política y de desgaste tras las derrotas a nivel electoral en octubre y las críticas que ha tenido que sortear frente a las bases políticas que componen al bloque político del Pacto Histórico.

Cómo respuesta ante este golpe sobre la mesa, la mayoría de los actores empresariales reunidos en la mesa de concertación del salario mínimo respondieron con una abierta oposición frente a las propuestas de los sindicatos de aumentar el salario hasta un 18%, y bloquearon cualquier intento de negociación del mismo tras señalar que esperaban un aumento ajustado al 10%, además de no negociar sin tener certezas sobre las cifras de productividad e inflación, con las que tenían expectativas para poder consolidar una propuesta. Junto a ello, en el aire quedó la sensación de que los bloqueos en la negociación también giraron presumiblemente en la aprobación de la ponencia positiva de la reforma laboral, en la que esperaban tener mayor participación a cambio de ceder en las negociaciones del salario mínimo. No obstante, el salario fue aprobado por decreto y tuvo un aumento del 12,07%¹⁰.

9 <https://www.infobae.com/colombia/2023/12/29/salario-minimo-2024-no-hubo-acuerdo-entre-empresarios-y-centrales-obreras-petro-definira-incremento-por-decreto/>

10 <https://www.infobae.com/colombia/2023/12/29/salario-minimo-2024-no-hubo-acuerdo-entre-empresarios-y-centrales-obreras-petro-definira-incremento-por-decreto/>

4. LA GOBERNABILIDAD. PETRO Y EL CONGRESO

Desde su primer día de mandato Gustavo Petro ha dejado en claro las grandes apuestas de su Gobierno y una de ellas han sido las reformas sociales, que han sido el gran punto de tensión con varios miembros de la coalición inicial de gobierno. La reforma a la salud, por ejemplo, fue detonante en el primer semestre del 2023 de cambios en el gabinete ministerial y la implosión de la coalición de Gobierno, primero con la declaración de independencia del Partido Conservador y luego del Partido de la U. Pese a ello el presidente Petro junto con sus diferentes ministros han continuado con sus apuestas reformistas.

Durante el primer período de la segunda legislatura, el congreso estuvo concentrado en las elecciones locales. Después del 29 de octubre muchos analistas interpretaron los resultados electorales como un inminente bloqueo de la agenda de gobierno. Esta predicción no se cumplió y las reformas a educación o salud avanzaron a segundo y tercer debate, respectivamente. Para el segundo periodo de esta segunda legislatura, que iniciará en febrero, se definirá el futuro de las reformas sociales y se pondrá a prueba la estrategia de negociación del gobierno en la plenaria de Cámara para el segundo debate de la reforma a la salud.

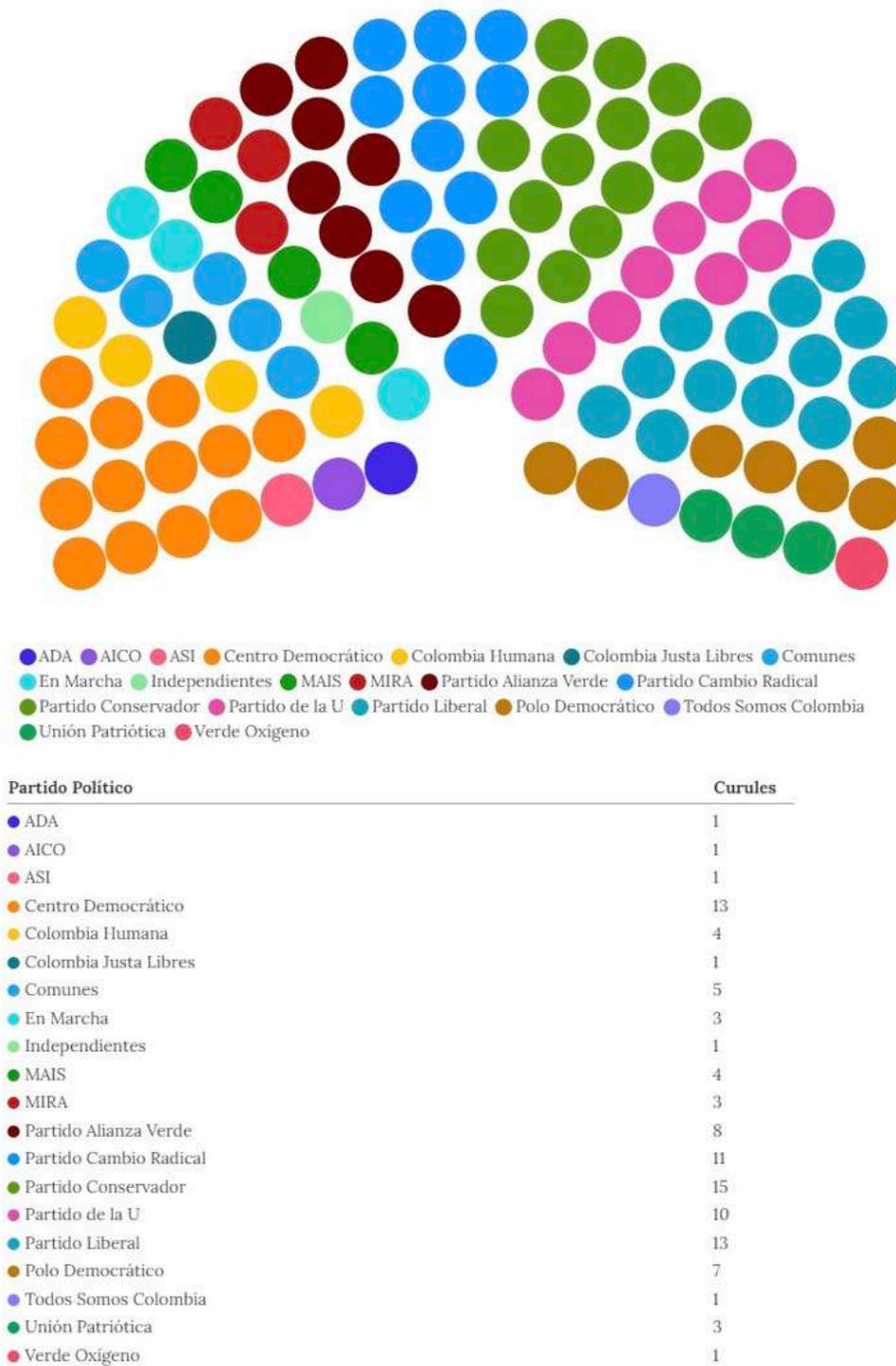
¿Cómo están las fuerzas políticas en el Congreso para el inicio del segundo periodo de la segunda legislatura?

Como se advirtió en el informe del primer año del actual Congreso realizado por la Fundación Paz y Reconciliación el Gobierno no cuenta con mayorías en el Senado pero mantiene mayorías en la Cámara. En Cámara cuenta con 102 de los 187 representantes (55%) y en Senado 48 de los 106 senadores son de la coalición gobernista (45%). En Cámara estos 102 representantes, más algunos representantes del Partido de la U y del Partido Conservador, partidos que se encuentran en la independencia, permitieron que con casi mayorías absolutas se le diera trámite en segundo debate a la siempre polémica reforma a la salud.

En contraste, en plenaria de Senado no sucedió lo mismo con proyectos como el de Cannabis de Uso Adulto o la reforma pensional, el primer proyecto fue archivado en su cuarto debate y el segundo no se le dio trámite, lo cual complica su aprobación como ley. A este proyecto y otros como la reforma a la educación, reforma laboral, el proyecto que busca modificar el pago del predial y un eventual proyecto de reforma a los servicios públicos, entre otros, se les deberá dar trámite en este segundo periodo legislativo.

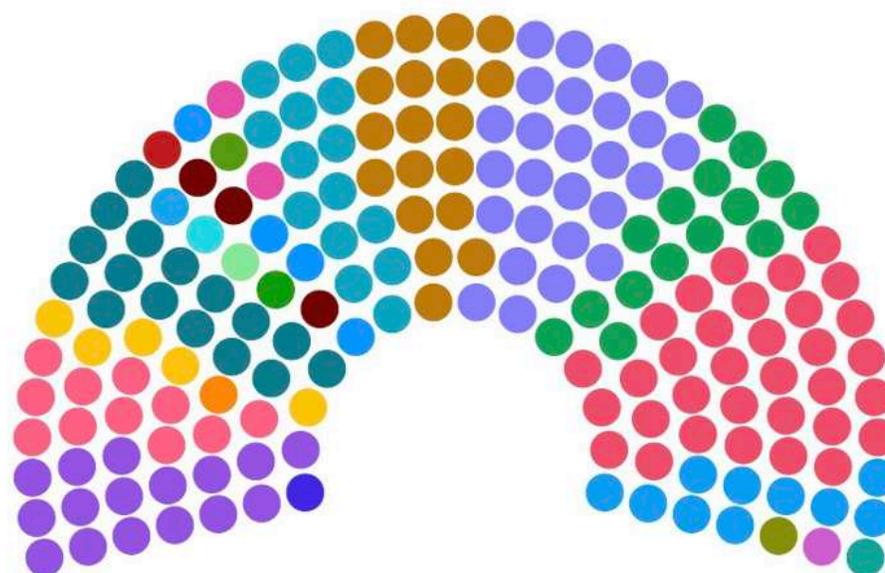
Distribución de fuerzas políticas en el congreso

Gráfico 1. Distribución de partidos en Senado



Elaborado: Gobernabilidad y Democracia. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 2. Distribución de partidos en Cámara



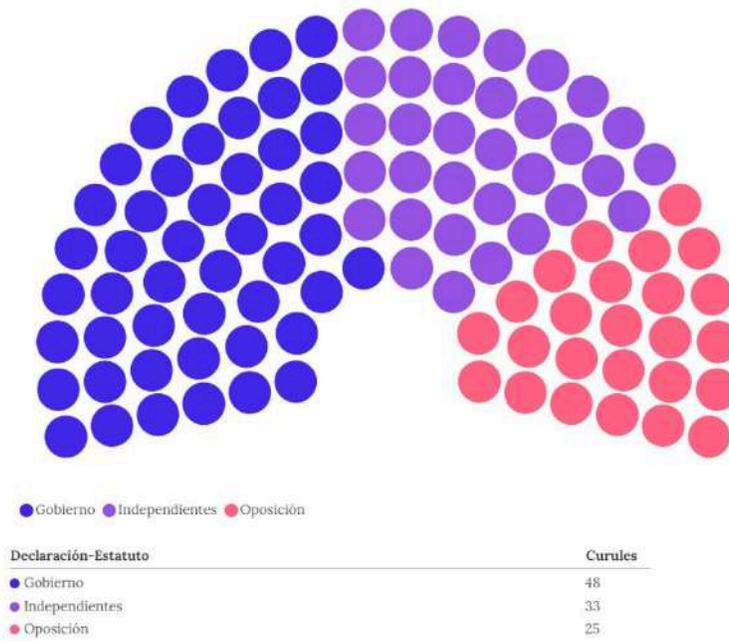
- ADA ● Centro Democrático ● Colombia Humana ● Colombia Renaciente ● Comunes ● Curules de Paz
- Dignidad y Compromiso ● Ecologista ● Fuerza Ciudadana ● Gente en Movimiento ● Independientes
- Liga Gobernantes Anticorrupción ● MAIS ● MIRA ● Nuevo Liberalismo ● Partido Alianza Verde
- Partido Cambio Radical ● Partido Conservador ● Partido de la U ● Partido Liberal ● Polo Democrático
- Unión Patriótica ● Curul Afro ● Verde Oxígeno

Partidos	Curules
● ADA	1
● Centro Democrático	16
● Colombia Humana	11
● Colombia Renaciente	1
● Comunes	5
● Curules de Paz	16
● Dignidad y Compromiso	1
● Ecologista	1
● Fuerza Ciudadana	1
● Gente en Movimiento	1
● Independientes	1
● Liga Gobernantes Anticorrupción	3
● MAIS	4
● MIRA	1
● Nuevo Liberalismo	2
● Partido Alianza Verde	15
● Partido Cambio Radical	19
● Partido Conservador	27
● Partido de la U	15
● Partido Liberal	33
● Polo Democrático	10
● Unión Patriótica	1
● Curul Afro	1
● Verde Oxígeno	1

Elaborado: Gobernabilidad y Democracia. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

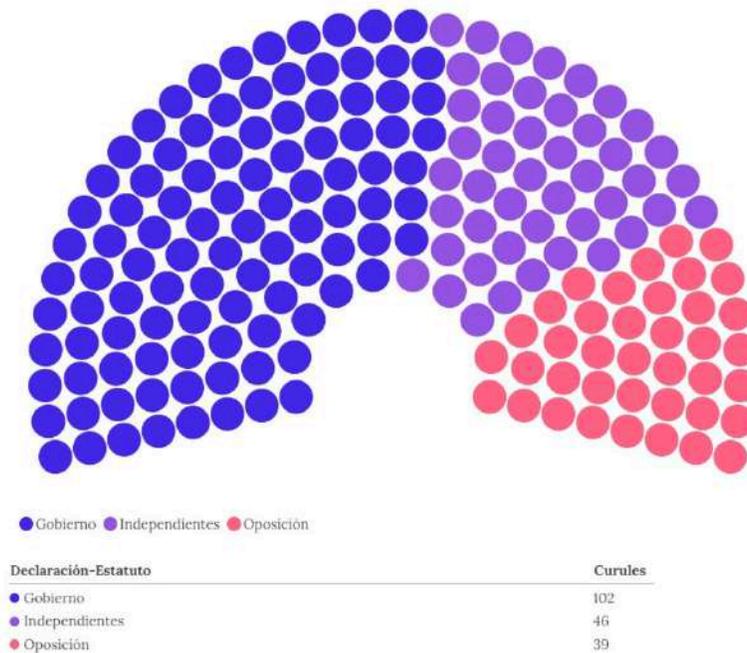
Distribución del Congreso en relación con su posición frente al Gobierno

Gráfico 3. Oposición- Gobierno en Senado de la República



Elaborado: Gobernabilidad y Democracia. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 4. Oposición- Gobierno en Cámara de Representantes



Elaborado: Gobernabilidad y Democracia. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

Composición de Comisiones Constitucionales

Uno de los aspectos determinantes en los trámites legislativos es no solamente las distintas presidencias que pueden complicar el trámite de reformas como ya ocurrió con el presidente del Senado, Iván Name, sino también con algunas presidencias de comisiones constitucionales. A continuación se analiza la composición política de las mismas.

- Cámara de Representantes

En la mayoría de comisiones constitucionales de Cámara el Gobierno cuenta con mayorías y/o con presidentes aliados, solo a excepción de:

- Comisión III, pues quien la preside es Carlos Cuenca de Cambio Radical (oposición).
- Comisión IV, quien la preside es Juan Loreto Gómez, del Partido Conservador, (independiente) e integrante del clan de la Nueva Fuerza Guajira, el cual está dividido entre: Gómez y su madre “Tina” Soto, más opositores al Gobierno, y el senador por el Partido de la U, Alfredo Deluque, más cercano al Gobierno. Además, el Gobierno allí no tiene mayorías.
- En la Comisión VI el presidente es Julián López, del Partido de la U (independiente), pero cercano al Gobierno. Aun así, el ejecutivo solo tiene la mitad de la comisión.

Vale la pena destacar que, a pesar de que las comisiones económicas (III y IV) presentan, por sí mismas, un panorama más complejo para el Gobierno, en la primera parte de esta legislatura se aprobó el Presupuesto General de la Nación para el 2024. Para el segundo periodo legislativo de esta actual legislatura, continuarán en la Cámara debates sobre la reforma laboral y la reforma educativa, mientras que en el Senado se discutirá la reforma pensional, y se iniciará el debate sobre el proyecto que busca modificar el pago del predial, entre otros temas.

En relación con la reforma laboral, antes de concluir el primer periodo legislativo, se aprobaron en su primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara 16 de los 98 artículos que contiene la ponencia positiva presentada por el Gobierno. Una de las ponentes es la representante a la Cámara por Bogotá, María Fernanda Carrascal.

La Comisión Primera, liderada por el liberal Óscar Sánchez, cercano al gobernador de Cundinamarca y líder del Clan, Jorge Rey, recibirá para su tercer debate la ley estatutaria de Jurisdicción Agraria. Al ser una ley estatutaria, necesitará la mitad más uno de los votos posibles para ser aprobada. La Comisión ya evaluó la reforma a la educación (ley estatutaria), lo que sugiere que la ley de Jurisdicción Agraria podría pasar a su cuarto debate en la plenaria de la Cámara, aunque posiblemente no con las mayorías holgadas con las que fue aprobada el proyecto de reforma a la educación.

En la Comisión Tercera, el proyecto del Gobierno que busca modificar y unificar el pago del predial en el país llega para su primer debate. Este proyecto, radicado en noviembre de 2023, deberá superar su primer debate en una comisión presidida por un miembro de la oposición, pero en la que cuenta con mayorías, con 18 de 33 representantes (55%).

En la Comisión Séptima, continuará el primer debate de la reforma laboral, y dependiendo de su suerte en el Senado, la reforma pensional podría llegar para su tercer debate. Quien preside esta comisión es la liberal María Eugenia Lopera, integrante del clan de Julián Bedoya, afín al Gobierno.

En la plenaria de la Cámara se llevará a cabo el segundo debate de la reforma a la educación, la cual necesita, al menos, 94 votos de los 187. Existen posibilidades reales de aprobación, especialmente si se mantienen las mayorías que respaldaron la reforma a la salud y si Andrés Calle, presidente de la corporación e integrante del Clan Calle, gestiona políticamente de manera efectiva esta reforma, permitiendo que avance a la Comisión Primera del Senado.

Cámara de representantes	Presidente	Partido	Coalición Estatuto de la oposición	¿Aliado del gobierno?	#Congresistas	#Gobierno	%Gobierno	#Independientes	%Independientes	#oposición	%oposición
	Andrés Calle		Gobierno	Si	187	102	55%	46	25%	38	20%
Comisión I	Óscar Sánchez		Gobierno	No	41	22	54%	10	24%	9	22%
Comisión II	Karina Bocanegra		gobierno	Si	20	11	55%	5	25%	4	20%
Comisión III	Carlos Cuenca		Oposición	No	33	18	55%	9	27%	6	18%
Comisión IV	Juan Loreto Gómez		Independiente	No	29	14	48%	8	28%	7	24%
Comisión V	Luis Ramiro Ricardo	Curules de Paz	Gobierno	Si	23	14	61%	5	22%	4	17%
Comisión VI	Julián López		Independiente	No	20	10	50%	5	25%	5	25%
Comisión VII	María Eugenia Lopera		Gobierno	Si	21	13	62%	4	19%	4	19%

Elaborado: Gobernabilidad y Democracia. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes

- Senado de la República

El Senado de la República en esta segunda legislatura, a comparación de la Cámara de Representantes, ha tenido un ritmo más lento respecto al trámite legislativo tanto en plenaria como en sus comisiones. En Senado el Gobierno nacional inicia el segundo periodo legislativo siendo minoría en todas las comisiones constitucionales tras la declaración en independencia de los partidos En Marcha y ASI.

En Senado el presidente de esta corporación, Iván Name, durante estos primeros meses no programó el debate de la reforma pensional, haciendo que esta quede corta de tiempo para su aprobación. De igual manera se archivó en plenaria de Senado el proyecto de Acto Legislativo que de Cannabis de Uso Adulto. Por su parte en las comisiones constitucionales quienes las presiden, en su mayoría son más cercanos a la independencia o a la misma oposición. Tales son los casos de:

- Germán Blanco, del Partido Conservador, en la Comisión Primera.
- Lidio García, del Partido Liberal, en la Comisión Segunda.
- Efraín Cepeda, del Partido Conservador, en la Comisión Tercera.
- Juan Felipe Lemos, del Partido de la U, en la Comisión Cuarta.

De hecho, García encabezó el debate de control político que se le realizó en la Comisión Segunda al canciller Álvaro Leyva por el contrato de los pasaportes. También Cepeda y Lemos fueron durante el segundo semestre del 2023 de las voces más críticas de la ejecución presupuestal del Gobierno en el marco del debate del Presupuesto General de la Nación para el 2024. En la Comisión Séptima de Senado llega la reforma a la salud para su tercer debate. Allí si bien el Gobierno Nacional no tiene mayorías quien preside esta comisión es Martha Peralta, senadora por el Partido MAIS (Movimiento Alternativo Indígena y Social), partido que pertenece a la coalición de gobierno. Sumado a esto las cuentas con las que inicia el ejecutivo para esta reforma es que, al menos, 5 senadores pueden apoyar el articulado sin mayor problema. Para buscar los votos restantes para la aprobación en comisión de la reforma el ministro del Interior, Luis Fernando Velasco, seguramente entrará a negociar con Miguel Ángel Pinto, del Partido Liberal; Norma Hurtado, del Partido de la U; Berenice Bedoya, de ASI y Nadia Blel, del Partido Conservador.

- Pinto, expresidente del Senado en reemplazo de Roy Barreras, tendría cuotas en el Gobierno pero a la vez es cercano a César Gaviria, presidente del Liberal y opositor de la reforma.
- Por su parte Hurtado siendo presidenta de la Comisión Séptima durante la primera legislatura (2022-2023) le dio trámite a la reforma pensional y es cercana a la actual gobernadora del Valle del Cauca, Dilian Francisca Toro. Toro, quien ha sido la jefa natural de La U, no se opuesto al Gobierno y siempre ha llamado al diálogo y a la negociación.
- Bedoya ya ha apoyado antes al Gobierno Nacional, pero es, junto con Blel, quienes serían los apoyos más costosos para el Gobierno. Blel es

del conservatismo, partido que se ha opuesto a la reforma. Mientras que Bedoya tendría acuerdos de participación política en la Alcaldía de Medellín con Federico Gutiérrez y en la Gobernación de Antioquia con Andrés Julián Rendón para no apoyar al Gobierno, de hecho, esa habría sido la razón de la declaratoria de ASI como partido independiente.

Cámara de representantes	Presidente	Partido	Coalición Estatuto de la oposición	¿Aliado del gobierno?	#Congresistas	#Gobierno	%Gobierno	#Independientes	%Independientes	#oposición	%oposición
	Iván Name		Gobierno	No	106	48	45%	33	31%	25	24%
Comisión I	Germán Blanco		Independiente	No	21	10	48%	5	24%	6	29%
Comisión II	Lidio García		Gobierno	No	12	5	42%	4	33%	3	25%
Comisión III	Efraín Cepeda		Independiente	No	17	8	47%	5	29%	4	24%
Comisión IV	Juan Felipe Lemos		Independiente	No	15	7	47%	4	27%	4	27%
Comisión V	Jaime Durán		Independiente	No	14	7	50%	3	21%	4	29%
Comisión VI	Gustavo Moreno	En Marcha	Independiente	No	13	15	38%	6	46%	2	15%
Comisión VII	Martha Peralta		Gobierno	Si	14	6	43%	6	43%	2	14%

Elaborado: Gobernabilidad y Democracia. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado

Retos y deudas para la gobernabilidad en el 2024.

-Un nuevo mapa político, pero políticos dispuestos a negociar

Contrario a lo dicho por algunos medios y analistas los gobernantes entrantes en el 2024, muchos de clanes políticos que también tienen representación en el legislativo, iban a ser acérrimos opositores del Gobierno Nacional y su agenda reformista, pero por el contrario han sido estos gobernantes quienes han llamado a tender puentes con el ejecutivo nacional. La explicación parece una, el sistema presidencialista y poco descentralizado que impera en Colombia obliga a mandatarios locales a tener una relación cordial con el Gobierno.

Esta relación con los mandatarios locales abre la ventana de oportunidad para el Gobierno Nacional de negociar sus reformas con congresistas, algunos de clanes políticos, que ganaron alcaldías y gobernaciones el 29 de octubre de 2023. Ahora bien, esto no significa que el ministro de la política o del Interior, Luis Fernando Velasco, quien negocia en nombre del Gobierno, la tenga fácil.

Los números en Senado no son favorables para el Gobierno (48 de 106 - 45%) y si la relación con el presidente Iván Duque continúa como el segundo semestre del 2023 no habrá negociación que salve los proyectos en Senado, básicamente la plenaria de esta corporación sería donde los proyectos se archivarían por un posible no agendamiento en los venideros órdenes del día. Duque también tiene en sus manos el proceso de elección del nuevo Contralor General de la República que deberá terminar el periodo constitucional que inició Carlos Hernán Rodríguez (2022-2026).

En Cámara, como se ha dicho antes, el panorama es más favorable para el Gobierno con un presidente, Andrés Calle, afín al ministro Velasco y al Gobierno que aumenta en esta corporación las posibilidades de aprobación de proyectos. Ya será el manejo político que se dé el rumbo y futuro de cada iniciativa de gobierno en el legislativo.

- El reto de mantener a los Verdes y a los Liberales en la coalición de Gobierno

A la par que el Gobierno sortea la negociación en diferentes frentes por los proyectos que transitan en el Congreso en este primer semestre del 2024 debe, a la par, mantener en la coalición gobernista a los liberales y a los verdes.

Los liberales realizarán su convención liberal en la cual se decidirá quién sucede a César Gaviria en la presidencia de la colectividad, decisión que puede marcar el rumbo del Partido Liberal. Gaviria ha pospuesto varias veces esta convención buscando un sucesor que continúe con la línea crítica respecto al Gobierno y no ceda ante este, por lo que quien pisa fuerte para sucederlo es el exgobernador de Sucre, Héctor Olimpo Espinosa. En

caso de llegar Espinosa quien, siendo gobernador fue crítico del Gobierno, la negociación con el Liberal se complicaría. Por ello, seguramente, el Gobierno en cabeza del ministro Velasco, quien conoce muy bien las toldas liberales, harán todo lo posible para que quien quede en la presidencia sea más afín a las apuestas de cambio del ejecutivo.

Por su parte, los Verdes llevarán a cabo una la Convención Nacional en la cual se tomará la decisión si se mantienen en la coalición o pasan a la independencia. Recordemos que parte importante de esta bancada en Cámara de Representantes se opuso a la reforma a la salud y fueron quienes mantuvieron en algunas sesiones trabada esta reforma. De hecho, al ser recusados los Verdes tras unas declaraciones del Ministro de Salud y no poder estar en plenaria durante el debate y la votación fue que se destrabó la reforma para pasar a su tercer debate en Senado. Vale la pena decir que el Partido Verde es un partido muy diverso y en crecientes tensiones internas, el cual tiene desde congresistas más cercanos al Gobierno como Fabián Díaz o Martha Alfonso hasta congresistas más opositores como Iván Name o Jonathan Ferney Pulido Hernández (Jota P).

- La cuenta pendiente del Congreso: La reforma política

El 2024 el sistema político-electoral de Colombia inicia con 37 partidos políticos, dos más de los que se presentaron en las elecciones del 29 de octubre de 2023, los cuales son: Poder Popular de Ernesto Samper y Soy Porque Somos del movimiento político que lideró en campaña del 2022 Francia Márquez. No se logra una democracia con instituciones sólidas y que generen confianza con casi 40 partidos políticos, de hecho, esto se logra con menos partidos políticos que tengan democracias internas sólidas, que sean vehículos reales de las preferencias y preocupaciones de la población.

El Consejo Nacional Electoral (CNE), quien otorga las personerías jurídicas y vigila las elecciones (financiación, avales, etc), es el escampadero de los políticos que no logran en cada elección a Congreso una curul, por lo que sus partidos los mandan allí a que también representen sus intereses. El CNE ni vigila como debe ser las elecciones primero porque no hay voluntad de quienes llegan allí y segundo porque no tiene la capacidad para hacerlo. Por ello el Congreso debe tomarse en serio sus funciones y deberes con el sistema colombiano y plantear una reforma que busque todo lo contrario a lo que existe en la actualidad. Con esto es necesaria una reestructuración de las autoridades electorales, su manera de ser elegidas, las funciones y capacidades. Si esto no se hace tendremos cada vez instituciones con menos niveles de confianza por parte de la población.

CONCLUSIONES:

1. El acuerdo nacional puede avanzar más rápidamente con los empresarios que con los políticos en el 2024.

Las reuniones con el sector empresarial fueron un punto importante en la agenda presidencial del año. Al mismo tiempo generaron canales de diálogo que no estaban, pero también apoyaron efectivamente algunos proyectos estratégicos para el gobierno como los acueductos en La Guajira y manifestaron interés para apoyar en la reactivación de la economía.

Si el gobierno nacional mantiene el diálogo en el 2024 y logra concretar más iniciativas que combinen un gasto publico enfocado por ejemplo en el incremento de vivienda de interés social y en dinamizar la construcción, y lo combina con proyectos más innovadores como la economía popular puede lograr mover incluso los sectores más rezagados, copiando incluso las buenas prácticas que se ven en otros departamentos también asociados a la presidencia, como el DPS que logró una ejecución del 82% o las transferencias monetarias que también tuvieron un muy buen desempeño.

2. La ejecución presupuestal sigue siendo un tema pendiente, pero no es igual en todos los sectores.

La ejecución presupuestal del gobierno se hubiera mantenido en muy buenos números si el comportamiento generado en sectores como TIC, Defensa o Educación se trasladaran a otros. El gobierno tiene como urgencia mejorar en el diseño e implementación de los programas y proyectos asociados a la paz y a los derechos humanos. Fortalecer el sistema nacional de los DDHH es una marca fundamental asociada a los gobiernos de izquierda que puede implementarse de una forma mucho más eficiente en los dos años restantes. Situaciones como el asesinato de líderes y lideresas sociales necesitan una acción mucho más fuerte y contundente del gobierno, con un compromiso mucho más contundente para bajar el indicador. 188 líderes y lideresas fueron asesinados en el 2023, sólo uno menos que los presentados en el último año de Iván Duque.

3. El gobierno tiene aún fuerza de las bancadas, pero tiene que pensar en el costo de mantener la negociación uno a uno, especialmente para su propia organización y ejecución.

Hasta el momento la negociación uno a uno le dio resultados al presidente para lograr mantener viva la reforma a la salud. No obstante, el costo para la presente legislatura puede ser mayor en la medida en que pierda partidos de la coalición y que le cueste más mantener a cada uno de los congresistas afines a sus propuestas y agendas de cambio. La dispersión actual de partidos tampoco ayuda a tener un régimen de bancadas funcional y reduce las posibilidades de hacer negociaciones más políticas y más grandes en vez de mantener promesas y expectativas a cada congresista o pequeña facción. La relación con el Congreso y la recomposición de la bancada de gobierno serán los puntos clave para el 2024.



Fundación Paz & Reconciliación