

Imprimir

El presupuesto del Gobierno Nacional Central que se acaba de aprobar en el Congreso se puede examinar desde diferentes ópticas: i) la pérdida de autonomía del país, ii) el peso relevante de la deuda pública, iii) una distribución sectorial sin rumbo y sin eficiencia.

1. Pérdida de autonomía del presupuesto

Este presupuesto refleja una pérdida de autonomía del gobierno frente a la dinámica de los capitales internacionales. El aumento de la deuda tiene que ver con el desbalance de las finanzas nacionales, pero también con el costo del dinero en los mercados mundiales.

Al final del 2025 el pago será de \$112,6 billones. En el 2026 sería de \$97,1 billones. Sin suficiente precisión, el Ministerio de Hacienda ha dicho que esta disminución se explica por "... operaciones de manejo de deuda en los mercados financieros". Aunque el servicio de la deuda es el rubro más importante de presupuesto, no hace parte del debate público. Las decisiones sobre el financiamiento son tomadas por Crédito Público sin ninguna discusión. En el Congreso apenas se menciona el tema de forma marginal. No obstante su relevancia, las modalidades de financiación no hacen parte de la deliberación ciudadana. Es un asunto oscuro. Solamente en intereses de la deuda, durante el 2026 se pagarán \$70,7 billones. Finalmente, esta cifra depende del comportamiento de los bonos del Tesoro norteamericano. La tasa de interés de la deuda – interna y externa – responde a los flujos de capitales internacionales. Esta dependencia del exterior es inevitable.

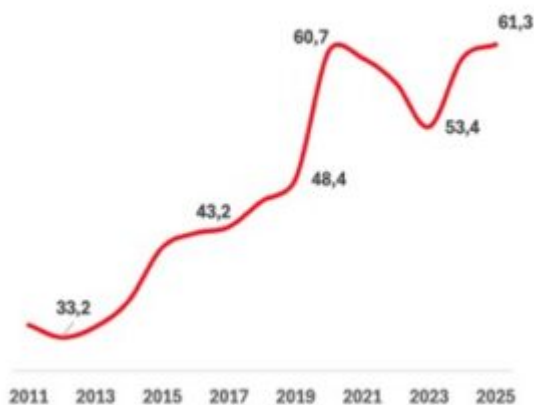
Se presenta, entonces, un cambio sustantivo en la comprensión de las finanzas públicas. La novedad radica en el cambio de la secuencia analítica, que comienza con el impacto de los movimientos de capitales en la tasa de interés interna, afectando el costo de la deuda. Y estos aumentos del servicio de la deuda tienen que ser compensados con los ingresos tributarios. El monto de la reforma tributaria está condicionado por el valor de la deuda. De manera más directa podría afirmarse que la urgencia y el monto de la reforma tributaria está determinado, en gran medida, por el tamaño de la deuda.

Y esta dependencia se ha ido incrementando con el paso del tiempo. Anteriormente, cuando

el peso de la deuda no era tan relevante, las decisiones tributarias eran más autónomas. Y en la última etapa del proceso presupuestal, la deuda era la variable de ajuste. Ahora sucede todo lo contrario. Las obligaciones crediticias terminan condicionando las decisiones tributarias.

2. El peso relevante de la deuda pública

Gobierno Central Nacional (GCN)
Saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB
2011-2025



Fuente: Ministerio de Hacienda

La deuda pública se puede mirar desde dos perspectivas. Por un lado, el costo del servicio, que corresponde a los pagos de intereses y abonos a capital. Y, por el otro, el saldo, que es el monto de la deuda acumulada.

El porcentaje del saldo de la deuda pública (GCN) con respecto al PIB paso de 34,4% del PIB a 61,3%. Este aumento es significativo. Cada vez los ingresos se van rezagando más frente al gasto público.

Obsérvese además, que en el 2012, cuando se comenzó a aplicar la regla fiscal, el saldo era de 33,2%. Claramente, la regla fiscal no ha tenido éxito en el control de la deuda[*]. La regla fiscal ha fracasado.



El aumento de la deuda no es un problema exclusivo de Colombia. Tal y como se observa en la gráfica, el crecimiento de la deuda ha sido especialmente notorio en los países de ingresos altos, así que entre 1991 y 2021 el saldo de la deuda pasó de 55% del PIB a 122,5%^[†]. En los países de ingresos medios (entre los que está Colombia) subió de 40,8% en 1997 a 65,1% en el 2021. Y en los países de ingresos bajos, en el mismo período, pasó de 40,8% a 48,6%.

Obviamente, los aumentos de la deuda obligan a reducir otros gastos, sobre todo la inversión pública, y ello se traduce en menor crecimiento del PIB y, por tanto, en menores impuestos. Se va configurando un círculo vicioso que es intrínsecamente perverso. Es muy probable que el Congreso no apruebe la reforma tributaria por valor de \$16,3 billones. En tal caso, la inversión será menor que la estimada en el presupuesto.

3. Distribución sectorial sin rumbo e ineficiente

El presupuesto no atendió el mandato del plan de desarrollo *Colombia Potencia Mundial de la Vida*, que obliga a que la estructura del gasto se presente por *programas* (art. 364). Al no articular el gasto alrededor de programas estratégicos la dispersión sectorial es evidente. El presupuesto debería ser por programas, y esta norma no se cumplió.

El segundo gasto, después del servicio de la deuda, es educación con \$88,2 billones. Aunque este monto es importante, y muestra una preocupación del gobierno por incentivar la educación, está respaldado en un postulado que es muy cuestionable. El ministro de Educación ha supuesto, de manera equivocada, que la educación pública es intrínsecamente buena. El hecho de que una institución sea financiada por el gobierno no significa que sea de calidad. Esta absolutización de lo público, y el desprecio por lo privado que de allí se deriva, no ha permitido hacer una evaluación juiciosa de la eficiencia del gasto. Entre las universidades públicas algunas son buenas, pero otras son de mala calidad, y altamente burocratizadas. Lo mismo puede afirmarse de numerosas instituciones de educación terciaria.

El tercer gasto en importancia es el de salud, con \$78,1 billones. Este monto no permite cerrar el déficit actual, y no compensa los faltantes de la *unidad de pago por capitación* (UPC). La crisis de la salud continuará agudizándose. Es evidente la falta de recursos del sistema. Se está en un punto fiscal crítico, que tiene implicaciones que va más allá del valor de la UPC. Aún si hubiera acuerdo sobre su valor, queda la pregunta por la forma como se deben pagar las deudas vigentes.

El gasto siguiente es el de defensa y policía, de \$65,7 billones. Mientras no se consolide la paz este gasto continuará creciendo. La paz tiene que ser integral y debe estar respaldado en proyectos económicos estratégicos. El reto es transformar economías ilegales en polos de desarrollo. La sustitución de cultivos, finca por finca, ha logrado resultados muy parciales.

En general, es clara la ineficiencia en el manejo del gasto. En el 2024, la ejecución estuvo alrededor del 82%. Y peor, un monto importante de este gasto se dispersó en pequeños proyectos. Al dejar por fuera el presupuesto por programa, no hay ninguna garantía de que el presupuesto del 2026 se vaya a ejecutar de manera eficiente.

[*] Ardanaz, Cavallo e Izquierdo reconocen que las reglas fiscales, sobre todo en los países

emergentes, no han sido suficientes para controlar el déficit fiscal y la relación entre el saldo de la deuda pública y el PIB (ARDANAZ Martín., CAVALLLO Eduardo., IZQUIERDO Alejandro., 2023. *Fiscal Rules: Challenges and Reform Opportunities for Emerging Markets*, IDB Working Paper Series, no. IDP-WP-1443, Inter-American Development Bank (IDB), New York).

[†] La deuda del gobierno federal de los Estados Unidos aumentó de 3 billones de dólares en 1960 a 35 billones en 2024 (en la denominación de los Estados Unidos, es 35 trillones de dólares; es decir, 35 y 12 ceros). Este monto equivale al 123% del PIB. A finales de los sesenta era el 35%.

Jorge Iván González

Foto tomada de: Senado