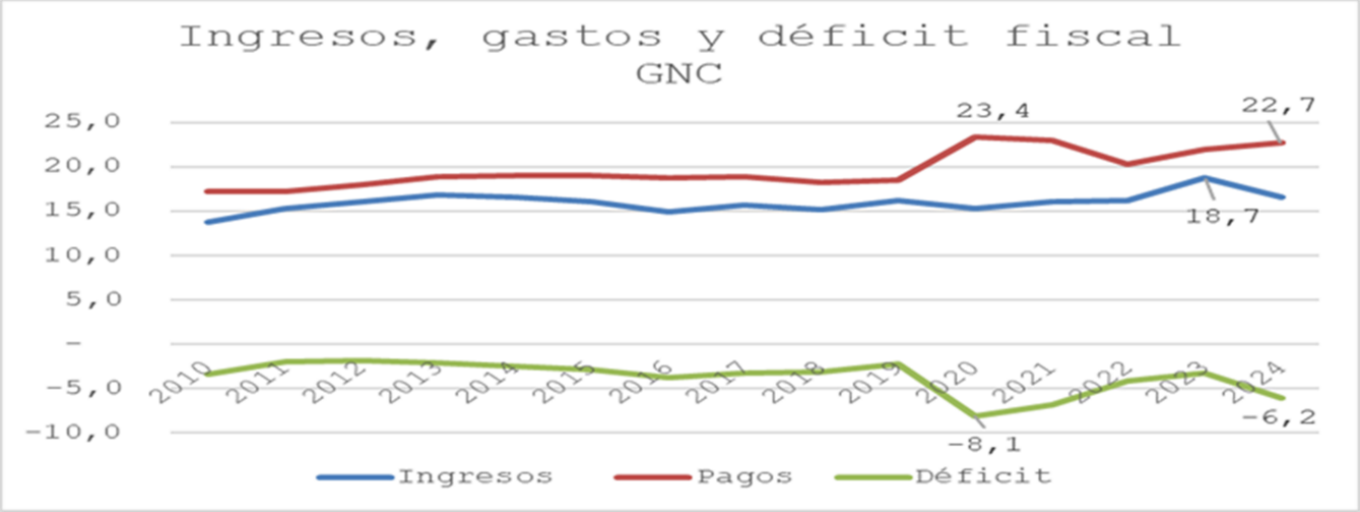
Imprimir

El realismo político predominó, en pleno inicio de coyuntura electoral, y el Presupuesto General de la Nación PGN, para 2026, quedó desfinanciado, en $16.3 billones. Ese presupuesto corresponde a siete meses del gobierno que termina y cinco del que llegue, quienquiera que sea, de tal manera que el Congreso, o mejor, las Comisiones Económicas, dejaron sin los recursos suficientes esa transición.

1. ¿Dónde se originó este desfase?
   La presencia de déficits gemelos, el fiscal y en cuenta corriente, es crónica en la economía colombiana, el promedio del déficit fiscal es 3.7% y el de cuenta corriente supera el 3%, en el último cuarto de siglo. La relación con los problemas de financiamiento del PGN y la mejora en los ingresos corrientes de la Nación ICN, es el déficit fiscal y nos concentraremos allí (gráfica).



El déficit fiscal, definido como el gasto público del Gobierno Nacional Central GNC no financiado con los ingresos totales de la Nación, es recurrente y la política fiscal consiste en mantenerlo bajo control, con o sin regla fiscal, alrededor del 3%, norma admitida internacionalmente. En el caso colombiano, en lo corrido de este siglo, se mantenía controlado, hasta el 2019, con un promedio de 3.2% del PIB, y la pandemia lo llevó a su nivel más alto, el 8.1% en el 2020, del que se está tratando de retornar a su nivel normal.

La recesión del 2020 tuvo como respuesta un incremento pronunciado del gasto público, pasó del 18.4% al 23.4% del PIB en un solo año, cinco puntos que fueron financiados con deuda pública, interna y externa, contratada a corto y mediano plazo. La evolución incremental del gasto público es la tendencia desde comienzos de siglo, con el 15.4% del PIB en el año 2000, hasta llegar al 18.4% en 2019, con un promedio del 17.7% en esos veinte años. El gran salto es el 2020 y los esfuerzos posteriores por morigerarlo.

Los gastos de funcionamiento y su principal componente, las transferencias, son el detonante del mayor gasto público, los compromisos del SGP, el pago de pensiones y las “otras transferencias”, son las inflexibilidades del presupuesto general de la Nación PGN. El aseguramiento en salud, los subsidios condicionados y a los servicios públicos, las transferencias a universidades, y el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles FEPC componen esas “otras transferencias”, que hoy constituyen el 6.5% del PIB y están protegidas legalmente.

A las inflexibilidades del gasto de funcionamiento y las transferencias se le agregan dos nuevos factores de inflexibilidad, el servicio de la deuda y la necesidad de inversión. El mayor gasto del 2020 se financió con deuda pública, creció 12 puntos del PIB en ese año, dejando comprometido el servicio de la deuda, amortización más intereses, con pagos antes de cinco años, lo que representa que el PGN haya crecido más por deuda que por funcionamiento, razón por la cual no es fácil recuperar el grado de inversión perdido en esas operaciones. Hoy, los intereses son el 3.8% del PIB.

La Inversión nunca ha sido componente principal del PGN, tradicionalmente ha quedado como remanente y dependiendo de la estructura de ingresos, por tal razón su promedio es solamente del 2% del PIB. Dadas las inflexibilidades de otras transferencias y servicio de la deuda, la inversión publica puede estar condenada a desaparecer y la construcción y mantenimiento de infraestructura dejadas al garete. Es bueno recordar que, aunque los ejecutores de la inversión pública son agentes privados, los recursos son públicos y los privados demandan flujo de caja por esa infraestructura. La decisión del gobierno es sostener el flujo de inversión, con las restricciones de ejecución existentes.

A las inflexibilidades del gasto se suma la incapacidad de generar recursos adicionales, de manera sostenida, que financien adecuadamente el presupuesto. Los ingresos totales, con un promedio del 15% del PIB en lo transcurrido de este siglo, se componen de los Ingresos Corrientes de la Nación ICN, 13% entre tributarios y no tributarios, y las rentas propias, 2%. En 2024, luego de dos reformas tributarias, los ingresos totales llegaron al 16.5% del PIB, con ingresos tributarios del 14.4%.

La tendencia colombiana ha sido la de desmantelar el Estado y reducirlo a su mínima expresión, de tal manera que las rentas propias no tienen de donde crecer, quedan los excedentes de Ecopetrol y del Banco de la República. El discurso predominante es el del Estado mínimo, lo que significa que desaparezcan las empresas públicas y que el Estado no sea operador en servicios de salud y educación, así como que no pueda construir ni mantener infraestructura. El gobierno, o los contribuyentes, pone la plata, pero no la puede ejecutar, la doctrina dominante es la de que lo hagan los privados, con el mínimo de auditoría.

Los ingresos corrientes de la Nación ICN, son en el 99.5% tributarios, entre renta e IVA el 86%, y una canasta de otros 15 impuestos menores el resto. Con la vigencia de las leyes 2155/21 y 2277/22, se esperaba incrementar sostenidamente los ingresos, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado se encargaron de que no fuera así, la primera, declarando inconstitucionales varios artículos, y el segundo, apremiando las devoluciones. Con todo eso, se aspira llegar al 17% de ingresos totales y al 14.9% de recaudo efectivo, en 2025, y la Ley de Financiamiento iba por 0.5% adicional, lo que acaba de negarse.

2. Recortar o suspender, he ahí el dilema
   El PGN para el 2026 se radicó desfinanciado, por $556.9 billones, de los cuales $530.6 billones están financiados y $25.3 billones requerían aprobación adicional, como Ley de Financiamiento. Al final, el PGN fue aprobado, por $546.9 billones de monto, $10 billones de reducción, y redistribución interna por $1.7 billones. Quedó pendiente financiar $16.3 billones, los que, las Comisiones Tercera y Cuarta, terminaron archivando, por 8 votos en cada una. Siendo así, el PGN financiado es de $530.6 billones, ¿qué va a pasar con el resto?

Después de ser aprobado por el Congreso, en plenarias de Senado y Cámara, el pasado 15 de octubre, siguen actos protocolarios y de obligatorio cumplimiento en lo que queda de este año: i) la remisión oficial desde el Congreso a la Presidencia del texto aprobado, ii) la sanción presidencial del PGN, como Ley de la República, y iii) la liquidación del presupuesto y expedición del Decreto reglamentario, antes del 31 de diciembre. La Ley deja una descripción por partidas globales, que el decreto de liquidación desagrega en diversos rubros de inversión, de acuerdo con prioridades del gobierno.

Tanto la Ley sancionada como el Decreto de liquidación irán, en los rubros de gasto, por el monto aprobado y su descripción por entidades y programas, en funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, por $546.9 billones. En los ingresos, en cambio, ambas van a señalar que solamente está financiado hasta $530.6 billones y que había un Proyecto de Ley de Financiamiento en trámite simultáneo, sin embargo, no podrán modificar lo aprobado en segundo debate.

En los primeros días de enero del 2026, el gobierno deberá anunciar que, ante la no disponibilidad de ingresos ciertos, por $16.3 billones, el presupuesto de gastos deberá ajustarse a lo efectivamente disponible y proceder a suspender o recortar lo no financiado. Por efectos prácticos y, dado que los ingresos adicionales se pueden conseguir, al gobierno le conviene solamente suspender el gasto equivalente, quedando todo el año para recortar lo necesario, lo que normalmente se decide en el último trimestre.

La posibilidad de obtener los recursos adicionales, aunque remota, siempre existe, ya sea que: a) prospere la sugerencia de declaratoria de emergencia, sustentada en la necesidad de financiar la inversión y avanzar en la construcción de infraestructura, o que b) el gobierno vuelva a radicar un PL de ajustes tributarios de vigencia inmediata y el Congreso la apruebe, lo que podría suceder con el gobierno entrante. Por cualquiera de esas dos circunstancias, no conviene recortar, sino suspender temporalmente el gasto y agilizar la ejecución.

3. Prioridad del gasto social para finalizar gobierno
   El Plan de Desarrollo[1] 2022 – 2026 no termina el 7 de agosto, sigue vigente el resto del año

y se ejecuta con el PGN completo del 2026, de tal manera que, hay una transición entre dos gobiernos y al saliente le corresponde avanzar en la ejecución de su Plan y establecer las prioridades. El desfinanciamiento del PGN no se sentirá en los primeros ocho meses, sino en el último trimestre y, el gobierno que llega deberá tener claridad sobre la búsqueda de esos recursos y el mecanismo de ajustar lo no ejecutado en el año.

Dado que es año electoral y con restricciones de ejecución, por vigencia de ley de garantías, el gobierno debe preparar, desde ahora, la ejecución presupuestal de los proyectos prioritarios. El PGN queda disponible para todas las entidades del gobierno nacional, a partir del 1 de enero del 2026, en las ejecutoras y con mayor asignación de presupuesto, educación, salud, defensa, transporte, la instrucción es la de tener listo los procesos precontractuales, expedir CDP e iniciar procesos contractuales, tanto en convenios interadministrativos, antes de garantías, como licitaciones abiertas. No hay espera, lo que no se haga en ese intervalo de tiempo, ya no se hace.

Las prioridades están definidas: i) en Transporte, las vías del Catatumbo, acceso al Chocó, la Panamericana del Estanquillo a Popayán, las vías de Nariño y todas aquellas de la red vial primaria y la red vial regional que se encuentren viabilizadas técnicamente, fases 2 o 3, factibilidad y estudios de diseño, ii) en Educación, la consolidación de infraestructura en construcción y la adquisición de predios adaptables para prestar servicios académicos, iii) en Salud, recuperación de infraestructura de centros de salud y atención primaria regional, iv) en Defensa, el ajuste de las remuneraciones a personal de base de las FF.MM. y Policía. No olvidar las actividades del DPS y el Ministerios de Trabajo en adultos mayores.

¿Qué se puede suspender en el PGN? Como la ejecución es para cumplir con el Plan de Desarrollo, la programación en el tiempo revela lo que está listo, para el primer trimestre, y lo que queda para el último trimestre, de tal manera que, aquello que queda pendiente para el fin del año es lo que se puede suspender en enero. Esa precisión significa que todas las entidades deben presentar el flujo en el tiempo y avanzar con lo priorizado, dejando pendiente lo que el gobierno entrante debe financiar.

---

[1] Departamento Nacional de Planeación DNP, “Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida”. Ley 2294 de mayo 13 de 2023.

Ricardo Bonilla Gonzalez, Ex ministro de Hacienda

Foto tomada de: Cambio Colombia