

Imprimir

El señor Daniel Raisbeck presentó el documento sobre “Política de Balance Fiscal 2026-2027. Reestructuración de la Rama Ejecutiva: Recortes, Fusiones y Ahorro del 4 % del PIB” en julio 16 de 2025, que cobra actualidad en la campaña presidencial actual, como elemento fundamental de la propuesta del candidato de ultraderecha, Abelardo de La Espriella. Haremos una breve descripción de la propuesta de Raisbeck en la primera parte de este escrito, para tener un panorama de sus planteamientos, tanto desde lo teórico en economía como en administración pública, como en lo práctico y específico de la realidad Colombiana en general y particularmente en lo relacionado con los temas de ciencia, tecnología, innovación y lo ambiental específicamente, en un país de gran concentración de la riqueza económica, de enorme inequidad en muchos aspectos, de mega concentración de la biodiversidad por kilómetro cuadrado, ignorando potencialidades de sinergias, simbiosis institucionales y conceptuales, así como también ventajas de aprovechamiento de lo ya construido, uniendo, fusionando, interrelacionando entidades; Así, por ejemplo, la fusión de ministerios de educación y de ciencia y tecnología y de Deporte, para incluir una visión más compleja y completa de la formación de nuestros jóvenes; del Ministerio de Ambiente con el de Vivienda, Ciudad y Territorio; del Ministerio de Cultura con el de Equidad, para potenciar la Mujer; serían ejercicios válidos; pero también el esfuerzo de formalizar y legalizar la actividad de extracción ilegal del oro, que hoy deja escapar millones de millones de pesos; de potenciar la Biodiversidad como el eje de la Industrialización y de lo rural y lo agrario.

Nos parece que el ejercicio de Raisbeck es demasiado sesgado, parcial, limitado y elemental, lo cual demuestra ignorancia de la complejidad propia de nuestro país, de la realidad actual internacional y de los retos del siglo 21. Traslada la imposibilidad de un o una presidente de gobernar los diferentes temas a otros dos actores: el de capital humano y el de desarrollo económico, agrupando indiscriminadamente temas que requieren más profundidad y experticia, y sobre todo simplificando y minimizado brutalmente tanto el concepto de lo humano y de desarrollo, en una aproximación totalmente utilitarista, monetaria e inmadura.

Raisbeck despierta la urgencia de diseñar una verdadera institucionalidad para que Colombia asuma el siglo 21 con éxito, bajo un contexto realista, específico de nuestras realidades y

retos, y no bajo una fórmula “totalizadora”, que no reconoce ni las particularidades históricas, culturales e integrales del desarrollo de los pueblos, de las personas, de las comunidades; como tampoco concibe que, mas allá de lo monetario “crematístico” la realidad es mucho más grande, amplia, rica, esperanzada y solidaria. No dejemos pasar la oportunidad de estudiar a fondo, diseñar a fondo, la institucionalidad requerida para Colombia en este mundo tan complejo, incierto, veloz, retador y ansioso que está derivando hacia el totalitarismo y la hiperconcentración de la riqueza y requiere un Estado que sea actor fundamental del futuro incluyente, democrático, empático y solidario que requerimos para un mejor futuro.

En este primer artículo sobre el tema abordaremos algunos de los temas y esperamos en próxima oportunidad profundizar sobre otros, bajo la premisa de que la administración privada busca maximizar la ganancia económica de los socios privados, mientras que la administración pública busca irradiar los beneficios del desarrollo a la mayoría de los ciudadanos; creer que los administradores privados son per se superiores en la gestión de las instituciones a los administradores públicos, es un enorme error conceptual y práctico.

El documento de Raisbeck argumenta que “el exceso de gasto público es la causa de la crisis fiscal y el principal obstáculo al crecimiento de la economía colombiana” y que “el mal diseño de la regla fiscal causó su fracaso como mecanismo para controlar el gasto”, ante lo cual procede a proponer una agresiva reestructuración de la Rama Ejecutiva a través de la eliminación y / o fusión de entidades, para lograr un recorte general del funcionamiento, identificando y recortando “el malgasto en el presupuesto de inversión, lo cual equivale una auditoría *de facto* del Estado”.

Según Raisbeck la excesiva expansión de la Rama Ejecutiva, la cual cuenta actualmente con 216 entidades[1] , con 19 ministerios[2], agencias nacionales, unidades administrativas especiales, superintendencias, institutos técnicos, fondos rotatorios, fondos pasivos, bancos, fiduciarias, aseguradoras, centrales eléctricas, clubes, una sociedad hotelera, una aerolínea, dos centros de diagnóstico automotor, y hasta una empresa de productos veterinarios, de difícil manejo presidencial, requiere una cirugía “sangrienta” , para lo cual propone la

eliminación, fusión o privatización de 136 entidades, de las cuales 13 son ministerios, en un “marco filosófico minarquista”, que supone que “ninguna entidad del Estado es necesaria a menos de que, de manera inequívoca, garantice los derechos básicos (y negativos) de los ciudadanos a la vida, la libertad y la propiedad” aduciendo que más allá de lo “técnico”, “es un imperativo cívico resaltar la importancia de la responsabilidad fiscal, sin la cual la libertad individual se empieza a ver bajo la grave amenaza de un Estado rapaz”. Se queja de la pobreza de la información oficial y el mito de la “inflexibilidad” del presupuesto público, cuestionando el gasto gubernamental como impulsor de la economía, y la creencia “que los burócratas y tecnócratas poseen una sabiduría superior a la del ciudadano o empresario para asignar los recursos” en irrespeto a los “derechos naturales”.

Raisbeck sostiene que las entidades (no-ministeriales) de la Rama Ejecutiva se pueden dividir en dos: 49 que tienen un rubro específico en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2024—el último que fue aprobado por el Congreso— y las 72 que no[3]. Aduce que “el Estado, para cumplir sus funciones esenciales, no debe participar directamente en el sector financiero, en la banca o en la industria de seguros” porque interfiere políticamente en “decisiones que deben ser estrictamente comerciales, porque el Estado compite con privados en cualquier sector; como participante en el mercado y regulador del mismo mercado, como juez y parte, el Estado necesariamente distorsiona las condiciones de una competencia que debe ser limpia.

En el caso de las 27 empresas estatales de la lista que no son parte del Grupo Bicentenario (entre ellas hay cinco canales de televisión y dos centros de diagnóstico automotor), Raisbeck recomienda su privatización completa[4]. Para las demás entidades sin un rubro presupuestal específico se recomienda su eliminación y / o la transferencia de sus funciones a una de las entidades principales—aquellas que se mantienen según esta propuesta— o al nivel territorial. Por ejemplo, los cuatro institutos de investigación actualmente adscritos al Ministerio de Ambiente serían transferidos a la Universidad Nacional.

Bajo la premisa que la función básica del gobierno es proteger los derechos naturales de los individuos (vida, libertad y propiedad) al proveer seguridad y defensa y administrar la justicia

y de tratar efectivamente con otros Estados para mantener la paz y el libre flujo del comercio, y que los recursos que extrae de los ciudadanos para cumplir dichas funciones debe ser mínimo, y los montos deben ser bien administrados, y aunque admite que el Estado provea también servicios de educación y de salud, aunque en esos casos debe dedicarse a subsidiar la demanda, más no la oferta, propone la permanencia de sólo cinco de los 19 ministerios actuales, para que cumplan las labores esenciales de: Defensa; Hacienda; Cancillería; Justicia; Interior. [5] Propone que los siguientes ministerios actuales se convertirán en viceministerios de un “Supra-Ministerio” de Desarrollo Económico: Minas y Energía; Comercio; Transporte; Agricultura; Tecnología; Vivienda; mientras que los ministerios actuales de Educación, Salud, Trabajo, Cultura, Deporte, Ciencia y Ambiente, se convertirían en viceministerios de un “Supra-Ministerio” de Capital Humano, que tendría un viceministerio adicional, a cargo de todos los subsidios que reparte el GNC, y que resultaría de la fusión entre Prosperidad Social y el ICBF, pero asegurando que se reduzca gradual pero continuamente el porcentaje de la población subsidiada[6]. El ahorro que surgiría al fusionar 13 ministerios actuales y Prosperidad Social / ICBF en dos Supra-Ministerios se asume en \$8 billones (con respecto al presupuesto de 2024).

Adicionalmente, 49 entidades con presupuesto asignado, según la propuesta de Raisbeck, se deben eliminar o fusionar con las entidades restantes para generar ahorro, evitar redundancias y aumentar la eficacia gubernamental: Al nivel de la Presidencia, hay 15 entidades con presupuesto específico asignado, de las cuales sólo se mantendrían dos: el DANE y el DNP. El DANE absorbería las funciones del (1) Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), aunque también podría privatizar completamente el catastro. El DNP, cuyo nombre propone cambiar por el de Departamento Nacional de Eficiencia (DNE) para evitar cualquier pretensión de planificación central, le transfiere funciones de programación y presupuestación de la inversión al Ministerio de Hacienda, y vela por la eficiencia y la transparencia del gasto público a través de toda la Rama Ejecutiva. Lo mismo aplica a los recursos territoriales que provengan de la Nación y asumirá las labores del Departamento Administrativo de la Función Pública, cuyas funciones serán descentralizadas. El nuevo DNE también asumiría las funciones de la Unidad Administrativa Especial Colombia Compra Eficiente, e involucraría la publicación digital de datos en tiempo real de todo el gasto de la

Rama Ejecutiva, al igual que los números actualizados de la planta y los contratistas en toda entidad supervisada. La Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) serían eliminadas, así como la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, con sus funciones necesarias asumidas por el Ministerio del Interior. El Fondo Adaptación se elimina.

En el sector de Hacienda, tanto la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPPP) como la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) transferirían sus funciones a la DIAN y varios fondos, que actualmente operan como entidades con rubro presupuestal propio, serían absorbidos y centralizados por la tesorería del Ministerio de Hacienda.

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), actualmente parte de la Presidencia, sería transformada en una facultad o centro de administración pública dentro de la Universidad Nacional. El SENA absorbería cinco institutos técnicos que actualmente operan independientemente dentro del Ministerio de Educación. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar dejará de operar como una unidad administrativa especial y el mismo Ministerio de Educación asumirá sus funciones.

En Seguridad y Justicia, se eliminarían las entidades que surgieron del acuerdo de Paz de 2016 (lo cual requeriría una enmienda constitucional) y dentro de Presidencia, dejará de existir la Agencia para la Renovación del Territorio, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y dentro del actual Ministerio de Agricultura, se eliminarían la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la Agencia de Desarrollo Rural, así como las del rubro “Inclusión Social y Reconciliación”, que son la) Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con la transferencia de cualquier función esencial a los ministerios de Justicia e Interior, y el Centro de Memoria Histórica.

En el sistema penitenciario se eliminarían el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y sus funciones se

cumplirían bajo un modelo de Asociación Público-Privada (APP) inspirado en el CECOT de El Salvador, bajo la supervisión de la Policía Nacional. Igualmente se eliminaría la Unidad Nacional de Protección (UNP), con sus funciones trasladadas a la Policía Nacional y la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tercerizaría sus funciones. Aunque considera inconveniente eliminar la JEP desde 2026 dado que dicha entidad sólo operará hasta el 2030 según los términos de su creación, y dada la clara ineficacia de dicha institución, propone reducir radicalmente su presupuesto de los \$665 mil millones del 2024 en un 90 %.

En el sector energético, se eliminarían la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE) y el mismo Ministerio de Minas y Energía asumirá cualquier función necesaria de dichas entidades; la Agencia Nacional de Minería (ANM) se fusionará con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).

En el sector de Transporte, se eliminaría la Agencia Nacional de Seguridad Vial y el Invías, asumiría sus funciones; en el sector de Tecnología, se eliminaría el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital (AND).

En el sector agrícola, la (41) Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca se fusionará con el ICA. En el sector cultural, el nuevo Viceministerio de Cultura asumiría las funciones de la Dirección Nacional de Derechos de Autor (42), entidad actualmente bajo el Ministerio de Interior.

De las 10 Superintendencias actuales, únicamente se mantendrían las tres originales y encargadas de la regulación financiera y comercial: la Financiera, Industria y Comercio y Sociedades. Las funciones necesarias, si las hay, de las siguientes superintendencias las asumirán las tres restantes y / o el Nuevo DNE. En la medida que dejan de operar las últimas superintendencias, también se elimina la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, actualmente adscrita al Ministerio del Trabajo. El ahorro de eliminar y / o fusionar

las entidades antedichas se calcula en \$21 billones.

Las 18 entidades que permanecen intactas dentro de este programa de reestructuración de la Rama Ejecutiva deberían llevar a cabo un recorte general del 15 % de su presupuesto de \$78.4 billones—al reducir el rubro de funcionamiento e inversión según la necesidad en cada caso—, para lograr un ahorro adicional de \$11.78 billones:

Presupuesto por entidad (cifras en billones de pesos colombianos)

N°	Entidad	Presupuesto 2024 (billones)
1	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Min Hacienda)	49.29
2	Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	9.14
3	Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	4.44
4	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	4.17
5	Instituto Nacional de Vías (Invias)	4.2
6	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	1.57
7	Ministerio del Interior (Min Interior)	1.38
8	Presidencia de la República	1.17
9	Congreso de la República	1.04
10	Instituto Caro y Cuervo	0.025
11	Contaduría General de la Nación	0.029
12	Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)	0.046
13	Comisión de Regulación de Comunicaciones	0.052
14	Club Militar de Oficiales	0.068
15	Auditoría General de la República	0.059
16	Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería)	0.7
17	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	0.54
18	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	0.53
	Total	78.45
	Ahorro del 15%	11.77
	Nuevo Total	66.68

Según Raisbeck se lograrían más ahorros al reformar el sistema de educación, limitando el presupuesto asignado actualmente al ministerio, que dejará de ser un ministerio, a un costo realista por alumno (un indicador clave de rendimiento o *KPI* básico), más no a sostener los privilegios del sindicato de maestros (FECODE), cuyos altos salarios contrastan con los exiguos resultados de la educación nacional, evidentes, entre otras formas, en los puntajes de pruebas estandarizadas[7]. Adicionalmente, se generaría un ahorro de \$2 billones al recortar en un 50 % los presupuestos de la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la

Contraloría.

El SGP, Sistema General de Participación, que se basa en los artículos 356 y 357 de la Constitución, los cuales obligan a la Nación a transferir recursos a las regiones para “satisfacer necesidades básicas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, principalmente”. En el 2024, las transferencias al SGP tuvieron un monto de \$70.54 billones, de los cuales \$39.68 billones fueron al área de educación, \$16.39 billones al área de salud, \$3.62 billones a servicios de agua potable, y \$3.36 billones divididos entre la alimentación escolar, los asuntos ribereños, los resguardos indígenas y el Fondo Nacional de Pensiones de Entes Territoriales (FONPET). No obstante, el SGP contiene un rubro denominado “Propósito General”, el cual recibió \$7.45 billones en el 2024. Esto incluyó \$4.37 billones de “Libre Inversión”, \$2.52 billones de “Libre Destinación”, \$0.31 billones para el deporte y \$0.23 billones para la cultura, que son para Raisbeck, poco transparente, por lo cual propone eliminar cualquier asignación de libre inversión, libre disposición y de cualquier otro tipo que no cumpla estrictamente con el propósito de financiar los sistemas regionales de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, lo cual según su opinión hubiera generado un ahorro de \$7.45 billones en el PGN hasta 2024.

La siguiente tabla exhibe un ahorro total de $\approx 3\%$ del PIB o \$53 billones (con base al presupuesto del 2024) según las recomendaciones de Raisbeck de reducir las entidades de la Rama Ejecutiva de 216 a 82.

Propuesta de Ahorro Total (PGN 2024) (*cifras en billones de pesos colombianos*)

Concepto	Ahorro
Entidades sin asignación y Empresas estatales	3
Ministerios	8
Entidades con rubro presupuestal	21
Recorte Entidades Restantes	12
Entes de Control	2
Reforma SGP	7.5
Total	53.5

En caso de reformar el sistema de educación de la manera propuesta anteriormente, el ahorro total sería de \$70.5 billones o \approx el 4 % del PIB.

Propuesta de Ahorro Total (PGN 2024) *(Cifras en billones de pesos colombianos)*

Concepto	Ahorro
Entidades sin asignación y Empresas estatales	3
Ministerios	8
Entidades con rubro presupuestal	21
Recorte Entidades Restantes	12
Entes de Control	2
Reforma SGP	7.5
Ahorro Presupuesto Min Educación	17
Total	70.5

Ante la propuesta de Raisbeck Es necesario abordar la propuesta de Raisbeck, que soporta en buena medida la campaña actual del candidato de ultraderecha, en tres dimensiones: La conceptual, la Histórica y la Pragmática.

En la dimensión conceptual, es importante resaltar la pobre concepción del Estado que tiene Raisbeck, especialmente de cara al siglo 21 y en el contexto de la multipolaridad actual y de la historia reciente de la década de los 90 en la cual la propuesta Regan-Tatcher fue seguida al pie de la letra mediante el “consenso de Washington” que dictaba la privatización a toda costa, que resultó en la realidad actual, en la cual la “oligarquía” de los Estados Unidos acumula aún más riqueza, con el consiguiente resultado de que el resto de la sociedad se empobrece, como lo demuestra hasta la saciedad la teoría económica y especialmente autores como Piketti y en los Estados Unidos lo expresa políticamente el Senador Sanders.

Hay una manera práctica de reducir potenciando los ministerios existentes: a título de hipótesis para iniciar la discusión, propongo las siguientes fusiones para que las estudiemos:

- Fusión del Ministerio de Educación con el de Ciencia, Tecnología e Innovación y el SENA. La

educación debe ser gradual y de mayor calidad y más integral. Tanto la experiencia de Alemania como la de España merecen analizarse, para potenciar la educación con nuevo conocimiento, especialmente sobre nuestra riqueza de la Biodiversidad, que más que ser “abundante” sin límites, es ante todo una gran concentración de especies por kilómetro cuadrado, que la hacen mucho más compleja y sensible a la acción humana, pero igualmente guarda inmensa potencialidad para el desarrollo regional y nacional en la medida en la cual la conozcamos y manejemos con responsabilidad ética y solidaria.

También podría considerarse que DNP asuma la dimensión de Ciencia, Tecnología e Innovación, como en alguna ocasión en el pasado sucedió. Con la clara misión de interactuar con los procesos de reindustrialización, productividad y competitividad. La educación o formación técnica y tecnológica pueden ensamblarse mejor en una visión propedeútica en la cual ser “doctor” sea de verdad; todos los jóvenes deberían tener la oportunidad de una educación tecnológica apropiada frente a los retos del siglo 21.

- Fusión del Ministerio de Cultura, de Equidad y Deporte, incorporando con mucha fuerza la Mujer, como el tema fundamental de construcción de la cultura en torno al respeto y equidad de las mujeres.
- Fusión del Ministerio de Minas y Energía con el de Desarrollo, lo cual lograría coordinar mucho mejor las necesidades de oferta y demanda de energía y materiales de la industria y la coordinación territorial de actividades económicas.
- Fusión de los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de Ciudad, Territorio y Vivienda, logrando unificar el ordenamiento territorial en torno al agua, los pomca, los pots bajo una perspectiva de servicios públicos realmente sustentables.

Este ejercicio demuestra que se reducirían 5 ministerios, pero potenciando sus sinergias y simbiosis. Propongo que asumamos una Misión del NUEVO ESTADO PARA EL SIGLO 21, que sea el producto colegiado de un grupo de trabajo amplio, que no sólo busque reducir el gasto, sino hacerlo mucho más efectivo, eficiente y motor del verdadero desarrollo sustentable territorial y humano que requerimos; que recoja propuestas como las de Mazzucatto y otros, con sentido visionario, generoso, incluyente, superando las rencillas y odios partidistas. Seguiremos en el tema.

[1] Departamento Nacional de la Función Pública.

[2] Cuatro de ellos creados después de 2010

[3] Entre ellas, 13 empresas estatales del sector financiero pertenecen al Grupo Bicentenario, el *holding* actual que las agrupa. La recomendación es privatizarlas, ya sea vía una venta de cada empresa individual o por medio de un empaquetamiento según el sector; la venta única del *holding* como tal, aunque más expedita, podría resultar en un “descuento de conglomerado”.

[5] En el caso del Ministerio del Interior, su enfoque será estrictamente el de los asuntos internos: asistir en la tarea de mantener el orden público, incluyendo la respuesta a los desastres naturales, mantener las relaciones con los entes territoriales y promover la descentralización administrativa y fiscal. La coordinación entre la rama ejecutiva y la legislativa pasaría a manos del Secretario General de la Presidencia.

[6] Sostiene que “El sistema actual, premia políticamente el crecimiento constante de personas y familias que dependen de las dádivas estatales—las cuales sólo se justifican (si acaso) como ayudas temporales o extraordinarias—gira alrededor de los incentivos perversos”.

[7] Raisbeck plantea que los colegios públicos y en concesión en Bogotá, cuyos resultados académicos y de desarrollo personal son superiores a los de los colegios distritales, obtuvieron \$4 millones por alumno en 2024 versus los \$5.2 millones por alumno del Distrito.

Carlos Fonseca Zarate

Foto tomada de: La Silla Vacía