

Recuadro 2

Inflexibilidad del gasto público en Colombia: análisis de la composición y evolución del Presupuesto General de la Nación, 2000-2024

La inflexibilidad del gasto es una característica estructural del Presupuesto General de la Nación (PGN) en Colombia. Esta condición refleja la existencia de rentas con destinación específica, el establecimiento de compromisos de gasto mediante la Constitución y la ley, y las obligaciones permanentes del Estado por concepto de pensiones y servicio de la deuda. Un presupuesto rígido limita de forma significativa la capacidad del Gobierno para reasignar el gasto, enfrentar emergencias y realizar ajustes en la política fiscal con el fin de alcanzar objetivos de estabilización económica, crecimiento o mejora en la distribución del ingreso.

La Constitución Política de 1991 fortaleció el proceso de descentralización en Colombia, asignando un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) a las regiones. Estos compromisos llegaron a representar cerca del 45% de los ICN al finalizar la década de los noventa, inflexibilizando de manera importante el PGN e introduciendo un factor de inestabilidad en las finanzas del Gobierno Central, lo que llevó a una reforma constitucional en 2001.

Reformas constitucionales

El Acto Legislativo 01 de 2001 estableció el Sistema General de Participaciones (SGP), mecanismo mediante el cual la Nación debería transferir recursos a las entidades territoriales, cuyo monto anual debía calcularse con el promedio de crecimiento de los ICN de los últimos cuatro años. No obstante, de manera transitoria, la reforma dispuso que la partida del SGP aumentara inicialmente con base en el IPC observado, más algunos puntos porcentuales reales, y que en 2008 debería recuperar el nivel de participación en los ICN que las transferencias territoriales tenían en 2001. Frente al riesgo fiscal que implicaba este incremento del SGP, en 2007 se aprobó otra reforma constitucional que extendió hasta 2016 la fórmula de ajuste anual basada en el IPC observado más un incremento real. De acuerdo con dicha reforma, a partir de 2017 empezó a operar nuevamente la fórmula original: con el crecimiento promedio de los ICN de los últimos cuatro años.

A finales de 2024, el Congreso de la República aprobó otro acto legislativo para modificar de nuevo la fórmula de cálculo del SGP. Según esta reforma, a partir de 2027 el SGP debe aumentar gradualmente hasta alcanzar el 39,5% de los ICN. Para implementar esta medida será necesaria la expedición de una ley que determine las competencias de cada nivel de gobierno en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, principalmente.

Rigidez del gasto público

El *Marco Fiscal de Mediano Plazo* de 2025 (MFMP-2025) señala que el 86,4% del gasto primario del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2024 es inflexible. Al incluir los intereses de la deuda, este porcentaje asciende al 89,1%. No obstante, esta marcada rigidez del PGN no es nueva. Un estudio realizado por Echeverry, Fergusson y Querubín (2004)¹ advertía que cerca del 96% de las apropiaciones presupuestales ya estaba predeterminada en 2003, y que la creciente expansión del gasto social, junto con el peso de los pagos por pensiones y el servicio de la deuda, limitaban seriamente la flexibilidad presupuestal del Estado.

1 Echeverry, J. C.; Fergusson, L.; Querubín, P. (2004). "La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal", documento CEDE, núm. 2004-01, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.

Los componentes más rígidos del gasto público son el SGP y otras asignaciones legales a los territorios; el servicio de la deuda —especialmente los intereses, que no admiten ajustes—; los pagos por pensiones, y los gastos en salud. Los salarios también presentan un alto grado de inflexibilidad, ya que están protegidos por normas laborales y contractuales. Paradójicamente, el rubro de inversión, que debería ser el motor del desarrollo y el principal instrumento para impulsar la productividad y el crecimiento económico, resulta ser el más flexible y, por tanto, el primero en sacrificarse durante los periodos de restricción fiscal. Este hallazgo es respaldado por Vallejo y Zapata (2019)², quienes evidencian que los gastos de inversión en Colombia mantuvieron una sincronización positiva con el PIB entre 2001 y 2018, reflejando un comportamiento marcadamente procíclico. A diferencia de los gastos de funcionamiento, los de inversión estaban más sincronizados con las fluctuaciones del ciclo económico.

Comparación internacional

Desde una perspectiva internacional, Colombia presenta un nivel de rigidez presupuestal superior al promedio de América Latina. Un estudio de Moody's (2017)³ analizó la inflexibilidad del gasto público en 16 países latinoamericanos y examinó su capacidad de ajuste fiscal. Utilizando un índice de flexibilidad del gasto, dicho estudio destacó que Brasil y Colombia se encontraban entre los países con menor flexibilidad, con más del 85% de sus presupuestos comprometidos en gastos obligatorios (salarios, transferencias e intereses). En contraste, Ecuador mostró la mayor flexibilidad, con solo un 49% de gasto obligatorio, seguido por países como Perú y Panamá, que también exhibieron estructuras presupuestales más adaptables. Solo Guatemala, Panamá y El Salvador lograron reducir el gasto público como proporción del PIB entre 2010 y 2016, lo que evidencia los retos que enfrentan muchos gobiernos de la región para consolidar sus finanzas públicas cuando existe un alto nivel de gastos rígidos.

Para evaluar la inflexibilidad del gasto público en Colombia, para este recuadro se construyó un índice de flexibilidad presupuestal siguiendo la metodología desarrollada por Moody's, a partir de la información del PGN entre 2000 y 2024. El ejercicio recopiló los datos detallados de más de 180.000 rubros presupuestales. Inicialmente, el gasto público se clasificó en cuatro grandes categorías: 1) gastos operativos, que incluyen sueldos y salarios, así como adquisiciones de bienes y servicios; 2) transferencias corrientes, como pensiones, salud y partidas giradas a los entes territoriales; 3) gastos de capital del PGN, y 4) servicio de la deuda (pago de intereses y amortizaciones). Posteriormente, para cada categoría se examinó su grado de rigidez, considerando como gastos flexibles aquellos que pueden ajustarse con mayor facilidad en el corto plazo (por ejemplo, los gastos de capital y la fracción de gastos operativos no asociada con salarios ni con obligaciones tributarias). Bajo este criterio, la mayoría de los gastos inflexibles corresponden a salarios del sector público, ciertas transferencias corrientes (de carácter obligatorio), y al pago de intereses y amortizaciones de la deuda.

Antes de iniciar con el análisis de la inflexibilidad del PGN, vale la pena señalar que existe una diferencia entre las apropiaciones presupuestales⁴ —que es la variable utilizada en este Recuadro— y los gastos del GNC presentados en el MFMP-25 y descritos en la sección 2.3 de este Informe. Las apropiaciones corresponden al monto máximo de gasto autorizado por el Congreso para una vigencia fiscal, mientras que los gastos del GNC reflejan los pagos efectivamente realizados, las obligaciones causadas y otros registros contables durante ese periodo. En otras palabras, el presupuesto define lo que se puede gastar, pero en la práctica no todo se ejecuta ni se paga en el mismo año: parte de los recursos pueden quedar como reservas presupuestales (compromisos no obligados) o como cuentas por pagar (obligaciones no saldadas). Adicionalmente, los gastos del GNC incluyen operaciones como la causación de intereses, así como otros ajustes que no necesariamente se ejecutan a través del flujo de caja de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional ni están

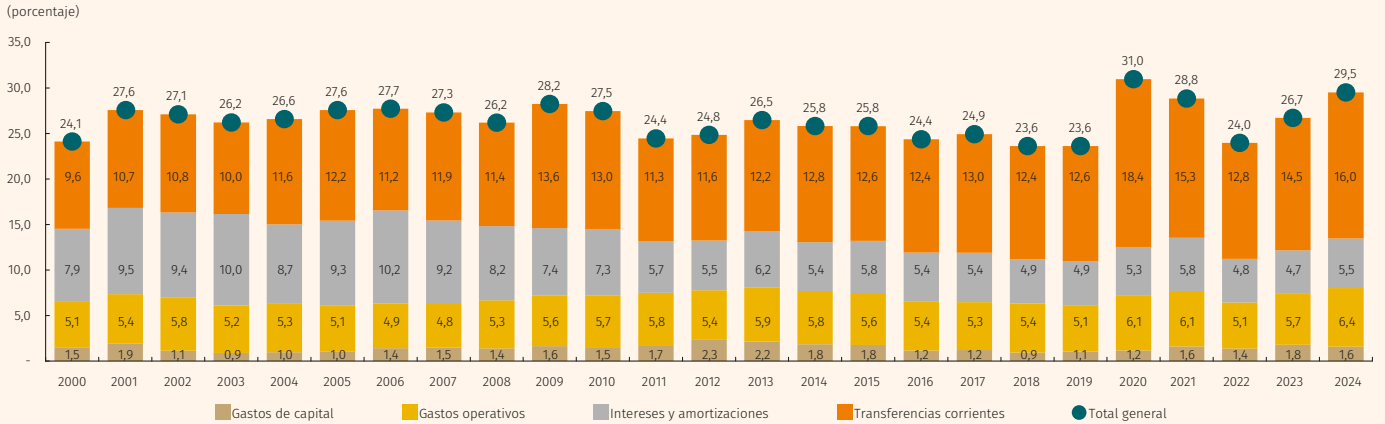
2 Zapata-Álvarez, S.; Vallejo-Rubiano, F. P. (2019). "Prociclicidad sectorial del gasto y el PIB en Colombia", Notas Fiscales, núm. 28, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3 Moody's Investors Service (2017, 18 de octubre). "High Compulsory Spending Levels to Impede Fiscal Consolidation, Especially in Brazil".

4 Las apropiaciones presupuestales son el monto máximo de gasto que el Congreso de la República autoriza al Gobierno Nacional para ejecutar durante una vigencia fiscal, a través de la Ley Anual de Presupuesto. Estas apropiaciones establecen los techos legales para comprometer y ejecutar recursos públicos en diferentes conceptos, como funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, y constituyen el punto de partida del proceso de ejecución presupuestal.

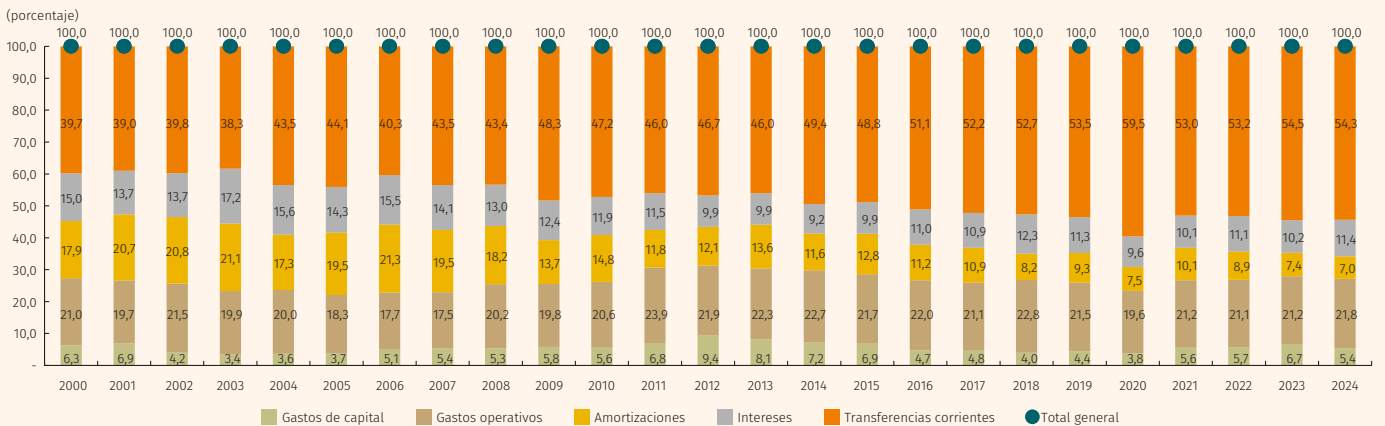
Gráfico R2.1
Apropiación presupuestal siguiendo la clasificación de Moody's (2000 – 2024)^{a/}

A. Porcentaje del PIB



a/ Corresponde a la apropiación vigente del PGN a diciembre de cada año. Para 2024 corresponde a la apropiación vigente a noviembre. Estos datos son preliminares. Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cálculos propios.

B. Porcentaje del PGN



a/ Corresponde a la apropiación vigente del PGN a diciembre de cada año. Para 2024 corresponde a la apropiación vigente a noviembre. Estos datos son preliminares. Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cálculos propios.

contemplados explícitamente en el presupuesto aprobado. No obstante, excluyen las amortizaciones de la deuda y los pagos realizados con recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional, entre otros⁵.

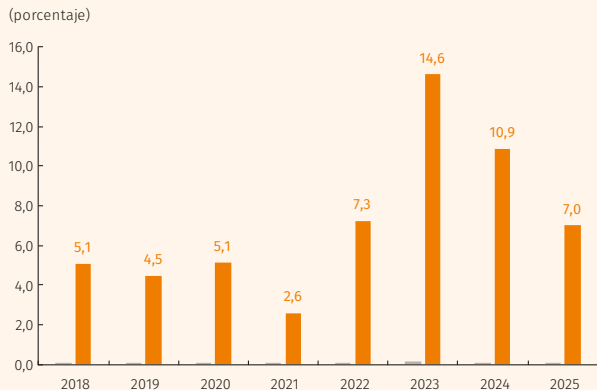
Como se muestra en el Gráfico R2.1, las transferencias corrientes han sido el componente del gasto público de mayor crecimiento en los últimos veinte años, pasando del 9,6% del PIB (39,7% del PGN) en 2000 al 16% del PIB (54,3% del PGN) en 2024. Dentro de este rubro, un 33% en promedio corresponde a las partidas a favor de los gobiernos subnacionales y un 31% a los compromisos del Gobierno Nacional en materia de pensiones. Cabe destacar el incremento de las transferencias al sector salud, cuya participación dentro del total de las transferencias corrientes aumentó del 5,9% al 16,4% entre 2000 y 2024. Este cambio refleja el impacto de la Ley 1607 de 2012, que eliminó la obligación de las empresas de pagar el aporte en salud por los trabajadores con ingresos de hasta diez salarios mínimos, trasladando esa responsabilidad al Estado.

Al examinar los gastos operativos, se observa que su componente más representativo es el de salarios, el cual ha representado, en promedio, el 53% del total de este rubro durante

5 La diferencia entre las apropiaciones del PGN y los gastos del GNC se analiza en detalle en el estudio de Rincón-Castro, H.; Zapata-Álvarez, S. (2025). "Presupuesto de la Nación y el balance fiscal del gobierno central: ¿cómo se relacionan y qué los diferencia?", por publicarse en la serie Borradores de Economía del Banco de la República.

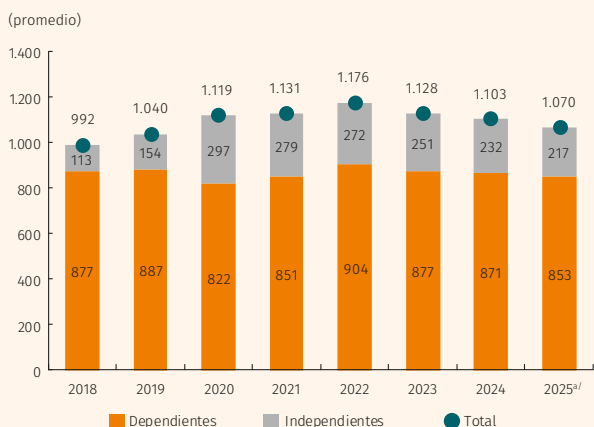
Gráfico R2.2
Incrementos salariales y evolución del número de cotizantes del sector público entre 2018 y 2025

A. Incremento salarial – empleados públicos de la rama ejecutiva (%)



Fuente: Decretos anuales de incremento salarial.

B. Promedio anual cotizantes administración pública y defensa^{a/}



a/ Número de cotizantes a marzo.

Fuente: Tablero de control para el seguimiento de los aportes al Sistema de la Seguridad Social (UGPP).

el periodo analizado. Al analizar estos gastos con mayor detalle, se encuentra que, en promedio, los gastos de personal han representado el 2,9% del PIB entre 2000 y 2024, lo que equivale a cerca del 11% de las apropiaciones presupuestales. Aunque este rubro ha sido relativamente estable como proporción del PIB, en términos reales y nominales ha venido aumentando. Entre el año 2000 y 2024 este rubro pasó de ser cerca de COP20 billones (b) a más de COP50 b a precios constantes, y de COP6 b a COP50 b en términos corrientes. En los últimos años, este crecimiento obedece, principalmente, a los incrementos salariales y, en menor medida, al aumento en el número de empleados.

Para ilustrar esta tendencia, el Gráfico R2.2 presenta los incrementos salariales y la evolución del número de cotizantes del sector público entre 2018 y 2025⁶. Durante este periodo, los salarios de los empleados de la rama ejecutiva crecieron en promedio un 7,1% anual, con aumentos más marcados en torno al 9,9% anual entre 2022 y 2025. En cuanto al número de cotizantes en el sector de administración pública y defensa, se observa un aumento neto de 78.000 personas entre 2018 y 2025, aunque con una caída entre 2022 y 2025, atribuible principalmente a la reducción de cotizantes independientes (mayoritariamente contratistas). De igual manera, vale la pena recalcar que, según el documento de análisis técnico sobre el MFMP-2025 del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, el gasto en contratos por prestación de servicios y su volumen se mantienen por debajo del promedio histórico (2018-2024). A junio de 2025 se han ejecutado COP14,1 b y 394.600 contratos, ambos por debajo de los promedios de COP17,6 b y 486.500 contratos, respectivamente. Esto indica una menor dinámica en el uso de esta modalidad contractual.

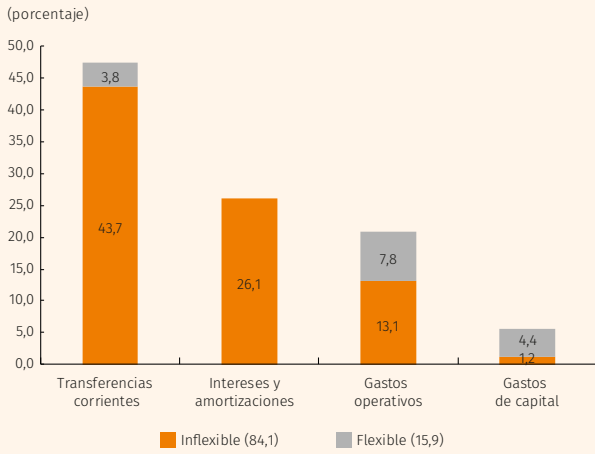
Dentro de los gastos de capital, la inversión en infraestructura vial, fluvial, férrea y aeroportuaria fue el componente principal, con una participación del 40% sobre el total de este rubro. En promedio, este tipo de inversión representó el 0,6% del PIB durante el periodo analizado. Allí También se incluyen los subsidios de vivienda, que concentraron alrededor del 11% de los gastos de capital, y los sistemas de transporte masivo, con una participación cercana al 6%. Estos conceptos han mantenido una presencia constante dentro de la composición de los gastos de capital en el periodo de estudio.

La inflexibilidad presupuestal estimada, siguiendo el índice de Moody's, alcanzó, en promedio, el 84,1% del total del gasto público entre 2000 y 2024. Al excluir los pagos de intereses y las amortizaciones de la deuda, esta proporción se reduce al 78,6%. Como se observa en el Gráfico R2.3, la mayor parte del gasto inflexible corresponde a las transferencias corrientes, que en promedio representaron el 43,7% del PGN en el periodo analizado. Es importante anotar que la aprobación de diferentes leyes que han establecido obligaciones de gasto permanentes ha reforzado esta rigidez presupuestal (Melo, Ramos y Gómez, 2020)⁷. Por su parte, las transferencias corrientes flexibles —aquellas susceptibles de ajuste— solo constituyen en promedio el 3,8% del PGN. Entre estas, las más importantes son las denominadas “transferencias previo concepto” en el sector Hacienda, las cuales no son de libre destinación, ya que su ejecución está supeditada a obtener un concepto favorable por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De hecho, en el recorte del PGN de 2024, que ascendió a COP28 b, se ajustaron cerca de COP9 b

6 El total de cotizantes del sector de administración pública y defensa incluye a todos sus trabajadores. No obstante, los educadores públicos se encuentran agrupados dentro del sector educación, y no es posible distinguirlos de los educadores del sector privado en la información disponible.

7 Melo-Becerra, L. A.; Ramos-Forero, J. E.; Gómez, C. (2020). “El Presupuesto General de la Nación: una aproximación a las partidas de transferencias e inversión”, Borradores de Economía, núm. 1136, Banco de la República.

Gráfico R2.3
Composición promedio del gasto público según flexibilidad presupuestal en el PGN de Colombia (2000-2024)^{a/}



a/ Estos datos son preliminares.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cálculos propios.

correspondientes a este rubro. Por su parte, en el aplazamiento presupuestal del PGN 2025, por un total de COP12 b, se incluyeron COP1,1 b también asociados con dicho concepto.

De esta forma, es claro que el gasto del Gobierno presenta una marcada rigidez bajo el marco constitucional y legal vigente. Ante esta situación, en el MFMP-25 se propone un “pacto fiscal” que posibilite tramitar en el Congreso reformas estructurales para reducir las inflexibilidades del gasto. El objetivo de estas reformas sería garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y restablecer la regla fiscal a partir de 2028, devolviendo al Estado mayor maniobrabilidad presupuestal para atender sus objetivos de desarrollo económico y social.