



Hacienda



# Mensaje Presidencial



**PGN**  
2025

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN



**DGPPN**  
DIRECCIÓN GENERAL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL



## Mensaje Presidencial

# Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2025

En cumplimiento de la Constitución Política y de la normatividad presupuestal, el Gobierno nacional presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal 2025<sup>1</sup>.

El valor total de este presupuesto es **\$523 billones**, de los cuales **\$495,7 billones** se financiarán con recursos de la Nación y **\$27,3 billones** con ingresos propios de los establecimientos públicos nacionales. Del monto total **\$12 billones** son contingentes, quiere decir que están sujetos a la aprobación de proyecto de ley de financiamiento que el Gobierno Nacional presentará a consideración del Honorable Congreso de la República, en virtud de lo dispuesto por el artículo 347 de la Constitución Política C.P.<sup>2</sup> y el artículo 54<sup>3</sup> del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).

*La asignación de recursos propuesta busca avanzar en el tránsito de un modelo económico extractivista a uno productivo con justicia social y justicia ambiental. Se prioriza la inversión social en educación y salud, así como aquellas destinadas a descarbonizar la economía e impulsar una transición energética justa, con énfasis en sectores como la agricultura, la industria y el turismo.*

<sup>1</sup> Proyecto de ley "Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025".

<sup>2</sup> Artículo 347 de la C.P. "El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados. El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente."

<sup>3</sup> "Artículo 54 del EOP. "Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados. En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados (Ley 179 de 1994, art.24)."



*El proyecto de ley de financiamiento está diseñado para garantizar los recursos requeridos para impulsar la reactivación económica; en línea con la puesta en marcha de una estrategia público-privada, de la cual forman parte programas y proyectos estratégicos de inversión estatal, dirigidos a mejorar la productividad y competitividad del país, en armonía con el programa de gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo.*

La aprobación de la ley de financiamiento permite contar con las fuentes de recursos para gastos por igual cuantía<sup>4</sup>, por lo que el monto del PGN propuesto es consistente con las metas fiscales previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP 2024, el Plan Financiero 2025 y el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2025-2028. Importante destacar que la composición del gasto está orientada hacia el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa de Gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023)<sup>5</sup>.

*El PGN 2025 es consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal. Los parámetros cuantitativos de esta regla, fijados en el artículo 5° de la Ley 1473 de 2011<sup>6</sup>, determinan el espacio fiscal del gasto programado, según lo dispuesto por el Acto Legislativo 03 de 2011, que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, al señalar que la dirección económica del Estado debe realizarse en un contexto de sostenibilidad de las finanzas públicas, y lo previsto en las Leyes 819 de 2003<sup>7</sup>, 1473 de 2011<sup>8</sup> y 2155 de 2021<sup>9</sup>.*

## **Punto de partida: la necesidad de promover cambios en la economía y en las condiciones sociales**

Ser considerado uno de los países más desiguales del mundo es una razón más que suficiente para buscar y destinar recursos que permitan superar esta condición. El compromiso del gobierno es lograr avanzar hacia mejores

<sup>4</sup> En caso de que la Ley de financiamiento no sea aprobada, sea aprobada de forma parcial o su debate continúe en la siguiente legislatura, el Gobierno nacional, atendiendo lo previsto en la C.P y el EOP, realizará las suspensiones de gasto correspondientes como lo determina el artículo 56 del EOP.

<sup>5</sup> Ley 2294 de 2023: Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia potencia mundial de la vida.

<sup>6</sup> Modificado por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021.

<sup>7</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"

<sup>8</sup> "Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones"

<sup>9</sup> "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones"



condiciones económicas y sociales, partiendo de la importancia que tienen el reconocimiento de derechos. Para lograrlo, es necesario promover cambios en el enfoque de la política social y en la asignación de recursos, buscando alcanzar los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Diversos informes han coincidido en concluir que la política social en el país no ha logrado impactar positivamente los indicadores de desigualdad. Algunos han demostrado cómo el Coeficiente de Gini antes de impuestos es igual al resultado del indicador después de impuestos, lo que indica que la política social y la asignación de recursos presupuestales debían ser replanteados con el objetivo de lograr reducir la concentración del ingreso.

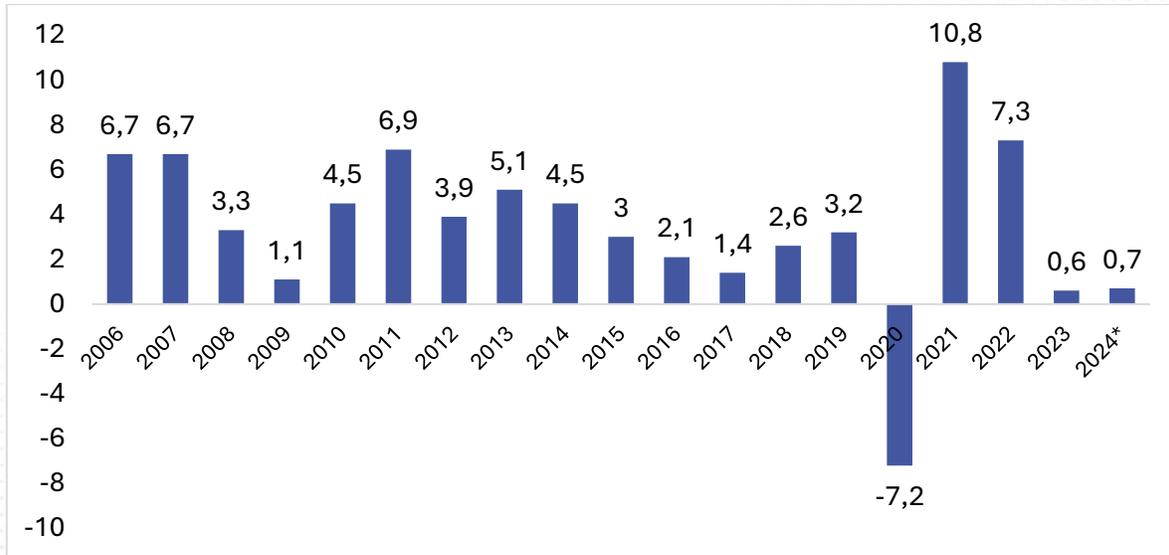
Seguramente existen muchos caminos para perseguir este loable objetivo, pero la evidencia empírica y las conclusiones que se pueden obtener a partir de las estadísticas es que las acciones de la política económica tendrían que ser repensadas, es decir, la evidencia y los hallazgos económicos invitaban, e invitan, por lo menos a promover serias reflexiones sobre el modelo de desarrollo, la política social y la asignación de recursos.

Además, la economía colombiana tampoco se ha caracterizado por un crecimiento regular y sostenido. La dinámica económica ha estado muy expuesta a las bonanzas, sean cafeteras o minero-energéticas, indicando que hace falta la creación de inversiones que redunden en más ingresos y empleo. Cuando una economía depende de un sector por su bonanza limita notablemente su desarrollo y restringe sus recursos —presupuestales— ya que los ingresos dependen de dicha bonanza, cuando deberían existir otras dinámicas y actividades que compensen el deterioro del ciclo o la llegada de una crisis.

Los resultados de la economía colombiana antes de la pandemia revelan que un agotamiento de la actividad económica donde se observa que la economía no crecía sostenidamente desde 2011 y el ciclo reflejaba una tendencia decreciente. A la economía colombiana le ocurrió lo mismo que a la mayoría de países, no lograron superar la crisis de 2008-2009 y por esa razón la década previa a la pandemia se caracterizó por un bajo y lento crecimiento. Estos resultados indican que desde antes de la pandemia ya se evidenciaba una desaceleración paulatina con serios problemas para la creación de empleo.



**Gráfica 1. Crecimiento anual de la economía colombiana**  
**Variación anual (%)**



**Fuente:** DANE. Cálculos MHCP. Nota: cálculos realizados con cifras desestacionalizadas.

\* Dato correspondiente al primer trimestre en variación anual.

En este orden de ideas, el presente presupuesto parte por reconocer las condiciones económicas del país, el nivel de pobreza y desigualdad y la exposición económica sobre ciertas bonanzas sectoriales, que invitan a promover cambios en la estructura productiva del país.

## La superación del extractivismo como principal fuente económica y de financiación del país

En el campo de la ciencia económica se ha confundido crecimiento económico con desarrollo. El primero tiene que ver con los resultados de la producción, mientras que el segundo está asociado a los avances sociales y guarda estrecha relación con la superación de condiciones de pobreza y desigualdad. Colombia, como buena parte de los países del mundo, ha seguido el paradigma dominante. Quiere decir que ha hecho más énfasis en el crecimiento, desplazando las acciones directas sobre el desarrollo, el cual ha quedado sujeto al derrame que dicho crecimiento pudiese provocar.

Esta confusión alteró los objetivos de la política económica e hizo promover acciones que redundaran en mayor producción, así dicha producción provocara





efectos contaminantes y deteriorara las condiciones ambientales de las regiones poniendo en riesgo a las poblaciones, así como hoy está en riesgo la misma humanidad. Por tal motivo, la política económica empezó a orientarse hacia actividades extractivistas y la economía reflejó un crecimiento de la producción en dichos sectores.

A manera de ejemplo, a principios de los noventa las exportaciones tradicionales representaban el 50% del total de las exportaciones; mientras que tres décadas después y después de haber impulsado la apertura económica, esta participación subió a 70%. Esto quiere decir que el proceso de apertura no fue utilizado para ampliar y desarrollar otros sectores económicos que permitieran diversificar la oferta exportable, por lo tanto, al no hallarse nuevos recursos e ingresos la economía no tiene más opción que volver nuevamente sobre los sectores tradicionales y, especialmente, aquellos que ven crecer sus precios internacionales como ha ocurrido con el petróleo. Por ello, el extractivismo se ha convertido en una actividad económica importante para la producción y la exportación generando un fenómeno que algunos analistas e investigadores lo han denominado: la reprimarización de la economía.

Reprimarización porque hace un siglo el país contó con un modelo de desarrollo sustentado en el sector primario, especialmente en la producción de café, entre otros productos agrícolas. Dicho modelo se mantuvo hasta que el impulso por reindustrializar las economías condujo a la creación de un sistema de producción que permitiera sustituir importaciones. Dicha sustitución permitió que en el país emergieran industrias manufactureras; sin embargo, las diferentes crisis económicas y especialmente la llegada del modelo de apertura en la década del noventa, repercutió en ellas al exponer su producción frente a la competencia internacional. Así tuvo lugar la desindustrialización del país, abriendo espacio a los servicios, pero también, al sector primario extractivista, de donde proviene la idea de que la economía colombiana se reprimarizó.

Frente a la realidad que significa el cambio climático, el extractivismo no es el camino de Colombia; pero sí es la razón para promover las tres transiciones: productiva, energética y fiscal. Es urgente que el país comprenda la importancia de avanzar rápido hacia una estructura económica y productiva distinta. No es viable, ni sostenible, un país que vive bajo la amenaza que representa un recurso no renovable. Los indicadores de existencias probadas, junto a las diferentes declaraciones mundiales relacionadas con los compromisos frente al cambio





climático, son las mejores razones que justifican el avance sobre las mencionadas transiciones.

El financiamiento de dichas transiciones proviene de la misma realidad económica y de las actividades que justamente se propone superar. La idea siempre ha sido avanzar hacia otros sectores mediante acciones que efectivamente demuestren, no sólo que es posible encontrar otras actividades económicas como base productiva y fuente fiscal, sino que en cada avance se refleje el tránsito productivo; pues conviene recordar que transición es la acción y el efecto de transitar, y éste significa ir de un punto al otro; justamente lo que se propuso en el Programa de Gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo, dentro del debido marco de coherencia y responsabilidad política.

Una buena noticia para el financiamiento de las transiciones proviene de un hecho que ya cuenta con su respectiva evidencia. Desde un principio se propuso que el país contaba con una riqueza que el mundo debería conocer. Riqueza en sentido de cualidades y atributos, por ello no ha sido en vano el nombre del Plan Nacional de Desarrollo: *Colombia, potencia mundial de la vida*; ni tampoco el reconocimiento de que Colombia es *El país de la belleza*. En este sentido, el turismo se propuso como uno de los sectores que podría ayudar a financiar las transiciones. Pues bien, en tan poco tiempo y con todo lo todavía falta por hacer —como superar el conflicto—, el turismo ya es uno de los sectores más importantes en la generación de divisas y se ubica en cuarto lugar. Sin embargo, algunos centros de análisis económico ya lo ubican para el año entrante como el tercer sector por encima del carbón, en razón a lo que el gobierno ha planteado, comprobándose así que en efecto existen otras fuentes generadoras de divisas diferentes al extractivismo.

En síntesis, Colombia depende en gran medida de las actividades de la economía extractiva, lo que aumenta la vulnerabilidad frente al cambio climático y al estancamiento económico. Se necesita poner en marcha acciones para las transiciones, así como programas para la reactivación económica, productiva y de empleo, alineados, por supuesto, con la transición energética justa y la transformación productiva, donde se impulsen las fuentes de energía renovables y se reduzca la dependencia del petróleo y del carbón. Esta idea es un imperativo de supervivencia para este momento histórico determinado por el cambio climático.



## Balance económico y la necesidad de reactivación

Después de la pandemia era obvio que habría un rebote temporal en la economía. Ocurrió así a nivel global y Colombia no fue la excepción. Sin embargo, era previsible que después de dicho rebote vendría un aterrizaje debido a que los programas para reactivar la economía en la pandemia eran temporales. En efecto, así ocurrió, la economía se contrajo en 2020, pero el año siguiente se produjo un salto producto de los programas de reactivación por la pandemia, entre otras cosas, logrado por cuenta de mayor endeudamiento.

Es un error considerar que el crecimiento logrado en 2021 fue producto de la capacidad real del aparato productivo cuando predominaron las ayudas y subvenciones, incluso, los presupuestos se orientaron bajo este enfoque. Pasada la pandemia y la crisis de la salud, es ampliamente aceptado que dicho crecimiento fue gracias a los programas de choque. Quiere decir, entonces, que desde 2022 se presentaría un menor crecimiento, un proceso de aterrizaje que sería distinto en cada país por las condiciones particulares de cada uno. Para el caso colombiano, el aterrizaje ha durado tres años y los datos revelan que entre 2022 y 2023 fueron los años más difíciles y el aterrizaje forzoso, periodo que coincide con el inicio de nuestro gobierno.

Los datos oficiales revelan que la economía decreció -7,2% en 2020, pero luego saltó a 10,8% en 2021. He aquí el rebote natural producto de los programas de reactivación. Pero en 2022 empezó la desaceleración, pues el crecimiento bajó a 7,3% y en 2023 se redujo aún más al llegar a 0,6%, situación que han denominado el aterrizaje forzoso. La duda y preocupación era que dicha desaceleración no se detuviera allí; pero, afortunadamente, el giro dado a la política social, con la ampliación y mejor focalización de los recursos de los programas sociales; sumado al descenso de la inflación y especialmente de la inflación de alimentos; más las acciones impulsadas para dinamizar el sector agrícola; finalmente se pudo contener la desaceleración económica y los pronósticos de todos los centros de pensamiento, incluso de los organismos internacionales, ubican al país dentro de la senda de recuperación.

Las estimaciones de crecimiento de organismos diferentes al gobierno reflejan que la economía crecerá este año entre 1,5% y 2%; y el año 2025 proyectan un crecimiento superior y por encima de 3,0%. De hecho, el Banco Mundial en su reciente actualización económica estimó un crecimiento de 3,2% para Colombia, por encima de Chile (2,2 %), Brasil (2,2 %), México (2,1 %); incluso, mejor que



Estados Unidos (1,8 %), la zona euro (1,4 %) y el promedio de América Latina (2,7 %).

Importante que sirvan estos planteamientos y explicaciones para que todos comprendan que el crecimiento logrado en 2023 está relacionado al efecto de la pandemia y la crisis generada, incluso, al agotamiento de los programas sociales creados para enfrentar la crisis del Covid-19. Por lo tanto, la desaceleración no solamente se vivió en Colombia, fue una situación global y hoy todavía hay economías que no logran recuperarse, por ejemplo, China pasó de 8,4% en 2022 a 3,0% en 2023 y estima el Banco Mundial que en los próximos dos años crecerá a un ritmo de 4%. Sin duda indica que atrás quedaron las altas tasas de crecimiento del gigante asiático, las cuales durante décadas estuvieron sobre el 10%.

En un entorno internación que todavía paga los costos de la crisis de la pandemia y que enfrenta dos guerras con severa actividad, es importante destacar que la economía colombiana evidencia claros signos de recuperación. Como ya se mencionó, en 2023 la actividad productiva se desaceleró y la economía creció 0,6%<sup>10</sup>. Sin embargo, en el primer trimestre de 2024 la economía creció 0,7% en su variación anual, es decir, comparado con el mismo periodo el año anterior, y 0,9%<sup>11</sup> sin los efectos estacionales y de calendario, en otras palabras, haciendo más homogéneos y parecidos los periodos objeto de análisis. Ambos resultados son importantes porque podrían estar indicando que la desaceleración se detuvo, pues otra sería la historia si los resultados hubiesen sido menores.

No obstante, si se analiza el primer trimestre de 2024 contra el último trimestre de 2023, el resultado es muy alentador, pues la economía creció 1,1%. Las actividades que más contribuyeron fueron: actividades artísticas, de entretenimiento y recreación (3,7%); administración pública y defensa (2%) y actividades relacionadas con servicios públicos domiciliarios (1,9%). A nivel anual, importante destacar la contribución del sector agropecuario, que creció 5,5%. Sin duda este impulso económico obedece, en buena medida, a las políticas gubernamentales dirigidas a elevar la producción del sector agrícola y a mejorar la provisión de bienes y servicios públicos, derivado de la mejor redistribución de los recursos presupuestales.

<sup>10</sup> Ver, DANE, **Boletín Técnico Producto Interno Bruto (PIB) IV trimestre 2023**, Bogotá, febrero 15 de 2024, consultado en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>

<sup>11</sup> Ver, DANE, **Boletín Técnico PIB Primer Trimestre 2024**, Bogotá, 15 de mayo de 2024, consultado en [www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/bol-PIB-Itrim2024-v2.pdf](http://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/bol-PIB-Itrim2024-v2.pdf)

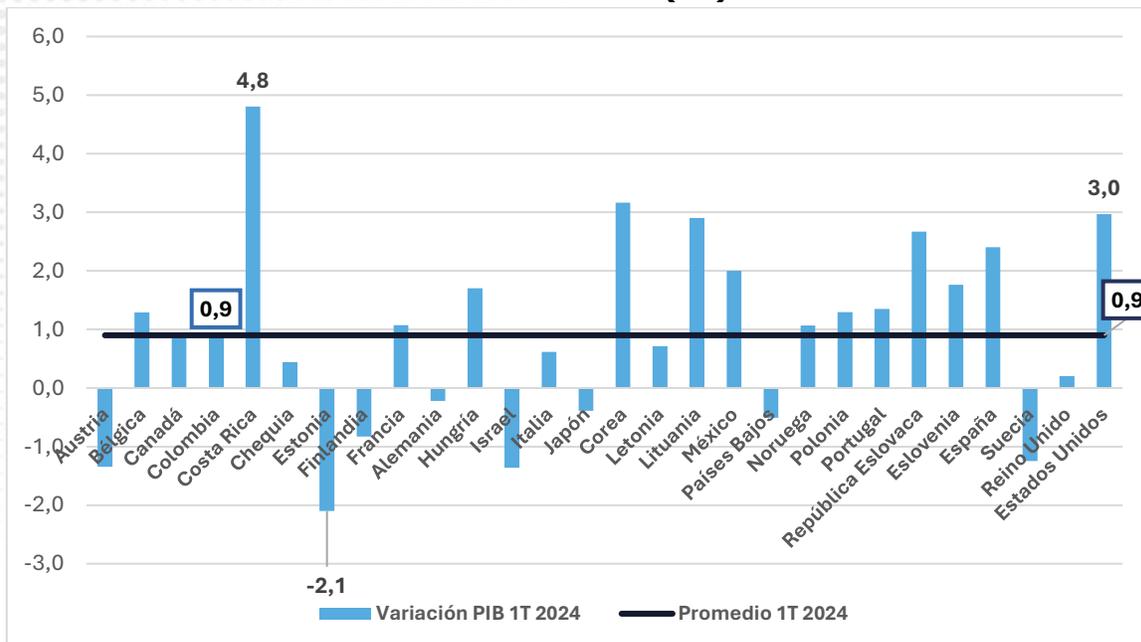


Estos buenos resultados se corroboran con los obtenidos a partir del Indicador de Seguimiento a la Economía –ISE–, que muestra la evolución de la actividad económica en el corto plazo y permite identificar la tendencia y el ciclo de la dinámica económica. La más reciente publicación de este indicador, correspondiente al mes de mayo, revela un crecimiento de 2,45% respecto a mayo de 2023. Eliminando los efectos estacionales y calendario el resultado es 2,52%.

Sin duda, son datos que pueden ser interpretados como el inicio del proceso de reactivación, sobre el cual es necesario seguir trabajando. Vale la pena destacar en el ISE el sector primario también registra mayor dinámica (4,6%), muy superior al observado hace un año (1,7%), indicando que las actividades agropecuarias son las que están impulsando la economía.

En lo corrido de 2024 se evidencian entonces claros signos de recuperación. El crecimiento del PIB nacional en el primer trimestre de 2024 fue similar al promedio de una muestra de 28 países de la OCDE y se ubicó por encima del promedio de la mayoría de los países europeos pertenecientes a la OCDE.

**Gráfica 2. Crecimiento del PIB desestacionalizado  
Primer trimestre 2024- Variación anual (%)**



Fuente: OCDE, cálculos DGPPN- SACP





En síntesis, la desaceleración económica producto de la pandemia parece que ya se logró contener y que el país ha empezado la reactivación. Sin embargo, en este contexto se hace necesario impulsar con mayor fuerza programas que permitan consolidar dicha reactivación, pero al mismo tiempo avanzar hacia una economía más sólida y con un aparato productivo robusto, donde la inversión agregue valor y redunde en más y mejores empleos.

Es satisfactorio para el país evidenciar que la recuperación económica está siendo liderada por las actividades primarias, en especial la producción agrícola. El crecimiento del sector, descontando la producción cafetera, pero considerando los efectos estacionales, fue de 8,9%. Para alcanzar este desempeño, ha sido crucial el acceso a créditos de fomento agropecuario, la eliminación de barreras para financiar proyectos productivos y la creación de incentivos a la capitalización rural, medidas de política financiera encaminadas a la reactivación del sector agropecuario, donde será importante también avanzar en la Reforma Agraria y, especialmente, en tratar de poner la tierra en manos de campesinos productores y cultivadores, así como en el cumplimiento de los Acuerdos del proceso de Paz.

Es alentador que un país con vocación agrícola y con las condiciones de suelos, clima y ambiente vuelva a contar con el campo como protagonista de la economía. Primero, porque allí es donde está la mayor desigualdad; segundo, porque en la medida en que haya producción agrícola el país se aleja de la posibilidad de tener que importar alimentos, lo cual sería una desgracia; y tercero, porque es un asunto vital, pues sin agua y alimentos, sencillamente no hay vida, como se ha insistido en diferentes espacios, luego es un asunto de sentido común.

El reto es sostener esta dinámica con el fin de facilitar el tránsito hacia una economía menos extractiva, reconociendo que el mundo avanza hacia una canasta de consumo distinta a los hidrocarburos. Conjugar la dinámica agrícola con el turismo, es una fórmula que está permitiendo detener la desaceleración, promoviendo la reactivación y contribuyendo a las transiciones propuestas.

*El país de la belleza* debe comprometerse con el respeto por el medio ambiente, con promover la agricultura, el turismo y la reindustrialización. Con respecto al turismo, el año pasado hubo récord histórico gracias a que llegaron 5,8 millones de visitantes, cuando en 2022 ingresaron 4,4 millones. Ya se mencionó la



importancia que está representando en la generación de divisas, demostrando que sí existen nuevas fuentes de divisas para avanzar y financiar la transición energética, pues a marzo de este año por turismo habían ingresado US\$7.946 millones y por carbón US\$8.105 millones; pero el creciente número de visitantes han llevado a que analistas estimen que el turismo superaría los US\$9.000 millones, superando al carbón. Gracias a este desempeño, el valor agregado del turismo a la economía nacional sumó \$33,2 billones<sup>12</sup>.

## Reducción de la pobreza y la desigualdad

Estamos cumpliendo con un objetivo cardinal de nuestro programa de gobierno: disminuir la pobreza y la desigualdad. Colombia es uno de los países más desiguales del mundo, no solo por un tema de ingresos, sino también como el resultado de profundas desconexiones regionales, de exclusiones de género y etnia que tienen profundas connotaciones históricas, pero también ha sido el resultado de decisiones políticas que el país ha seguido por décadas.

Para alcanzar este objetivo es importante cambiar el enfoque de la política fiscal y social. La primera, porque en la medida en que los impuestos sigan recayendo sobre una parte de la población y persistan las exenciones, beneficios y descuentos sobre un segmento con capacidad de pago, pues sin duda alguna esta es una política que sirve para concentrar el ingreso y empeorar la desigualdad. La segunda, porque en la medida en que los programas sociales se focalicen mal o no cuenten con la mayor cobertura posible según la definición de los beneficiarios y guiados por el principio de universalidad, pues será muy difícil superar condiciones de pobreza y desigualdad. Los cambios de estos enfoques se tienen que plasmar en el Presupuesto General de la Nación.

Los esfuerzos de este gobierno en este sentido están dando frutos, por ejemplo, la incidencia de la pobreza multidimensional a nivel nacional descendió de 12,9% en 2022 a 12,1% en 2023<sup>13</sup>; durante este mismo periodo la pobreza monetaria bajó de 36,6% a 33% y la pobreza monetaria extrema disminuyó de 13,8% a 11,4%. Esto significa que 1,6 millones de personas salieron de la pobreza

<sup>12</sup> Ver, DANE, **Cuenta Satélite de Turismo (CST) Base 2015**, Bogotá, 24 de mayo de 2024, consultado en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuentas-satelites-turismo>

<sup>13</sup> DANE, **Boletín Técnico de Pobreza Multidimensional en Colombia Año 2023**, Bogotá, 19 de abril de 2024, consultado en [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)





monetaria, donde 1,1 millones están en las cabeceras y medio millón en la ruralidad. Entretanto, 1,1 millones de colombianos salieron de la pobreza monetaria extrema, especialmente en la ruralidad, donde se redujo de 23,3% a 19,8%.

La pobreza monetaria en zonas rurales reportó una disminución de 4,7 puntos porcentuales en 2023 con respecto a 2022. Al tiempo que la pobreza extrema en el sector rural bajó de 25 de cada 100 personas en 2022, a 19 por cada 100 en 2023. Estos indicadores ratifican que la política agropecuaria de este Gobierno ha significado una redignificación en la calidad de vida de los habitantes del campo en el país y que los programas sociales están siendo bien enfocados.

En las zonas urbanas la reducción de la pobreza también avanza. En 18 de las 23 principales ciudades del país se presentó reducción de la pobreza monetaria externa. El reto es lograr impactar las cinco ciudades donde la pobreza no disminuyó en 2023, lo cual será posible con la activación de políticas públicas del orden nacional y territorial, en conjunto con el sector privado, y en línea con la reactivación económica. A eso también apuntan los programas transversales incluidos en este proyecto de ley, especialmente en materia de generación de empleos de calidad.

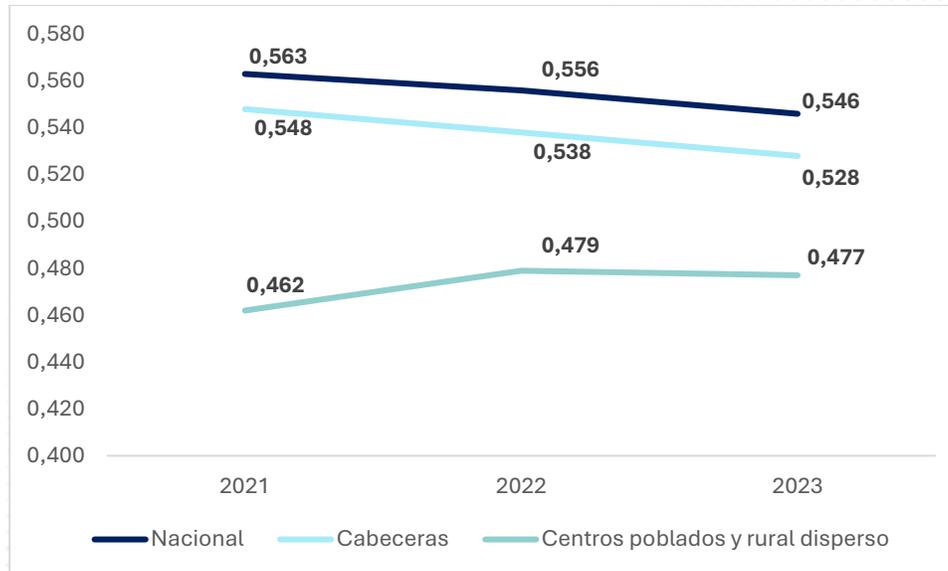
En materia de desigualdad de ingresos también hay resultados importantes. El coeficiente de Gini del ingreso, que mide la desigualdad económica, disminuyó a nivel nacional, de 0.556 en 2022 a 0.546 en 2023, lo que indica una mejora en la distribución de los ingresos<sup>14</sup>. La misma tendencia se observa en las cabeceras, quedando el desafío de mejorar el indicador en las zonas rurales donde todavía no se logra impactar, quizá por razones aún asociadas a hechos históricos. Si bien los avances son importantes y notorios, el país está lejos de superar este problema estructural, aquí a importancia de persistir en la política social iniciada y en el gran Acuerdo Nacional que estamos impulsando para continuar reduciendo la pobreza y la desigualdad.

---

<sup>14</sup> DANE, Boletín Técnico de Pobreza Multidimensional en Colombia Año 2023, Bogotá, 19 de abril de 2024, consultado en [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)



### Gráfica 3. Coeficiente de Gini (puntos) - Principales Dominios 2021-2023



Fuente: DANE

Es importante destacar que el gobierno ha logrado entonces detener la desaceleración económica, promover nuevos sectores económicos como el agrícola y el turismo, y reducir condiciones de pobreza y desigualdad sin afectar la estabilidad macroeconómica, ni la confianza de los inversionistas privados en el país. A propósito de la estabilidad macroeconómica, conviene señalar que la reducción de la inflación, la generación del empleo y el esfuerzo gubernamental dirigido a mejorar la focalización del gasto social y el apoyo de actividades productivas y emprendimientos, permitieron reducir la pobreza y la desigualdad.

### Aterrizaje suave y reindustrialización

El gobierno recibió la herencia de la gestión de la pandemia. Si bien la crisis de la salud quedó atrás, se ha tenido que gestionar la desaceleración económica —comentada antes—, el desajuste de precios donde la inflación es lo más notorio y la crisis fiscal producto del endeudamiento por el Covid-19, ya que la deuda de la pandemia se está pagando en este gobierno.

La desaceleración económica ha abierto un espacio para acelerar la reactivación y la reindustrialización. Reactivar la economía implica pensar en acciones que faciliten, no sólo mayor dinámica de económica, sino mayor generación de





empleo. Los retos de la reactivación son lograr seguir avanzando en la reducción de la desigualdad social y regional, acelerar una transición energética justa y promover una transición productiva que incluya a toda la sociedad y sea amigable con el medio ambiente.

La desaceleración económica ha coincidido con los dos primeros años del gobierno. No ha sido fácil gestionar la desaceleración con amenaza de recesión, ni tampoco contener las presiones inflacionarias, al tiempo que se evitó un aumento del desempleo. La agenda económica era más desafiante si se tiene en cuenta el objetivo de disminuir, tanto el déficit fiscal, como el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (déficits gemelos), dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

En 2023 se redujo la inflación a 9,28% después de que en 2022 había registrado 13,12%. Importante recordar que la inflación de alimentos fue muy alta y alcanzó niveles del 27% explicada por la importación de productos e insumos agrícolas. Este desajuste en los precios de los bienes básicos afectó más a los pobres, según los resultados de inflación por clases sociales. Otra amenaza para la pobreza y la desigualdad provenía por esta vía, pues no es lógico, ni justo, que la inflación de los ricos sea menor a la inflación de los pobres y vulnerables.

Aterrizaje suave quiere decir la manera como el país enfrentó la desaceleración económica provocando descensos en la inflación y en el desempleo. Gracias a las políticas del gobierno y al redireccionamiento de la política social ha sido posible llegar a estos resultados. Un debate importante y pendiente tiene que ver con la forma como se ha dado la coordinación entre la política monetaria y las demás políticas. La política monetaria optó por una medida contraccionista a través del aumento de la tasa de interés cuando la inflación había empezado a subir. La razón de la medida era contener dicho aumento, aunque la teoría económica sostiene que es efectiva cuando la causa proviene desde la demanda, lo cual no era principalmente el caso colombiano.

Sin embargo, la tasa de interés de política monetaria subió de 1,75% a 13,25% en 18 meses, es decir, entre septiembre de 2021 y mayo de 2023, provocando contracción del crédito y limitando la inversión. Esta contracción, sumada a la desaceleración económica global, hizo que la economía colombiana perdiera fuerza y explica en buena medida por qué la inversión privada se encuentra todavía restringida. En la medida en que la tasa de interés descienda con determinación, se podría acelerar la reactivación, incluso, la reindustrialización,



porque hay proyectos que están pendientes del comportamiento de la tasa de interés.

Diversos gremios, instituciones y organizaciones de distintos niveles de representación política, económica y social coinciden con el gobierno en la importancia de lograr acelerar la reducción de la tasa de interés. El pedido recae sobre la Junta del Banco de la República quien es la autoridad en esta materia. La prevención de la Junta sobre a una política monetaria que conduzca a una menor tasa de interés radica en el temor a que haya un aumento de inflación o que su descenso sea más lento.

Sin embargo, hay evidencias que demuestran que este escenario es posible que no ocurra estrictamente, pues la inflación en estos momentos se explica por el ajuste de precios en los arriendos, que se actualizan con el IPC del año anterior y por los precios de la energía, especialmente en la Costa Caribe, donde la opción tarifaria dejó una deuda entre consumidores y comercializadoras, quienes han empezado a cobrar dicha deuda que llegó a 6 billones y a la fecha suma 4,7 billones. Además, la inflación en 2023 no fue menor debido a que el gobierno tuvo que tomar la medida de aumentar el precio de la gasolina. Sin duda, una medida impopular, pero responsable con las finanzas públicas, y así ha sido reconocido por los organismos internacionales.

Desde marzo de 2023 se puede decir que la inflación ha venido descendiendo. En aquella fecha la inflación fue 13,34%<sup>15</sup> y la senda de reducción se mantuvo hasta abril y mayo de este año, cuando registró 7,16% en ambos meses. Al cierre de junio se registró una inflación anual de 7,18%. Conviene decir que desde que empezó a descender la inflación se fue corrigiendo el desbalance existente por clases sociales, es decir, ahora la inflación golpea menos a los pobres y vulnerables como debe ser en un sentido de progresividad y justicia social.

Vale reiterar que este descenso se presenta en un contexto de recuperación de la producción de alimentos. La expectativa sobre la inflación es que mantenga su tendencia decreciente, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contempla en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) una inflación de 5,3% al cierre de 2024, mientras que la mayoría de estimaciones sobre este

<sup>15</sup> Ver, DANE, **Boletín Técnico Índice de Precios al Consumidor (IPC) abril de 2024**, Bogotá, 8 de mayo de 2024, consultado en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica>.



tema coinciden en ubicar la inflación de este año entre 5% y 6%, como lo evidencia la Encuesta Mensual de Expectativas de Analistas Económicos (EME) que considera 5,6%<sup>16</sup>.

Dentro del proceso de aterrizaje suave, el descenso de la inflación ha favorecido el incremento del poder adquisitivo de la población, en especial de aquella de menores ingresos. Por ejemplo, el salario mínimo mensual legal aumentó 12% en 2024 y en junio la inflación anual de los hogares vulnerables fue 7,14% y para los hogares pobres 6,8%. Este significa que los hogares pobres y vulnerables han visto un aumento real de su salario, impactando positivamente el acceso a bienes básicos y permitiendo incluso superar condiciones de pobreza; aunque todos los que devengan el salario mínimo o su remuneración es ajustada con base en él, han tenido un aumento real de salario porque su incremento fue mayor a la variación de los precios —inflación—.

Importante decir que faltan estudios que indaguen sobre el efecto de este aumento real de salarios en la generación de empleo, en el impacto sobre el consumo de los hogares y en la mayor dinámica de ciertas actividades económicas, ojalá con enfoque territorial. La teoría económica reza que ante aumentos en el ingreso de las personas debe registrarse un aumento en el consumo, pues la relación es directamente proporcional, además de que la tasa de ahorro es baja en Colombia. Otro tema que valdría la pena analizar son detalle.

Los datos revelan que la ocupación informal se redujo de 56,7% en el trimestre móvil marzo-mayo de 2023 a 55,9% en el mismo trimestre de 2024<sup>17</sup>. Eliminando el efecto estacional, al cierre de mayo la tasa mensual de desempleo nacional llegó a 10,3% frente a 10,5% observado en mayo de 2023.

Otro resultado económico importante dentro del aterrizaje suave tiene que ver con la reducción de la brecha de género entendida como la diferencia entre la tasa de desempleo de hombres y mujeres, ya que bajó de 4,9 puntos porcentuales en mayo de 2023 a 3,1 en el mismo mes de 2024<sup>18</sup>. La disminución

<sup>16</sup> Banco de la República, *Encuesta Mensual de Expectativas de Analistas Económicos (EME)*, Bogotá julio 11 de 2024, disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/encuesta-mensual-expectativas-analistas-economicos>.

<sup>17</sup> DANE, **Boletín Técnico de Ocupación informal Trimestre enero - marzo 2024**, Bogotá, 10 de mayo de 2024, consultado en [www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-ene2024-mar2024.pdf](http://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-ene2024-mar2024.pdf)

<sup>18</sup> Ver, DANE, **Principales indicadores del mercado laboral marzo de 2024**, Bogotá, 30 de abril de 2024, consultado en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>





del desempleo y la informalidad se ha dado gracias al aporte del sector público, pese a la contracción del consumo de los hogares inducida por el fuerte ajuste monetario experimentado.

Dadas estas circunstancias el gobierno impulsó la política de reindustrialización a través del CONPES 4129 de 2023. El objetivo es promover condiciones y acciones que conduzcan hacia un proceso sostenido que permita desarrollar la industria, especialmente, en el marco de la mencionada transición energética y productiva. Esta política se promovió reconociendo la importancia que tiene para la economía generar otras fuentes de generación de ingresos y empleos, representando un cambio en la orientación de la política económica, especialmente en su enfoque de desarrollo.

Esta política de reindustrialización es consistente con las metas del Plan Nacional de Desarrollo y con los proyectos que viene impulsando el gobierno en materia laboral y de reactivación económica, entre otros. Es una política que demanda acción en diferentes fases, por ende, recursos para sacar adelante los proyectos que permitan avanzar en dicha reindustrialización. Es una oportunidad valiosa para configurar una nueva base económica y productiva para el país, distinta a los sectores tradicionales. Esta apuesta debe producir cambios en el empleo, en las condiciones económicas de las personas, en los territorios y en las comunidades.

### **Estabilidad cambiaria: un logro pese a los pronósticos.**

En un entorno de alta volatilidad e incertidumbre financiera mundial, se ha mantenido la estabilidad cambiaria del país. Sin duda la pandemia y las recientes guerras han provocado cambios en los flujos de capitales y en los circuitos económicos, exponiendo a la mayoría de países a situaciones poco previsibles o *choques externos* como lo denominan en el campo económico. No siempre los cambios en los flujos de capital e inversión son observables ni medibles, eso hace más difícil la anticipación de circunstancias para tomar medidas.

Sin embargo, pese a esta situación y el presagio negativo que recaía sobre el gobierno en materia de estabilidad cambiaria, incluso crediticia, se puede decir que en estos dos años ha prevalecido dicha estabilidad quedando atrás cualquier presagio que advertía severos aumentos en la tasa de cambio y una fuga





escandalosa de capitales. Pues bien, ello no ha ocurrido y las estadísticas revelan todo lo contrario.

El gobierno recibió el 7 de agosto de 2022 la tasa de cambio en \$ 4.337 y dos años después la tasa se encuentra en \$4.000 aproximadamente. Este fenómeno lo denominan apreciación del peso, queriendo decir que el peso ganó valor frente al dólar. En un sentido pedagógico equivale a decir que en la medida en que se tenga que entregar menos pesos por dólar, pues el peso se fortalece y gana valor. Se llama denomina apreciación por el régimen cambiario que tiene el país –flexible–, pues si fuese otro régimen se hablaría de revaluación para este mismo caso.

En 2023, en términos nominales, el peso colombiano se apreció 20,4% frente al dólar de los Estados Unidos y en el primer semestre de 2024 la TRM fluctuó alrededor de un promedio de \$3.920. Pese a esta apreciación del peso, en los primeros cinco meses del año las exportaciones de productos agropecuarios aumentaron 4,8% frente al mismo periodo de 2023, impulsadas por bananos (incluso plátanos) y flores y follaje cortados<sup>19</sup>.

La estabilidad cambiaria coincidió con altas tasas de interés internacionales y nacionales. La tasa de política monetaria de la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos se mantuvo inalterada en 5,25%-5,5% respecto al cierre de 2023, su nivel más alto desde 2001. Y la tasa de interés de referencia del Banco de la República aumentó en términos reales de 3,72% en diciembre de 2023 a 3,06% en junio de 2024, teniendo en cuenta la inflación observada. Al culminar el primer trimestre de este año la tasa de interés nominal estuvo en 12,25% y ha disminuido a 11,25%, donde se encuentra actualmente<sup>20</sup>.

Ya se mencionó el ajuste al alza que tuvo la tasa de interés por parte de la Junta Directiva del Banco de la República, considerado como un proceso acelerado de contracción de la política monetaria, incluso, novedoso desde cuando el emisor adoptó la estrategia de inflación objetivo en el año 2000. Las explicaciones de la Junta Directiva han sido la necesidad de mantener el control de la inflación para tratar de volver al ancla de 3%. Sin embargo, esta medida contribuyó a la

<sup>19</sup> Ver, DANE, **Boletín Técnico Exportaciones marzo 2024**, Bogotá, 7 de mayo de 2024, consultado en [www.dane.gov.co/files/operaciones/EXPORTACIONES/bol-EXPORTACIONES-mar2024.pdf](http://www.dane.gov.co/files/operaciones/EXPORTACIONES/bol-EXPORTACIONES-mar2024.pdf)

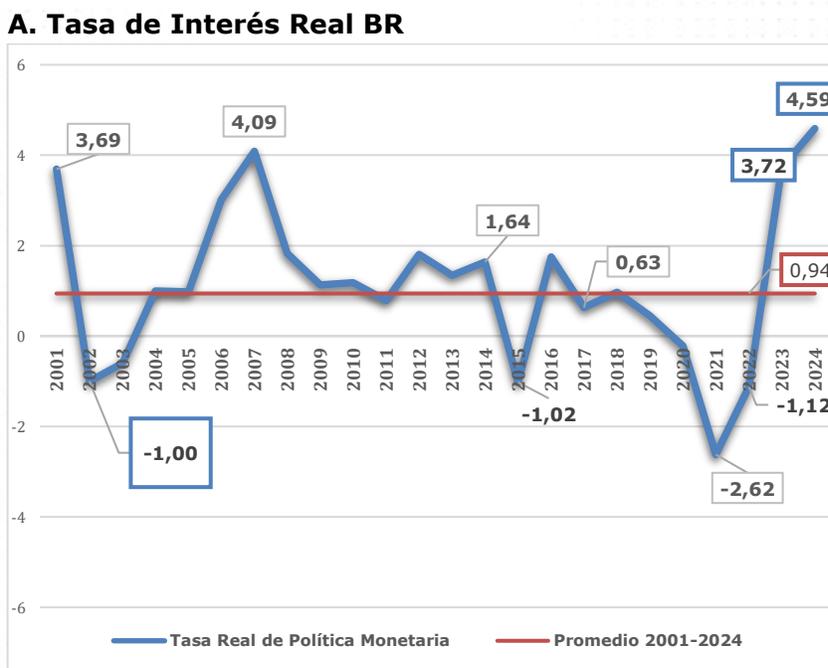
<sup>20</sup> El 30 de abril de 2024 la Junta Directiva del Banco de la República fijó en 11,75% su tasa de referencia, con una disminución de 50 puntos básicos respecto al cierre de marzo del mismo año y el 28 de junio la redujo en 50 punto básicos adicionales fijando la tasa en 11,25%



restricción de créditos, los cuales disminuyeron en términos reales, e incidió en la contracción de la demanda interna (-3,8%).

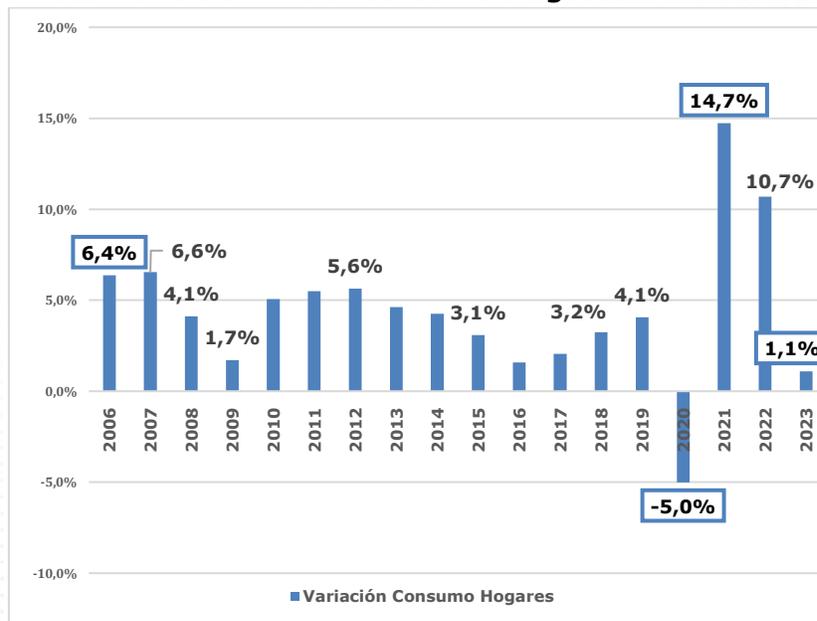
Pese a las reducciones recientes, en términos reales, la tasa de interés de referencia del Banco de la República aún se sitúa en su máximo histórico en lo corrido del siglo XXI, hecho que coincide con un fuerte descenso del consumo de los hogares, que pasó de crecer 10,7% en 2022 a 1,1% en 2023. Se trata del segundo declive más rápido de los últimos 17 años, después del registrado en 2020 por cuenta de la pandemia.

**Gráfica 4. Tasa Real de Política Monetaria y Consumo de los Hogares %**





### B. Tasa Variación Anual Consumo Hogares



Fuente: DANE, cálculos DGPPN- SACP

La contracción del consumo de los hogares, que en el último lustro representó en promedio el 73% de la demanda agregada, restringió las posibilidades de reactivación, especialmente en actividades como la construcción de vivienda, la industria y el comercio. En un contexto de altas tasas reales de interés es muy difícil, casi imposible, recuperar el crecimiento de forma sostenida, especialmente en la agricultura, la industria y la vivienda. Importante que la Junta Directiva mantenga la estrategia de reducción de la tasa de interés, pues sin duda contribuiría a la reactivación económica.

### La herencia de la deuda pública

La gestión fiscal del gobierno debe examinarse en un contexto financiero adverso. Para nadie es un secreto que se enfrentan importantes limitaciones fiscales y existen diversas restricciones para expandir la inversión pública de forma sostenible, con el fin de seguir avanzando en el cumplimiento del programa de gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo.

Frente a esta problemática el gobierno ha actuado con transparencia y responsabilidad. Se ha avanzado en el cumplimiento de compromisos sociales pese a las fuertes presiones de gasto derivadas de los mayores costos

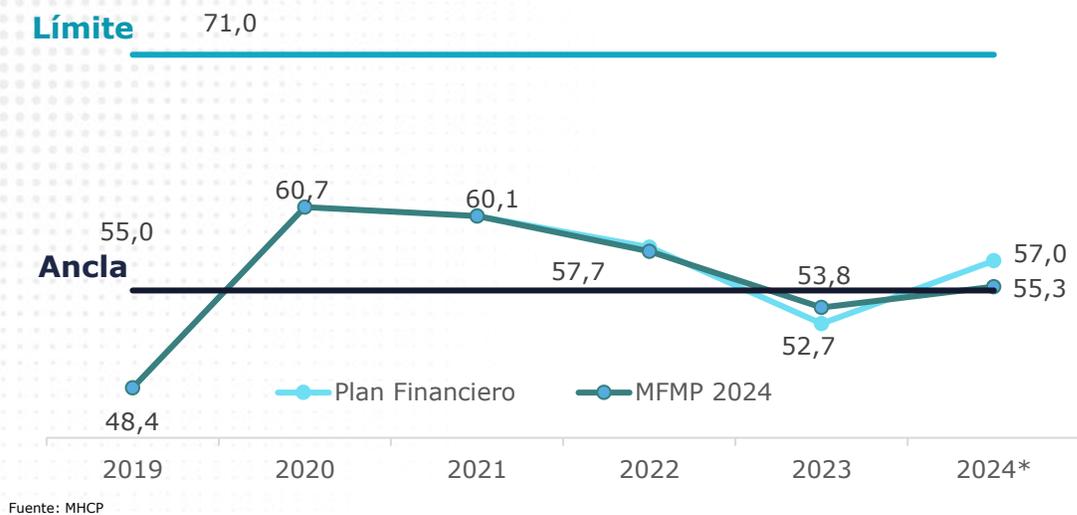




financieros, a su vez derivados de la deuda pública heredada de la pandemia. En 2022 la deuda pública del Gobierno nacional se ubicó en sus máximos históricos. Entre 2019 y 2020 la deuda pasó de 48% a 61% del PIB, quiere decir que parte de la crisis del Covid-19 costó cerca de 200 billones de pesos, es decir, diez reformas tributarias. Sin embargo, a diferencia de lo que se hace actualmente con la asignación de recursos, aquellos no se destinaron a la inversión para generar más ingresos y empleo, con el grave problema de que fue deuda contratada para pagar en muy corto plazo (2024-2025).

Buena parte de este aumento correspondió a créditos externos, contratados por fuera del cupo de endeudamiento para atender la emergencia causada por la pandemia. Así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Decreto 519 de 2020, se autorizó al gobierno nacional a efectuar las operaciones de crédito público en la vigencia fiscal de 2020, sin afectar las autorizaciones conferidas en la Ley 1771 de 2015. Con esta habilitación legal se autorizaron operaciones de crédito público externo por \$6.560 millones de dólares.

**Grafica 5. Deuda neta del GNC (% del PIB)**



Adicionalmente, se realizaron otras operaciones de endeudamiento externo que no afectaron el Cupo de Endeudamiento, decretado durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Covid-19) por un total de US\$5.444 millones. De este total, 46% correspondió a bonos externos y el 54% restante a un préstamo con el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE). Los pagos por



amortizaciones vinculadas con los préstamos antes mencionados no liberan espacio en el cupo de endeudamiento, mientras que las deudas que se emitan para pagar esas amortizaciones sí lo reducen y deben quedar incluidas en el actual proyecto de presupuesto con las debidas fuentes de financiamiento.

Antes de la pandemia el cupo de endeudamiento correspondía a US\$56 mil millones. En 2020 el Congreso autorizó aumentarlo a US\$70 mil millones, es decir, se autorizó un incremento de US\$14 mil millones. Quiere decir que el gobierno recibió en 2022 una deuda autorizada dentro del cupo por los valores antes mencionados; pero, también recibió una deuda contratada por fuera del cupo, aproximadamente US\$12 mil millones. Es importante destacar en este punto que el nivel de endeudamiento del país no se inscribía solamente a los compromisos reconocidos dentro del cupo, pues había otra deuda por fuera que se recibió y debía pagarse en muy corto plazo (2024-2025).

El problema de esta deuda adicional radica en que no fueron definidas las debidas fuentes de financiamiento para honrar dichos compromisos, por lo cual el gobierno tuvo que presentar al Congreso este año (2024) un proyecto de ley de endeudamiento con el fin de que el cupo aumentara en US\$17,607 millones y así poder sincerar las cuentas de deuda pública. Importante recordar que, pese a estas circunstancias que provocan asfixia fiscal y presupuestal, el Gobierno ha cumplido estrictamente con el pago de los compromisos de deuda, tanto interna como externa, sea esta por emisión de TES, deuda con multilaterales o bilaterales o alguna otra proveniente de emisiones de bonos.

Sobre el cupo de endeudamiento, el Congreso de la República aprobó entonces la Ley 2382 de 2024 ampliando el cupo de endeudamiento externo en US\$17.607 millones, recursos para garantizar el pago de los pasivos crediticios internacionales del Gobierno nacional acorde con una estrategia de endeudamiento que busca optimizar tasas y plazos en línea con el MFMP y el cumplimiento de la Regla Fiscal.

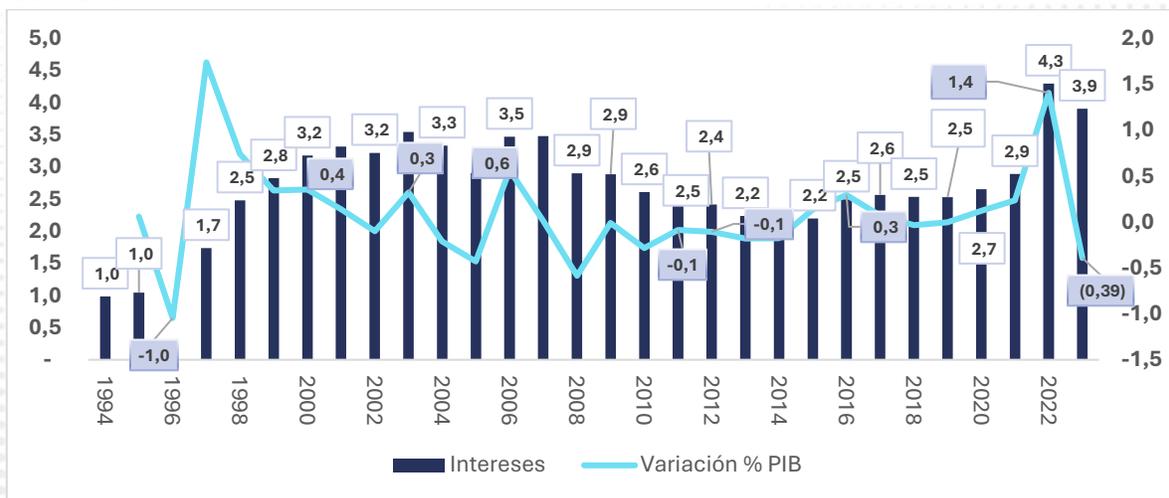
El aumento significativo de la deuda durante la pandemia se hizo sin considerar sus fuentes de pago futuro. El pago de estos pasivos no está respaldado en un aumento, por lo menos equivalente, de la capacidad de generación de ingresos permanentes del país en términos de nuevos bienes de capital. Aún hoy, no es claro el uso de esos recursos. No obstante, el Gobierno continuará con el plan de pagos de estas deudas, algunas de las cuales, como es el caso de la Línea de



Crédito Flexible (LCF) del Fondo Monetario Internacional (FMI), se debe pagar en su totalidad durante esta administración.

Adicional a esta dificultad, la pérdida del grado de inversión en 2021 y el repunte de la inflación propició el aumento en el costo de la deuda vía intereses. Como se aprecia a continuación, en 2022 el pago de interés de la deuda pública del GNC alcanzó su máximo desde 1994 como porcentaje del PIB.

**Gráfico 6. Pago de Intereses de Deuda Pública del GNC y Variación anual % del PIB**



Fuente: DGPPN- SACP

Gracias a la gestión del gobierno en materia económica el pago de interés retrocedió en 2023. Como se puede apreciar en el gráfico 6, el pago de intereses de la deuda pública como porcentaje del PIB retrocedió 0,4% del PIB en 2023 respecto a 2022.

De todos modos, el peso del pago de intereses en la estructura fiscal del GNC sigue siendo alto. Su retroceso está explicado por la disminución del saldo de la deuda bruta del GNC que pasó de 60,7% del PIB en 2022 a 53,9 en 2023; la contención de la escalada alcista de la inflación y de las tasas de interés tanto internas como internacionales registrada en 2022; y la moderación en el ritmo de la tasa de cambio, pues en promedio anual la TRM creció 9,0% en 2023 y 13,6% en 2022.



## El pago de otras deudas también es responsabilidad del Gobierno

Además del pago de la deuda pública, este gobierno ha tenido que atender otras obligaciones. Se trata de pasivos que no son deuda pública, son obligaciones derivadas de déficit de distintos sectores, entre los cuales sobresale el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles FEPC y las deudas acumuladas en el sector de energía, conocida como opción tarifaria, cuyo monto hoy supera el 4% del PIB y que debe ser honrado antes de 2025.

Para entender la situación hay que mencionar que en 2020 los precios de gasolina y ACPM bajaron y se mantuvieron congelados, rompiendo incluso con una práctica de ajuste mensual de precios. El gobierno de turno no se atrevió a ajustar el precio de los combustibles, incluso, sabiendo que el déficit del FEPC aumentaba. Los datos revelan que en 2021 el déficit fue \$11 billones, en 2022 subió a \$37 billones y en 2023 bajó a \$20 billones gracias al aumento del precio de la gasolina que tuvo que aplicar este gobierno, así sea una medida impopular. La responsabilidad fiscal está por encima de los cálculos de popularidad.

El déficit se fue generando y acumulando por la diferencia entre los precios del mercado internacional de gasolina y diésel, en comparación con las tarifas reguladas en Colombia. Cuando el déficit se genera su pago debe realizarse al año siguiente, es decir, se paga con un año de rezago, de tal suerte que este Gobierno en año 2023, tuvo que pagar el déficit causado en 2022 y este año está pagando lo ocurrido en 2023. En otras palabras, este Gobierno ha tenido que pagar el déficit del FEPC, ya que antes del 2021 el fondo no produjo saldos negativos.

Entre 2021 y 2024 se han pagado \$69 billones en términos reales por cuenta del déficit del FEPC, mucho más de lo recaudado por las reformas tributarias de 2021 y 2022. Por esta razón es que se ha dicho públicamente que la reforma tributaria de este gobierno, que además ha sido recortada por decisiones judiciales, no puede ser que haya tenido que destinarse a pagar un pasivo heredado.

No obstante, el pago del FEPC garantiza la solvencia financiera de ECOPETROL; sin la cual estaría en riesgo un adecuado suministro de combustibles en todo el territorio nacional. Pensando en lo anterior y en la sostenibilidad de las finanzas



nacionales, la estrategia implementada por el Gobierno nacional desde su llegada en 2022 ha buscado cerrar la brecha entre precios locales e internacionales de la gasolina y el ACPM; sin embargo, aún se encuentra pendiente cerrar la brecha del ACPM, situación que sigue representando una fuerte presión fiscal y presupuestal que debe ser prontamente solucionada.

En un escenario sin ajustes en el precio interno del ACPM se estima que esta presión de gasto sería de \$11,6 billones para 2024 y de \$12,8 billones para 2025. Por ello el gobierno anhela seguir actuando con responsabilidad e invita a que el ajuste del precio del diésel se produzca en los próximos meses. Para moderar el ritmo de crecimiento de este pasivo, el Decreto 763 de 2024 determina que los grandes consumidores de combustibles líquidos deberán pagar como mínimo el precio internacional del combustible líquido fósil. El 65% de los grandes consumidores son principalmente sectores petroleros o extractivos/mineros. El ahorro fiscal derivado de esta medida se estima en \$50 mil millones al mes, toda vez que el consumo de los grandes consumidores de ACPM representa el 5% del total de ese combustible consumido en el país. De ahí la importancia de adoptar correctivos adicionales.

Por otra parte, la Opción Tarifaria es un pasivo heredado también de la gestión de la pandemia por parte del gobierno anterior. No es una deuda contraída por el actual gobierno, sino una deuda que corresponde a la diferencia entre el precio que se debía pagar por este servicio y el que se pagó debido a la congelación de las tarifas autorizadas durante la pandemia. En 2023 las comercializadoras comenzaron a cobrar esa deuda a los consumidores y como respuesta surgió el reclamo en muchos lugares del país, incluso, provocando el no pago por parte de los usuarios, especialmente los de menores ingresos, quienes no estaban preparados para pagar ese pasivo. Hoy esa deuda es de alrededor de \$4,7 billones.

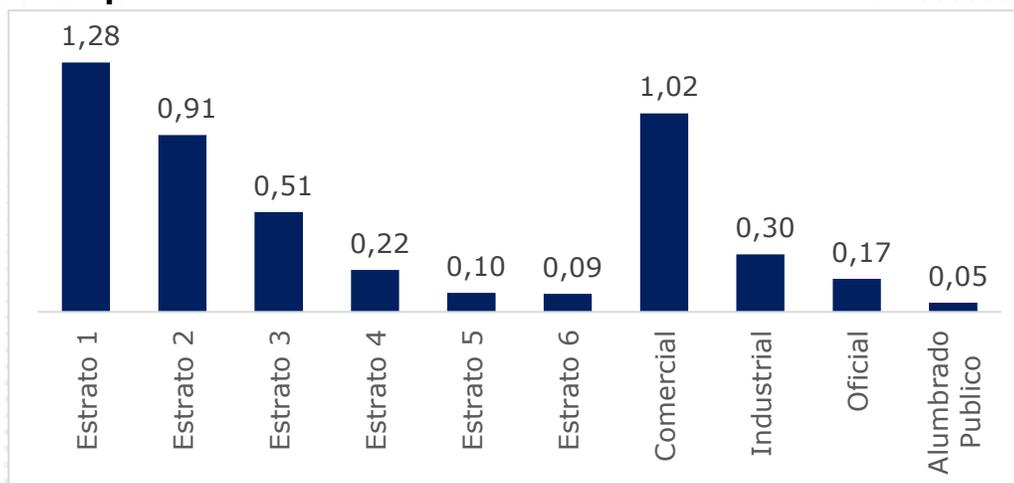
Hoy el pago de la Opción Tarifaria todavía es una deuda entre usuarios y comercializadoras, pero en algún momento podría ser asumida por la Nación, evitando un impacto negativo en los ingresos disponibles de la población pobre y vulnerable. Dicho impacto podría ser contraproducente para estas poblaciones, pues, como ya se comentó, están experimentando mejoras en sus ingresos por la reducción de la inflación. Visto desde otra perspectiva, este pago también podría hacer retroceder los logros de la política social sobre la población que está saliendo de la pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. Las conquistas sociales deben cuidarse y protegerse, ya que cuesta mucho alcanzarlas.





El gobierno tiene el interés de asumir parte de ese pasivo hasta donde lo permite la Ley 142 de 1994, es decir, la normatividad vigente sólo permite intervenir sobre los estratos 1, 2, y 3. Como se aprecia en el gráfico 7, la mayor parte del saldo acumulado de la opción tarifaria se encuentra en los estratos 1,2 y 3 de la población, y equivalente a \$2,7 billones.

**Gráfico 7. Pasivos por Opción Tarifaria por Estrato Socioeconómico**  
**Billones de pesos**



Fuente: MHCP- DGPM

El esfuerzo fiscal hecho por este gobierno por pagar las deudas heredadas y preservar la estabilidad macroeconómica, dentro de un marco de responsabilidad fiscal, en medio de múltiples retos, ha sido reconocido por calificadoras internacionales de riesgo y el FMI. Las calificadoras de riesgo financiero Fitch Rating Internacional y S&P Global Ratings reafirmaron la calificación de Colombia en BB+ y Moody's mantuvo el grado de inversión con una calificación crediticia de Baa2.

En igual sentido, el equipo Técnico del FMI, en su Declaración Final al término de la Consulta del Artículo IV de 2024, destacó la reducción de los desequilibrios macroeconómico-internos y externos acumulados hasta 2022 (inflación, déficit gemelos y endeudamiento), el sobrecumplimiento de la regla fiscal en 2023 y la





supresión gradual de los subsidios a los combustibles, lo cual ayudó a reducir la deuda pública como proporción del PIB<sup>21</sup>.

Finalmente, importante ver la deuda más allá de los compromisos crediticios e invitar a pensar en la importancia que tiene la inversión pública y privada para generar más dinámica económica, nuevos proyectos y más ingresos. Sin esta alternativa sólo quedan los impuestos como fuente de financiamiento y el país estaría perdiendo la posibilidad de ampliar su base productiva. Obviamente es más fácil llevar a cabo estas acciones en momentos de bonanza que en escenarios de desaceleración, pero el gobierno se ha comprometido a promover cambios económicos y sociales, sin importar el momento o ciclo de la economía.

No hay duda de que la deuda, junto a las otras deudas sectoriales heredadas, restringen la inversión social. Cada peso destinado en el presupuesto para el pago de la deuda es un peso menos para la inversión, lo que representa un serio desafío para la política fiscal, pues con esta fuerte restricción el gobierno debe cumplir con su Plan de Desarrollo. A manera de ejemplo, mientras en 2019 y 2020 se pagaron \$51 y \$45 billones de pesos por deuda, respectivamente, en 2023 se pagaron \$75 billones y este año se pagarán \$95 billones, casi el mismo presupuesto de inversión social (\$99 billones). La deuda sacrifica inversión y justo en un momento donde se necesita reactivar la economía.

## Hacia un consenso nacional por la reactivación económica

El país requiere adoptar un programa de reactivación económica construido por consenso entre diversos grupos sociales y productivos. Como ya se señaló, el sólo pago del FEPC ha absorbido los recaudos adicionales de las dos últimas reformas tributarias. Los elevados costos del endeudamiento vigente y la inflexibilidad del gasto nacional limitan la posibilidad de acceder a nuevas fuentes de financiamiento crediticio, lo cual, a su vez, dificulta el aumento de la inversión pública requerido para elevar la productividad.

Se requiere el consenso de distintas voces, de opiniones diversas, para identificar soluciones de financiamiento innovadoras y priorizar inversiones que promuevan la transformación estructural y aumenten el PIB potencial y la generación de empleo. En este aspecto es decisivo el apoyo del Congreso de la

<sup>21</sup> OCDE, Nota de País – Colombia (junio 2023), OCDE, emitida en junio de 2023, disponible en: <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-colombia/>





República para construir conjuntamente acciones que redunde en una reactivación efectiva. Asimismo, importante lo que viene realizando el gobierno con diferentes gremios, representantes del sector privado y las organizaciones sociales y comunales, pues de allí han salido marcos de intervención y acuerdos que conducen a construir el plan de reactivación.

Se ha pensado que el plan de reactivación contemple dos componentes, el primero correspondiente a medidas concretas que no requieren trámite legislativo y que se encuentran en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo; y el segundo, un conjunto de acciones que necesitan pasar por el Congreso. El objetivo es promover la reactivación económica y avanzar en la reindustrialización.

Esta es una oportunidad también para acelerar la inclusión económica, que no es un capricho de este gobierno, sino un asunto crítico del cambio que requiere el país. Por ello se ha propuesto que es indispensable sustituir las economías ilegales por nuevas actividades económicas legales, especialmente en las zonas rurales dispersas que justamente son aquellas donde se debe proteger la naturaleza. Sin ello es imposible alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible –ODS–, cumplir el Acuerdo de Paz firmado en 2016 y conseguir la Paz en todos los rincones del país. Aquí será crucial la participación pública y privada mediante programas regionales o misiones regionales como se han denominado en el gobierno, para crear medios de vida alternativos y promover oportunidades económicas en áreas previamente dominadas por actividades ilegales.

El PGN 2025 contempla también este enfoque y apuesta por la reactivación económica en sintonía con el programa de gobierno y de la mano del sector privado, quien también ha expresado su interés por avanzar hacia el logro de objetivos de un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible. La implementación del plan de reactivación con sus respectivos componentes ayudará a enfrentar los desafíos apremiantes que se tienen, como la necesidad de acelerar la transición energética justa, pulsar la transformación productiva verde, a reducir la desigualdad, y garantizar la estabilidad macroeconómica. Es urgente actuar ahora para crear un futuro mejor para todos los colombianos. Ese fue el compromiso.

Por otro lado, el Gobierno trabajo junto al Banco de la República para continuar reduciendo la inflación sin frenar la actividad productiva. El mandato constitucional permite e invita a que la autoridad monetaria y crediticia actúe



conforme a la idea de preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional, en armonía con la política económica general. En ese sentido, existe confianza en que la inflación siga disminuyendo y termine el año alrededor de 5,3%, como quedó estipulado en el MFMP. Sin embargo, vienen meses retadores, especialmente octubre, ya que el año pasado en ese mes no se aumentó el precio de la gasolina y la inflación fue 0,25%.

Otro reto para la reactivación será lograr consolidar la reducción de la tasa de interés y despejar las dudas y expectativas que se han formado los inversionistas. Entre más se pueda reducir la tasa de interés, como ya se mencionó, mejores resultados se pueden esperar para la inversión. Hay proyectos que están suspendidos por cierres financieros, luego en la medida en que la tasa de interés disminuya, se habilitarán dichos proyectos.

La participación del Estado en la reactivación económica debe ser responsable; en este aspecto es fundamental mantener la deuda pública y el déficit fiscal en una trayectoria sostenible, que garantice la estabilidad macroeconómica. Se plantea alcanzar este objetivo con un estímulo fiscal que, al estar alineado con la reactivación, ayude a elevar el recaudo tributario al tiempo que permita provocar efectos multiplicadores sobre la actividad productiva mediante la inversión pública y privada. Ese será el objetivo del proyecto de ley de financiamiento.

El plan de reactivación con sus componentes está alineado con la superación de la dependencia extractivista. En este sentido será importante impulsar la generación de energía renovable, lo cual significa impulsar las comunidades energéticas. También se proyectan alternativas de estímulo al turismo, con énfasis en los territorios nacionales, lo cual requiere un gran esfuerzo de articulación entre inversión pública y privada. Como ya me mencionó, el turismo ha mostrado un crecimiento sin precedentes y se ubica como uno de los principales renglones en la generación de divisas, además de que tienen efectos multiplicadores importantes y encadena diversas actividades económicas, empezando por hoteles y restaurantes, hasta servicios de transporte y pasando por actividades artísticas y culturales, muchas de ellas pertenecientes a la economía popular.

La recuperación de la economía es un ejercicio conjunto entre sector público y privado. El modelo de funcionamiento del Estado establece que la inversión privada juega un papel preponderante en la ejecución de proyectos. Muchos





proyectos privados se ejecutan con recursos públicos, donde el Estado asigna los debidos recursos y el sector privado ejecuta los contratos o realiza las obras en la mayoría de los casos de infraestructura. De todos modos, sin la participación estatal es menor la probabilidad de expandir la inversión necesaria para potenciar las posibilidades de crecimiento económico. El gobierno es consciente de la necesidad de lograr mejores tasas de crecimiento económico, pero no un crecimiento *per se*, sino que garantice mejores condiciones de vida de las poblaciones, es decir, impactando el desarrollo para salir de la confusión en la que ha estado atrapado el país.

Finalmente, el presente proyecto de presupuesto que el gobierno pone a consideración del Congreso de la República y de la ciudadanía en general busca avanzar en las metas del Plan Nacional de Desarrollo, promover la reactivación económica, crear mejores condiciones sociales para superar la pobreza y desigualdad y cumplir el servicio de deuda previsto. Es un proyecto consistente con la normatividad fiscal vigente y cumple los compromisos crediticios contratados. Es un proyecto responsable con la sostenibilidad fiscal y garantiza que los recursos públicos serán asignados buscando inclusión social y fortalecimiento de la estructura productiva del país.

## Criterios para la programación Presupuestal<sup>22</sup>

### Supuestos Macroeconómicos

El **Cuadro 1** presenta los supuestos macroeconómicos empleados para formular el PGN 2025. Estos supuestos fueron presentados a consideración del Congreso de la República y la opinión pública el pasado 14 de junio, junto con el MFMP 2024, y una explicación más detallada de estos se encuentra en dicho documento.

---

<sup>22</sup> Información más detallada se encuentra en Anexo a este documento.





### Cuadro 1 Supuestos Macroeconómicos- Formulación PGN 2025

Variable	2024	2025
<b>Crecimiento del PIB real (%)</b>	1,7	3,0
<b>Crecimiento del PIB nominal (%)</b>	7,1	5,7
<b>Crecimiento socios comerciales (%)</b>	2,4	2,3
<b>Balance de cuenta corriente (% PIB)</b>	-2,6	-2,5
<b>TRM promedio (USD/COP)</b>	3.997	4.179
<b>Depreciación tasa de cambio (%)</b>	-7,6	4,5
<b>Precio del petróleo (Brent, USD)</b>	83,0	80,0
<b>Producción de petróleo (KBPD)</b>	744,8	763,5
<b>Inflación fin de periodo (%)</b>	5,3	3,2

Fuente: MHCP- DGPM

En el plano fiscal, el PGN 2025 está formulado de forma coherente con lo dispuesto en las normas de responsabilidad fiscal vigentes, especialmente la Ley 819 de 2003<sup>23</sup>, de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, por la cual se institucionaliza un MFMP para el manejo de las finanzas públicas nacionales<sup>24</sup>, la Ley 1473 de 2011<sup>25</sup>, que establece el MGMP, el Decreto 1068 de 2015<sup>26</sup> y el Acto Legislativo 03 de 2011<sup>27</sup>, que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, al señalar que la intervención del Estado en la economía

### Criterios Generales de Programación

Responder al compromiso de austeridad y con la política fiscal de disciplina y sostenibilidad de las finanzas públicas. Cumplir con el escenario fiscal establecido en el MFMP entregado al Congreso de la República el pasado 14 de junio y ser consistente con las metas fijadas. Para cada sector se priorizan los gastos autorizados por leyes preexistentes, en concordancia con lo previsto en el artículo 39 del EOP, los gastos prioritarios y las vigencias futuras autorizadas.

Priorizar la inversión en programas estratégicos intersectoriales, financiados mediante la concurrencia de fuentes, principalmente PGN, Sistema General de Participaciones (SGP) y Sistema General de Regalías (SGR). Antes que gastar

<sup>23</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

<sup>24</sup> Mediante Ley 2155 de 2021, que modifica el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, se fija la regla fiscal para el Gobierno Nacional Central que se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo, de acuerdo con artículo 3º de la Ley 1473 de 2011.

<sup>25</sup> “Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”

<sup>26</sup> “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”

<sup>27</sup> “Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal”





más, queremos gastar mejor. Programar gastos ciertos con base en ingresos ciertos: cumplir el escenario fiscal establecido en el MFMP 2024, de forma consistente con las metas allí fijadas.

Priorizar el cumplimiento del principio de anualidad del presupuesto para reducir el rezago presupuestal: programar recursos requeridos en la vigencia asociados a la entrega efectiva de bienes y servicios en 2025. Cubrir faltantes de recursos ocasionados por cambios en variables macroeconómicas en programas de inversión social, como es el caso de salud, seguridad social, derecho humano a la alimentación, movilidad, y reducción de la pobreza y la desigualdad, entre otros. Racionalizar gastos de funcionamiento en cumplimiento del artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, que ordena adoptar medidas de austeridad para este tipo de erogaciones.

Garantizar la apropiación de compromisos de gasto hechos mediante vigencias futuras, a través de una verificación previa del cumplimiento de las metas de ejecución, según lo establecido en las autorizaciones legales respectivas. Priorizar los programas de mayor impacto en el cumplimiento del programa de gobierno y la Ley 2294 de 2023 que decretó el PND 2022-2026. Priorizar requerimientos de recursos en función de los resultados del seguimiento y la evaluación del gasto (Artículos 8º y 9º de la Ley 1473 de 2011).

Priorizar proyectos en fases avanzadas de estructuración que garanticen su ejecución, a nivel de obligaciones, al cierre de 2024, que promuevan la reactivación de la economía. Una explicación más detallada de estos criterios se encuentra en el documento anexo de este proyecto de ley.

## **La construcción de un Presupuesto Orientado a Resultados (POR)**

El PGN 2025 se enmarca en el cumplimiento de la regla fiscal y los objetivos estratégicos del plan de gobierno. De esta forma se busca que el país avance por una senda de reactivación económica, alineada con el tránsito hacia la transformación productiva sostenible e incluyente. Esto implica buscar ahorros operacionales y elevar la eficiencia y la calidad del gasto.

La consecución del objetivo antes citado, orienta el avance del PGN 2025 hacia el presupuesto por programas y resultados, presentado en este capítulo. Hoy



nos enorgullece presentar a consideración del Congreso y la ciudadanía una lectura del PGN por programas que integra los gastos de funcionamiento e inversión. Es un paso dirigido a acelerar el avance institucional hacia una mejora continua en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Integrar los gastos de funcionamiento e inversión en la clasificación programática del gasto permitirá, en vigencias posteriores, mejorar la asignación estratégica de los recursos del PGN, con base en la identificación de los costos y beneficios de los programas y de las prioridades de los programas de gobierno, mediante sus respectivas cadenas de valor.

En este aspecto el país no parte de cero. La lectura programática del PGN que presentamos en este proyecto de ley recoge los avances hechos por el Departamento Nacional de Planeación - DNP. La asignación por programas del PGN 2025 incluye, por primera vez en la historia del país, el componente de funcionamiento. En aras de la transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, este lector presupuestal también busca aportar nuevos insumos para ampliar el debate sobre el contenido y alcance de este proyecto de ley.

Con este objetivo en mente, el anexo al mensaje presidencial presenta la lectura programática del PGN 2025 por programas, con base en información de los 31 sectores y 230 entidades que conforman el PGN. Se trata del primer paso, dado por este gobierno, para mejorar la asignación estratégica de los recursos del PGN, en función de la identificación de los costos y beneficios de los programas y prioridades gubernamentales.

Como se aprecia en el **Cuadro 2**, sin considerar el servicio de la deuda pública, estimado en 6,3% del PIB, este proyecto de presupuesto se dirige fundamentalmente a los programas sociales, en cumplimiento de la Constitución Política y del programa del gobierno del cambio.

Alrededor de la mitad del gasto primario programado (23,1% del PIB) apunta hacia programas de bienestar social y formación de capital humano, con énfasis en protección de la vejez, aseguramiento en salud y cobertura y calidad de la educación. Por orden de magnitud, les siguen los programas relacionados con la capacidad operacional de la Fuerza Pública, gestión institucional del sector Defensa y Policía, y los enfocados en el bienestar de la Fuerza Pública y sus familias.



## Cuadro 2. Resumen PGN 2025 Presupuesto Orientado a Resultados

### Miles de millones de pesos

Programa	Proyecto	Participación Porcentual	Porcentaje del PIB
Protección Económica para la Vejez	78.612	19,2	4,4
Aseguramiento y prestación integral de servicios de salud	65.332	15,9	3,7
Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media	48.966	11,9	2,8
Gestión de recursos públicos	26.587	6,5	1,5
Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	17.857	4,4	1,0
Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, prevención, convivencia y seguridad ciudadana	14.126	3,4	0,8
Calidad y fomento de la educación superior	11.771	2,9	0,7
Desarrollo integral de la primera infancia a la juventud, y fortalecimiento de las capacidades de las familias de niñas, niños y adolescentes - Sector igualdad y equidad	9.953	2,4	0,6
Mejoramiento de las competencias de la administración de la justicia	9.455	2,3	0,5
Infraestructura red vial primaria	9.165	2,2	0,5
Acceso de la población a los servicios de agua potable y saneamiento básico	5.698	1,4	0,3
Efectividad de la investigación penal y técnico científica	5.657	1,4	0,3
Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	5.632	1,4	0,3
Consolidación productiva del sector de energía eléctrica	5.384	1,3	0,3
Generación de bienestar para la Fuerza Pública y sus familias	4.989	1,2	0,3
Formación para el trabajo	4.747	1,2	0,3
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	4.263	1,0	0,2
Sistema penitenciario y carcelario en el marco de los derechos humanos	3.941	1,0	0,2
Fortalecimiento y apoyo a la gestión institucional del sector Defensa y Policía	3.875	0,9	0,2
Procesos democráticos y asuntos electorales	3.675	0,9	0,2
Fortalecimiento de recaudo y tributación	3.357	0,8	0,2
No asignable a programas	2.752	0,7	0,2
Acceso a soluciones de vivienda	2.733	0,7	0,2
Infraestructura y servicios de transporte aéreo	2.665	0,6	0,1
<b>Subtotal</b>	<b>351.192</b>	<b>85,6</b>	<b>19,7</b>
Otros	59.210	14,4	3,3
<b>TOTAL SIN DEUDA</b>	<b>410.402</b>	<b>100,0</b>	<b>23,1</b>
<b>SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>112.605</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>523.007</b>		

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El **cuadro 3** presenta la lectura del PGN 2025 en términos de su composición por tipo y cuenta de gasto.



### Cuadro 3. Composición Presupuesto General de la Nación 2024-2025 Miles de millones de pesos

Concepto	2024*	2025** Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	25/24 (3)=(2/1)	2024 (4)	2025 (5)
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>308.855</b>	<b>327.938</b>	<b>6,2</b>	<b>18,3</b>	<b>18,4</b>
<b>Gastos de personal</b>	<b>55.013</b>	<b>60.156</b>	<b>9,3</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>
<b>Adquisición de Bienes y Servicios</b>	<b>14.314</b>	<b>15.477</b>	<b>8,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>
<b>Transferencias</b>	<b>235.278</b>	<b>247.892</b>	<b>5,4</b>	<b>14,0</b>	<b>13,9</b>
SGP	70.541	81.984	16,2	4,2	4,6
Pensiones	54.864	66.053	20,4	3,3	3,7
Aseguramiento en salud	36.153	42.433	17,4	2,1	2,4
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (Pensiones, salud y cesantías)	15.020	17.313	15,3	0,9	1,0
Instituciones de Educación Superior Públicas	6.402	6.763	5,6	0,4	0,4
Sentencias	1.775	1.887	6,3	0,1	0,1
Resto de Transferencias	50.523	31.458	(37,7)	3,0	1,8
<b>Gastos de Comercialización y Producción</b>	<b>1.941</b>	<b>2.047</b>	<b>5,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Adquisición de Activos Financieros</b>	<b>730</b>	<b>759</b>	<b>3,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Disminución de Pasivos</b>	<b>353</b>	<b>339</b>	<b>(4,0)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora</b>	<b>1.226</b>	<b>1.269</b>	<b>3,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>94.522</b>	<b>112.605</b>	<b>19,1</b>	<b>5,6</b>	<b>6,3</b>
<b>Principal</b>	<b>39.932</b>	<b>50.766</b>	<b>27,1</b>	<b>2,4</b>	<b>2,9</b>
Acuerdos Marco de Retribución	634	762	20,2	0,0	0,0
Resto de gasto del Principal de la Deuda	39.297	50.004	27,2	2,3	2,8
<b>Intereses</b>	<b>52.639</b>	<b>59.485</b>	<b>13,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>
<b>Comisiones y otros gastos</b>	<b>525</b>	<b>447</b>	<b>(14,7)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Fondo de Contingencias</b>	<b>1.427</b>	<b>1.907</b>	<b>33,6</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>INVERSIÓN</b>	<b>99.867</b>	<b>82.464</b>	<b>(17,4)</b>	<b>5,9</b>	<b>4,6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>503.244</b>	<b>523.007</b>	<b>3,9</b>	<b>29,9</b>	<b>29,4</b>
<b>TOTAL SIN DEUDA</b>	<b>408.722</b>	<b>410.402</b>	<b>0,4</b>	<b>24,3</b>	<b>23,1</b>

\*Apropiación vigente a 30 de junio

\*\*Contiene inversión por \$ 12 billones sujetos a Proyecto de Ley de Financiamiento

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

De esta cifra, \$327,9 billones (62,7%) corresponden a gastos de Funcionamiento, \$112,6 billones (21,5%) al pago del servicio de la deuda, \$82,5 billones (15,8%) a inversión (Cuadro 3). El presupuesto propuesto, cuando se incluye servicio de la deuda, crece un 3,9% respecto al vigente para 2024, y 0,4%, si no se incluye.

Los gastos de personal y adquisición de bienes y servicios presentan un incremento del 9,1%, al pasar de \$69,3 billones en 2024 a \$75,6 billones en 2025. Las transferencias de ley se incrementan en 5,4%, al pasar de \$235,3 billones en 2024 a \$247,9 billones en 2025.

Información detallada sobre el valor y composición de los ingresos y gastos que conforman este proyecto de ley se encuentran en Anexo a este documento. En síntesis, las partidas presupuestales con mayor incidencia son las siguientes:





- Salud, educación, agua potable y propósito general a través del SGP: \$82 billones;
- Pensiones: \$66,1 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación;
- Aseguramiento en salud: \$42,4 billones;
- Otras transferencias para educación (Instituciones de Educación Superior Públicas, IESP, y FOMAG): \$24,1 billones.
- Sentencias y conciliaciones: \$1,9 billones





## Honorables Congressistas

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y el EOP, somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025”.

Una parte de este proyecto de ley está sujeta a la aprobación de la ley de financiamiento que el Gobierno nacional presentará a consideración del H. Congreso de la República próximamente, durante esta legislatura, en virtud de lo dispuesto por el artículo 347 de la Constitución Política.

Este proyecto de ley sintetiza la intención de este gobierno de avanzar en el tránsito de un modelo económico extractivista a uno productivo con justicia social y justicia ambiental. Se prioriza la inversión social en educación y salud, así como aquellas destinadas a descarbonizar la economía e impulsar una transición energética justa, con énfasis en sectores como la agricultura, la industria y el turismo.

En caso de que la Ley de financiamiento no sea aprobada o sea aprobada de forma parcial o su debate continúe en la siguiente legislatura, el Gobierno nacional, como prevé la Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, realizará las suspensiones de gasto a las que allá lugar.

En este contexto, les solicitamos respetuosamente que se le dé trámite al proyecto de ley que hoy sometemos a su estudio y aprobación, así como a las medidas que apoyen el proceso de reactivación económica y los acoja favorablemente.

**GUSTAVO PETRO URREGO**  
Presidente de la República

**RICARDO BONILLA GONZÁLEZ**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

