

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

2026

Mensaje Presidencial



Mensaje Presidencial

Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2026

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 de 2026¹.

El valor total de este presupuesto es \$556,9 billones, de los cuales \$501 billones se financiarán con recursos de la Nación y \$29,6 billones con ingresos propios de los establecimientos públicos nacionales. Del monto total \$301,7 billones corresponden a ingresos tributarios, \$ 1,4 billones a No Tributarios. Adicionalmente contempla ingresos contingentes por valor de \$26,3 billones sujetos a la aprobación de proyecto de ley de financiamiento que el Gobierno nacional presentará a consideración del H. Congreso de la República, en virtud de lo dispuesto por el artículo 347 de la Constitución Política C.P.² y el artículo 54³ del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).

La asignación de recursos propuesta busca dar cumplimiento a las metas del programa de Gobierno del Cambio, dentro del marco constitucional y legal de responsabilidad fiscal vigente. Es urgente transformar nuestro modelo de desarrollo hacia uno más justo, que valore la vida y proteja el medio ambiente.

Esta iniciativa desafía concepciones económicas tradicionales. Limitar la capacidad del Estado para impulsar la transformación social y productiva contradice el mandato constitucional del Estado Social de Derecho.

El gasto público afronta el reto histórico de elevar su impacto productivo y redistributivo de forma fiscalmente sostenible. El presupuesto de 2026 pretende

¹ 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 2026".

² 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."

³ "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)."

avanzar en esa dirección, priorizando inversiones que respondan a las necesidades de las regiones y grupos poblacionales más vulnerables y que avancen políticas públicas que impulsen una transición energética justa hacia la descarbonización económica.

Es de señalar que la concentración de recursos en concesiones viales y subsidios a combustibles fósiles ha tenido bajo impacto en la reducción de la desigualdad de desarrollo existente entre regiones y en la modernización económica el país, como tampoco en términos de superación de la excesiva dependencia del petróleo y del carbón por energías limpias y sustentables. Este proyecto de ley cambia este enfoque en aras de reivindicar el rol de la gestión pública para liderar la transformación social y productiva, alineándose con los principios de equidad y justicia del Estado Social de Derecho y los objetivos del Programa de gobierno plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023).

Ahora, aunque ampliamente conocido, no es igualmente ponderado por los críticos del gobierno que gran parte del gasto del PGN es inflexible debido a las obligaciones derivadas de mandatos constitucionales, legales y contractuales, amén de los compromisos de vigencias futuras y el pago de deudas heredadas producto de la pandemia. Ello, efectivamente limita la capacidad de concreción del mandato popular que debe reflejarse en el presupuesto como nuevos gastos de inversión.

Este proyecto de ley, como corresponde, programa el pago de las inflexibilidades del gasto, pero también busca garantizar inversión pública y gasto social, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y desarrollos legales sobre la materia, en particular lo establecido en los artículos 339, 341 y 350 de la Constitución Política, el artículo 41 (EOP) y la Ley 152 de 1994. Esto, en un marco de sostenibilidad fiscal, conforme a lo dispuesto por el artículo 334 de la Constitución Política y sus desarrollos legislativos, en especial la ley 1473 de 2011.

En este orden de ideas, el proyecto de ley de financiamiento que acompañará este proyecto de presupuesto busca asegurar recursos para programas estratégicos que impulsen la productividad y competitividad del país, en consonancia con la descarbonización de la economía, el impulso de la digitalización y la generación de ingresos corrientes que aseguren la sostenibilidad fiscal. Es la propuesta de un Pacto Fiscal en busca de consensos sociales y políticos para aumentar los ingresos corrientes de carácter permanente y mantener niveles de gasto público financieramente sostenibles, dentro de altos estándares de calidad y eficiencia. Este Pacto Fiscal es el soporte de las reformas económicas y sociales que requiere el país para afrontar los retos del siglo 21.

Una visión fiscal integral y realista, desde una perspectiva estructural, debe combinar la eliminación de ciertas inflexibilidades del gasto con una fuente de ingreso suficiente para respaldar los presupuestos, así como medidas de coyuntura que permitan la gestión fiscal y el cumplimiento de los mandatos de la elección social que en nuestro país encarna el Plan de Gobierno votado en las urnas en 2022. Por fortuna, la ley brinda herramientas para aplicar estas opciones de política fiscal y es lo que ha hecho el Gobierno Nacional al activar la cláusula de escape de la regla fiscal y formular el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2025. Esta iniciativa presentada, respeta los mandatos constitucionales y legales que establecen controles sobre el déficit y el endeudamiento del Gobierno nacional.

Activar la cláusula es una medida de responsabilidad y determinación política para evitar una contracción exorbitante de la inversión pública que reprimiría la demanda agregada limitando la capacidad del país para seguir pagando la deuda social, enfrentar los retos ambientales y en una frase, crecer con equidad.

Frente a ingresos limitados y alta rigidez del gasto, es urgente proteger la inversión pública respetando el marco legal, conforme al Acto Legislativo 03 de 2011 y a las Leyes 819 de 2003⁴, 1473 de 2011⁵ y 2155 de 2021⁶. La activación de la cláusula de escape de la regla fiscal⁷, honra estas normas: permite evitar recortes drásticos de la inversión pública que frenen la recuperación económica y en términos reales, limiten el tamaño del PIB potencial y agraven la desigualdad social.

Esta decisión, tal como se prevé en el marco legal vigente, contempla medidas de política dirigidas a retomar la senda de consolidación fiscal, de manera que sea posible reducir gradualmente el déficit y la deuda sin paralizar la inversión pública, en línea con lo dispuesto por la Ley 1473 de 2011 y el Decreto 1717 de 2021. En consecuencia, la financiación del PGN 2026 presentado, no supera el límite legal del 71% del PIB para la deuda neta del Gobierno nacional, fijado en la ley 1473 de 2011.

La sostenibilidad de las finanzas públicas depende funcionalmente del crecimiento económico. Esta sostenibilidad se garantiza cuando el crecimiento real del PIB es mayor que el del crecimiento de la tasa de interés efectiva de la deuda. En la medida que persista la desigualdad social y las divergencias regionales, el potencial

⁴ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"

⁵ "Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones"

⁶ "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones"

⁷ prevista en el artículo 5º de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2011

de crecimiento seguirá siendo limitado y vulnerable a las fluctuaciones de los precios internacionales de materias primas como el petróleo y el carbón, cuya demanda disminuye progresivamente a nivel global.

En este contexto, se invita al Honorable Congreso a debatir sobre el impacto económico y social que implica reducir cada año, de forma sistemática la inversión pública por cuenta de las inflexibilidades presupuestales relativas a las asignaciones de funcionamiento y servicio de la deuda pública. Este es, sin duda, un camino contrario al de una sostenibilidad fiscal, sustentada en un crecimiento del PIB impulsado por la diversificación y modernización de la estructura productiva.

La Ley de Financiamiento propondrá reformas normativas que ayuden a dinamizar la economía nacional, tras años de crecimiento lento y desigual, agravados por los efectos de la pandemia, mediante medidas tributarias, presupuestales y de financiamiento encaminadas a fomentar la sostenibilidad y garantizar un manejo eficiente de los recursos públicos.

En un marco de responsabilidad fiscal, los ingresos provenientes de la ley de financiamiento contribuirán a preservar un nivel de gasto acorde con las demandas ciudadanas y la provisión de los bienes públicos requerida para avanzar por una senda de desarrollo económico y social alienada con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Al respecto, es preciso resaltar que el PND es una ley vinculante que direcciona la política estatal, según lo dispuesto por los artículos 339 y 341 de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994). Su materialización se debe reflejar en la programación presupuestal, donde las metas y estrategias del PND deben orientar la asignación de recursos en un marco de responsabilidad fiscal.

El proyecto de Ley del PGN 2026 busca materializar el mandato popular expresado en el programa de gobierno “Colombia Potencia Mundial de la Vida”⁸, por lo cual se priorizan asignaciones en:

Colombia solar para que “...Colombia transite de una matriz energética primaria, predominantemente fósil... garantizando la confiabilidad y estabilidad del sistema energético...”

⁸ Colombia Potencia Mundial de la Vida. (2022). Programa de Gobierno 2022–2026. Consejo Nacional de Técnicos Electricistas – CONTE. Recuperado de https://www.conte.org.co/wpfd_file/programa-de-gobierno-gustavo-petro-2022-2026.



En materia de paz con el fin de "...superar la violencia y generar una cultura de paz para alcanzar la paz completa y el buen vivir de la población...", para lo cual se fortalecen los recursos para la implementación integral del Acuerdo Final con las FARC y promover la garantía plena de los derechos fundamentales, incluidos la movilización, la protesta social y la defensa del territorio.

El agua para avanzar en "...el suministro de agua potable en todo el territorio nacional y el mínimo vital de agua en todo el país... mejorar la calidad y cobertura de los sistemas de alcantarillado e impulsar alternativas tecnológicas para reducir los impactos a la naturaleza..."

En salud para "...garantizar el derecho fundamental a la salud a través de un sistema único, público, universal, preventivo y predictivo, participativo, descentralizado e intercultural, que no dependa de la capacidad de pago, la rentabilidad económica ni de la intermediación administrativa y financiera... transitando hacia un modelo de salud preventivo..."

En educación para avanzar hacia una "... educación superior pública, gratuita y de calidad... a nivel tecnológico y universitario en todos los niveles para que las y los jóvenes realicen sus sueños y estudien lo que deseen en todas las áreas del conocimiento..." así como asegurar cobertura y calidad en educación básica, primaria y secundaria.

Dogmas y realidades económicas recientes

. La llamada ortodoxia económica sostiene que aumentar el salario real conduce siempre a la pérdida de empleo y al repunte de la inflación, sin consideraciones rigurosas sobre la estructura de la economía, el empleo y los rangos de capacidad sobrante del aparato productivo

Así mismo, con una visión tímida de los retos del mundo actual, algunos piensan que avanzar hacia un modelo menos dependiente de la economía extractiva agravaría el déficit de cuenta corriente y puede provocar crisis cambiarias, incluso profetizaron que con escenarios extremos de un dólar a \$5.000 o incluso \$10.000. En medio de este caos, el estancamiento económico y el aumento de la inflación aumentarían la pobreza y la desigualdad.

La evidencia reciente demuestra que estos postulados son alarmas que pretenden detener y obstaculizar el necesario cambio de modelo económico que necesita el país. El escenario apocalíptico que se anticipaba está lejos de haberse materializado. Entre 2023 y 2025, el salario mínimo aumentó en términos reales

y, lejos de provocar desempleo, Colombia alcanzó en mayo su tasa de desocupación más baja en más de una década. Superados los desajustes macroeconómicos derivados de la pandemia, la economía muestra una recuperación sostenida, mientras que la pobreza y la desigualdad han comenzado a retroceder de manera significativa.

Además, el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos se ha reducido de forma sostenida, sin necesidad de restringir las importaciones ni cerrar el flujo de capitales internacionales. Los ingresos por turismo internacional superaron por primera vez a los derivados de la exportación de carbón, evidenciando un cambio en la composición de las divisas del país, demostrando que sí se puede sustituir ingresos provenientes del petróleo y del gas por los provenientes del turismo y de la capacidad de generar energías limpias.

La tasa de cambio se ha mantenido dentro de rangos compatibles con la reducción de la inflación, y la inversión extranjera directa ha aumentado, orientándose cada vez más hacia sectores no extractivos como tecnología, servicios y energías renovables.

Estos resultados no solo refutan los temores infundados de la ortodoxia y los nostálgicos de la economía carbonizada, sino que posicionan a Colombia como un ejemplo regional de cómo es posible avanzar hacia un modelo económico más justo, resiliente y sostenible, sin sacrificar estabilidad macroeconómica.

Aumentar el salario mínimo no destruye empleo: lo fortalece

Sin evidencia concluyente, durante años se ha sostenido que aumentar el salario mínimo por encima de la inflación genera desempleo y fomenta la informalidad. Pero la realidad es tozuda. La experiencia reciente de Colombia demuestra lo contrario: el incremento real del salario mínimo ha coincidido con una reducción sostenida del desempleo y sin un aumento estructural de la informalidad.

Cuando decidimos aumentar el salario mínimo en 2023 y 2024, nuestra visión era clara: asegurar que el poder adquisitivo de nuestros trabajadores no solo se mantuviera, sino que mejorara. Queríamos que las familias colombianas tuvieran los recursos necesarios para enfrentar el costo de vida, para acceder a una alimentación digna, a la educación y a la salud. Muchas voces advirtieron que esta decisión llevaría al desempleo, que las empresas no podrían sostener los costos y que nuestra economía se vería afectada. Pero la realidad ha demostrado lo contrario.

Hoy podemos afirmar con base en evidencia que el aumento del salario mínimo no generó desempleo en Colombia. Nuestros índices de empleo se han mantenido estables e, incluso, hoy tenemos las menores tasas de desempleo del siglo 21. Esto no es una coincidencia, es el resultado de una comprensión profunda de cómo funcionan realmente nuestros mercados laborales, que va más allá de las teorías que han dominado el pensamiento económico del país.

Nuestra visión está en línea con lo que los economistas heterodoxos y las investigaciones más recientes nos están mostrando. Tradicionalmente, se nos ha dicho que subir el salario mínimo automáticamente destruye empleos. Sin embargo, la evidencia no valida estas aseveraciones.

Entre 2023 y 2025, el salario mínimo real creció 6,15 % en 2023, 6,53 % en 2024 y 9,25 % en 2025, mientras que la tasa de desempleo cayó de 10,3 % en diciembre de 2022 a 9,0 % en mayo de 2025. Estos resultados desmienten el dogma económico tradicional que reduce el trabajo a un simple costo y desconocen su dimensión social, política y productiva.

La informalidad laboral continúa siendo un rasgo estructural y persistente del mercado laboral colombiano. Este fenómeno no fue superado por la reforma laboral de 2002 (Ley 789), la cual, aunque orientada a fomentar el empleo y ampliar la protección social, tuvo un impacto limitado en la creación de nuevos empleos y no generó mejoras sustanciales en esta materia.

Pese a los esfuerzos por reducir los costos laborales para las empresas, la informalidad no se redujo de forma significativa. Un ejemplo es la Ley 1819 de 2016, que trasladó parte del costo de la seguridad social en salud y los aportes al SENA y el ICBF al impuesto de renta de las personas jurídicas, para trabajadores que devengan menos de 10 salarios mínimos. Si bien esta reforma disminuyó los costos laborales de las empresas no hay evidencias de su aporte a la formalización laboral.

Los datos más recientes del DANE evidencian esta persistencia: la tasa nacional de informalidad alcanzó el 56,8% en el trimestre móvil enero abril de 2025, frente al 56,3% del mismo periodo de 2024. Este ligero incremento ha estado influido por la dinámica del empleo en el sector agropecuario, donde la informalidad supera el 80% y afecta a cerca de 4 millones de trabajadores sin seguridad social.

La persistencia de la informalidad implica que una proporción considerable de la fuerza laboral queda por fuera de la regulación del salario mínimo, lo que limita el alcance efectivo de sus incrementos. Esta realidad revela una falla estructural del

mercado laboral que va más allá de la política salarial y exige medidas complementarias.

Conscientes de ello, la reforma laboral recientemente aprobada por el Congreso (Ley 2246 de 2025) introduce mecanismos para enfrentar este fenómeno. La reforma incorpora estrategias de inclusión y formalización, tales como la posibilidad de cotizar a seguridad social por tiempo parcial en micronegocios de sectores como la agricultura y la hostelería, y la generación de incentivos para fomentar la cotización regular. Asimismo, se fortalece la protección de los derechos laborales, estableciendo el contrato indefinido como regla general y combatiendo la evasión de obligaciones laborales.

La Ley 2246 de 2025 busca que en Colombia prevalezca condiciones laborales justas. Esto, sin duda, dinamiza la economía: mejora el poder adquisitivo de los hogares, estimula la demanda interna, impulsa la producción y fortalece la productividad. Además, reduce la rotación laboral y los costos de capacitación, beneficiando también al sector empresarial.

Estudios recientes sobre el mercado laboral en California, respaldan esta visión⁹: encontraron que un aumento del salario por encima de la inflación, en un contexto previo de salarios reales bajos, puede incluso estimular el empleo, al mejorar la oferta laboral y la eficiencia productiva.

La teoría neoclásica construye un “mercado de trabajo” basado en una lógica mecánica de oferta y demanda, según la cual los problemas laborales se explican exclusivamente por los costos. Esta visión que ignora que el trabajo no es una mercancía común y corriente sino una fuerza generadora de valor ha justificado reformas regresivas, como la Ley 789 de 2002, que redujo derechos laborales bajo la promesa de generar empleo, sin lograrlo.

Este enfoque ignora que el trabajo cumple funciones sociales y económicas. Es un derecho fundamental que dignifica al ser humano y fortalece la cohesión social. La Corte Constitucional ha reiterado que debe ejercerse en condiciones justas y dignas, algo que el concepto de “capital humano” promovido por el neoliberalismo no contempla.

El funcionamiento de la economía no es como lo postula la economía ortodoxa. Cuando los trabajadores de menores ingresos tienen más dinero en sus bolsillos, lo gastan en bienes y servicios básicos. Este aumento en el poder adquisitivo

⁹ Wiltshire, J. C., McPherson, C., Reich, M., & Sosinskiy, D. (2025). Minimum wage effects and monopsony explanations (IRLE Working Paper Series). Institute for Research on Labor and Employment, University of California, Berkeley. <https://irle.berkeley.edu/wp-content/uploads/2025/06/Justin-Wiltshire-Slides-May-2025.pdf>

impulsa la demanda en nuestros comercios y empresas, lo que a su vez puede animar a las empresas a producir más y, sí, a contratar más gente. Además, un salario justo puede motivar a los trabajadores a ser más productivos y a permanecer en sus empleos, lo que beneficia a las empresas a largo plazo al reducir costos de rotación y capacitación.

Salario digno, inflación estable: la evidencia que rompe el mito

Argumentar que un aumento del salario mínimo por encima de la inflación conduce inevitablemente a una mayor inflación posterior es más un mito que una realidad. Esta afirmación, sostenida por una visión ortodoxa del mercado laboral, reduce el salario a un simple costo de producción y asume que cualquier incremento se trasladará directamente a los precios.

Desde una perspectiva heterodoxa, la inflación no es simplemente un fenómeno monetario, sino el resultado de una puja distributiva entre capital y trabajo. En este marco, un aumento salarial no necesariamente genera inflación si va acompañado de mejoras en productividad o si se da en un contexto de capacidad ociosa y baja presión de demanda.

Las empresas no responden automáticamente trasladando los costos laborales a los precios. Existen múltiples mecanismos de ajuste: mejoras en la productividad, reorganización de procesos, reducción de la rotación laboral y absorción parcial de costos mediante márgenes de ganancia. Además, un salario mínimo más alto fortalece la demanda interna, lo que puede generar economías de escala y reducir los costos unitarios de producción.

Es momento de tomar decisiones con base en la evidencia, no en mitos desuetos. No existe una relación mecánica entre salario mínimo e inflación. Lo que sí existe es una oportunidad: garantizar un ingreso digno a millones de trabajadores sin sacrificar la estabilidad macroeconómica. Es hora de dejar atrás los dogmas y construir una política salarial que combine justicia social con responsabilidad económica. La experiencia reciente de Colombia así lo indica.

Durante este periodo, el Gobierno del Cambio decretó aumentos del salario mínimo por encima de la inflación causada, con el objetivo de recuperar el poder adquisitivo de los trabajadores y reducir la desigualdad. En este periodo, lejos de experimentar una espiral inflacionaria, el país ha evidenciado una tendencia sostenida a la baja en el Índice de Precios al Consumidor: 9,28 % en 2023, 5,20 % en 2024 y 4,8% en junio de 2025, su nivel más bajo en cinco años.

Estos datos contradicen las predicciones de quienes advertían que los aumentos reales del salario mínimo generarían una escalada de precios, y sugieren que el impacto del aumento del salario mínimo sobre la inflación depende de factores como la productividad, la estructura del mercado y las expectativas de los agentes económicos, y no, tal como lo plantea el enfoque ortodoxo, de una correlación positiva directa automática entre salario mínimo e inflación.

La experiencia colombiana reciente ratifica que la economía real no se comporta como un modelo de competencia perfecta. Las empresas no trasladan automáticamente los aumentos salariales a los precios. En su lugar, ajustan márgenes de ganancia, mejoran procesos, invierten en tecnología o reducen la rotación laboral. Un salario más alto puede aumentar la productividad, al mejorar la motivación y estabilidad de los trabajadores.

Un salario mínimo más alto fortalece la demanda interna. Los trabajadores con menores ingresos tienen una alta propensión a consumir, lo que dinamiza el comercio, impulsa la producción y permite a las empresas alcanzar economías de escala. Este efecto expansivo puede compensar, e incluso superar, el impacto de los mayores costos laborales.

Ahora bien, es cierto que existe un efecto de indexación: muchos precios y tarifas están atados al salario mínimo. Pero este mecanismo no ha revertido la tendencia a la baja de la inflación que se observa desde marzo de 2023.

Colombia necesita una política salarial que reconozca el salario mínimo no como una amenaza, sino como una herramienta poderosa para combatir la pobreza, estimular la economía y fortalecer la cohesión social. Es posible avanzar hacia una economía más justa sin poner en riesgo la estabilidad de precios.

Actuar con responsabilidad en materia de política económica no significa ceder al miedo. Significa actuar con visión, con datos y con compromiso con el bienestar de millones de colombianos. Aumentar el salario mínimo en términos reales no conduce de forma inexorable a una inflación galopante: puede ser transformador en términos sociales y productivos.

En este sentido, la reforma laboral impulsada por el Gobierno del Cambio es una apuesta por un modelo de desarrollo que articula justicia social con crecimiento económico. Apostar por mejores condiciones laborales para los trabajadores no es solo una decisión ideológica: es una estrategia económica para construir un país más justo, productivo y competitivo.

Impulsar la transición energética no deprecia el peso ni aleja la inversión

Desde la elección popular del Gobierno del Cambio, se ha pretendido alarmar a la opinión pública sobre la inviabilidad de reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Desde posiciones extremas se ha argumentado que esta transición llevaría a déficits de cuenta corriente insostenibles y a una inevitable crisis cambiaria.

Sin embargo, tanto la evidencia nacional e internacional se ha encargado de desmitificar esos enfoques. Mantener la dependencia extractiva entraña altos riesgos estructurales de carácter macroeconómico en términos de déficit estructural en la balanza de pagos y vulnerabilidad cambiaria.

Es verdad que una transición exige grandes esfuerzos institucionales y sociales, pero no es menos cierto que los costos de no actuar pueden ser mayores. Países dependientes de hidrocarburos enfrentan crisis macroeconómicas recurrentes cuando los precios caen o la demanda global cambia, como ha ocurrido con el carbón o el petróleo. En contraste, aquellos que avanzan hacia la diversificación de sus sistemas productivos, fortaleciendo el rol del Estado en este proceso han logrado mayor resiliencia, dinamismo productivo y estabilidad macroeconómica.

La visión anacrónica exagera los riesgos de una transición energética, ignorando tanto los pasivos ambientales y la vulnerabilidad fiscal del modelo extractivo, así como la urgencia de adaptarnos a un entorno internacional que avanza, con o sin nosotros, hacia una economía baja en carbono. La transición energética justa no es un salto al vacío; es una decisión de este Gobierno basada en la prevalencia de la vida, la equidad entre regiones y grupos poblacionales y la seguridad económica de las próximas generaciones.

El camino no es negarse al cambio, sino liderarlo con responsabilidad y visión estratégica. La transición es posible si el Estado actúa con decisión: impulsando la diversificación productiva en sectores generadores de empleo basados capaces de crear nuevas cadenas de valor vinculadas a mercados renovados de bienes y servicios, sentando así las bases de un equilibrio macroeconómico más sólido. El mayor riesgo no está en transformar el modelo, sino en insistir en uno que ofrece limitadas oportunidades para el futuro.

Diversos países han demostrado que es posible reducir la dependencia de sectores extractivos y construir economías más resilientes y sostenibles mediante la diversificación productiva. Casos como Chile, Uruguay, Indonesia y Malasia evidencian que la apuesta por sectores como la agroindustria, las energías

renovables, los servicios digitales, la manufactura y los servicios financieros puede impulsar el crecimiento económico, atraer inversión extranjera y generar empleo de calidad. En todos ellos, factores como la inversión en infraestructura verde y educación han sido determinantes.

La experiencia internacional muestra que la diversificación no solo fortalece la capacidad de adaptación ante choques externos, sino que también amplía las oportunidades de desarrollo económico. Al reducir la vulnerabilidad frente a la volatilidad de los precios de materias primas, estos países han logrado transitar hacia modelos más sostenibles, con mayor valor agregado y renovadas cadenas de valor. La clave está en una visión de largo plazo y en el compromiso del Estado para liderar procesos de transformación productiva¹⁰.

El concepto de una transición justa para las economías dependientes de los combustibles fósiles en los países en desarrollo requiere un enfoque multidimensional, que va mucho más allá de un simple cambio en las fuentes de energía. Significa un reordenamiento fundamental de las estructuras sociales y económicas, con el objetivo de transitar hacia la descarbonización con desarrollo sostenible e inclusivo. Este complejo esfuerzo, no es un capricho ideológico de este gobierno, forma parte del Acuerdo de París que suscribió Colombia en 2015, el cual enfatiza la necesidad de trabajo decente y empleos de calidad en medio de la acción climática. El proceso exige una comprensión profunda de las intrincadas interdependencias, desde los flujos financieros globales hasta las dinámicas comunitarias localizadas, lo que requiere una visión holística que trascienda las fronteras sectoriales tradicionales¹¹.

En Colombia los apóstoles de la ortodoxia advertían que una menor dependencia de la economía extractiva agravaría el déficit de cuenta corriente del país y desencadenaría una crisis cambiaria. La realidad ha demostrado lo contrario. El déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos se ha reducido de forma sostenida, pasando del 6.2% del PIB en 2022 a un 1.7% en 2024 y se proyecta en 2,3% para 2025. Esta corrección se ha logrado sin necesidad de restringir las importaciones, las cuales, de hecho, aumentaron un 2.1% en 2024, reflejando una recuperación saludable de la demanda interna.

¹⁰ Rao, A., Kumar, S., & Gupta, P. (2025). *Decarbonization dilemmas: Evaluating the impact on energy security and equity in emerging economies*. *Energy Economics*. Advance online publication. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0140988325002725>

¹¹ Sustainability Directory. (2025, June 11). Just transition: Fossil fuel dependent economies in developing nations. <https://prism.sustainability-directory.com/scenario/just-transition-fossil-fuel-dependent-economies-developing-nations/>



La reducción del desbalance externo en 2024 estuvo favorecida por el dinamismo de exportaciones no tradicionales, servicios como el turismo y las remesas, que compensaron la caída en exportaciones minero-energéticas.

Los datos de comercio exterior del primer trimestre de 2025 refuerzan la tesis de que es viable avanzar hacia un modelo económico menos dependiente de actividades extractivas sin comprometer la estabilidad externa. En efecto, las importaciones crecieron 16,5%, el mayor aumento en lo corrido del año, impulsadas principalmente por bienes manufactureros, intermedios y de capital.

Este dinamismo no solo desmiente los temores de una paralización de las importaciones por cuenta de la transición energética, sino que evidencia lo contrario: están aumentando las compras externas asociadas a sectores productivos no extractivos, como los aparatos eléctricos, vehículos y bienes intermedios industriales, esenciales para procesos de diversificación y modernización económica.

Además, las importaciones de bienes de capital —vitales para transformar la matriz productiva y energética— mostraron un repunte del 7,4%, lo que indica que se está invirtiendo en capacidades estructurales para una transición energética justa que impulsa este gobierno.

En conjunto, estas cifras sugieren que disminuir la dependencia extractiva es perfectamente compatible con el fortalecimiento del aparato productivo y la sostenibilidad de la balanza de pagos.

Este saneamiento de la balanza externa se debe a un cambio estructural en la composición de las divisas del país. El crecimiento del turismo internacional en Colombia representa una oportunidad para diversificar la canasta exportadora del país. En 2024, se superaron los 6,8 millones de visitantes extranjeros, y se proyecta que en 2025 se alcancen los 7 millones. Este flujo genera ingresos estimados en 17 mil millones de dólares para 2025 y 2026, con un aumento del 11,3 % en el gasto promedio por viaje.

Los ingresos por turismo internacional han experimentado un crecimiento histórico, alcanzando los USD 10 mil millones en 2024, un aumento del 12.8% respecto a 2023. Por primera vez en la historia del país, los ingresos generados por el turismo internacional superaron a los derivados de la exportación de carbón, que en 2023 fue de USD 9.224 mil millones. Esta cifra es un testimonio de la diversificación exitosa de las fuentes de divisas de Colombia, alejándose de la volatilidad de los precios del petróleo y del carbón.

El turismo, al generar divisas por servicios como alojamiento, gastronomía y transporte, se incorpora a la cuenta corriente como una exportación no tradicional. Su crecimiento sostenido al 10% anual y la generación de 150.000 empleos nuevos por año amplían su impacto económico. Este sector permite reducir la dependencia de productos básicos y materias primas, al tiempo que fortalece economías locales. Por tanto, su consolidación forma parte de las políticas impulsadas por este gobierno como parte de una estrategia de diversificación exportadora sostenible.

En línea con un mayor flujo de divisas, la tasa de cambio, el peso colombiano, se ha mantenido dentro de rangos compatibles con la reducción de la inflación, lejos de las predicciones de una maxidevaluación. Si bien el peso experimentó una depreciación en 2022, cerrando el año en \$4.810 pesos por dólar, ha mostrado una notable estabilidad y apreciación en el período 2023-2025. En julio de 2025, el tipo de cambio ha fluctuado alrededor de \$4,000 pesos por dólar. Si bien hay factores internacionales, asociados a la devaluación mundial del dólar en los mercados internacionales, también hay factores de confianza hacia los fundamentos de la economía nacional que han influenciado esta tendencia, la cual facilita la estabilización de la inflación y la gestión de los costos de importación, especialmente de tecnologías necesarias para la transición energética justa.

La evidencia reciente confirma que la transición energética en Colombia no ha alejado del país a la inversión extranjera directa (IED). Aunque en 2024 y el primer trimestre de 2025 se observó una disminución en los flujos de IED, esta fue consecuencia de factores coyunturales externos —como la caída en los precios internacionales del petróleo y el carbón— que impactaron la inversión global, especialmente en economías emergentes. Esta reducción no respondió a un cambio estructural derivado de la política energética del país, sino a un contexto internacional de menores precios y rentabilidades para los sectores minero-energéticos.

A pesar de esta coyuntura, la IED continúa siendo la principal fuente de financiamiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. En 2024, estos flujos alcanzaron los USD 14.269 millones, financiando en su totalidad el desbalance externo y mostrando una recomposición favorable hacia sectores no minero-energéticos como los servicios financieros, el comercio y la construcción. En el primer trimestre de 2025, Colombia recibió IED por USD 3.142 millones, lo que representa el 3% del PIB trimestral, destinándose también a actividades como manufacturas, transporte, electricidad y servicios empresariales.

Esta tendencia revela una economía que se adapta de manera dinámica a nuevos patrones de inversión global, por lo cual, lejos de ahuyentar el capital extranjero,

está contribuyendo a redirigirlo hacia sectores con mayor potencial de sostenibilidad y generación de empleo. Estos datos sugieren que es posible mantener flujos de IED compatibles con las necesidades de financiamiento externo del país y el impulso de una transformación productiva y social menos dependiente de las actividades extractivas.

La experiencia de Colombia entre 2022 y 2025 es un testimonio elocuente de que la transición hacia un modelo económico menos dependiente de la extracción de combustibles fósiles no solo es posible, sino que es compatible con la estabilidad macroeconómica. Los temores de una crisis económica, propagados por visiones ortodoxas, no se han materializado.

La diversificación de las fuentes de divisas, con el turismo superando al carbón y la IED fluyendo hacia sectores de alto valor agregado, junto con la estabilidad del peso colombiano, demuestran la viabilidad del programa de Gobierno del cambio de hacer prevalecer la vida sobre las ganancias de corto plazo de la extracción de combustibles fósiles. El compromiso del Estado con la inversión pública en la transición energética y la búsqueda activa de nuevas fuentes de financiación internacional, como la reciente adhesión al Nuevo Banco de Desarrollo (Banco BRICS), refuerzan la viabilidad de este proyecto transformador.

Colombia está siendo testigo de que es posible construir un futuro más próspero, equitativo y sostenible, sin sucumbir a las profecías de un colapso económico derivado de la menor dependencia de las exportaciones de petróleo y carbón. Este camino, basado en la diversificación, la inversión estratégica y la justicia social, es el que nos permitirá consolidarnos como una sociedad humanitaria donde prevalece la vida sobre la codicia ciega del extractivismo a ultranza.

La economía de la vida toma fuerza: crecer y depender menos del extractivismo

La experiencia colombiana de los últimos tres años contradice las predicciones ortodoxas que anticipaban un escenario catastrófico al reducir la dependencia de los combustibles fósiles. La evidencia reciente muestra que el estancamiento económico pronosticado está lejos de materializarse.

Aunque la visión anacrónica advierte sobre riesgos transitorios asociados a la transición energética, la evidencia global destaca que la dependencia del modelo extractivo implica riesgos estructurales, ligados a la alta volatilidad de los precios internacionales y a la disminución sostenida de la demanda de combustibles fósiles.

La reciente proyección de la International Energy Agency (IEA) en su más reciente informe revela que la demanda mundial de petróleo se estabilizará durante esta década, alcanzando un máximo alrededor de 105,5 millones de barriles por día hacia 2030, con un crecimiento que se desacelera significativamente después de 2025 y que incluso podría entrar en contracción al final del periodo (IEA, 2025). Este fenómeno está impulsado principalmente por cambios estructurales en la economía global, como el crecimiento económico por debajo de lo esperado y, más importante aún, la acelerada sustitución del petróleo en los sectores de transporte y generación eléctrica¹².

El informe señala además que el crecimiento de la demanda futura estará dominado por el uso de petroquímicos y biocombustibles, mientras que la demanda de petróleo para combustibles fósiles tradicionales se mantendrá estancada alrededor de los 84 millones de barriles diarios. Como resultado, las emisiones de CO2 derivadas del uso del petróleo alcanzarían su pico en 2027 (IEA, 2025).

Para un país con alta dependencia de la producción y exportación de hidrocarburos para generar divisas e ingresos fiscales, esta tendencia global representa un gran desafío. La estabilización y eventual reducción de la demanda mundial de petróleo implica que los mercados tradicionales para estos recursos se contraerán o, como mínimo, no crecerán en las próximas décadas.

Frente a este panorama, el Gobierno del cambio ha impulsado una intervención estatal estratégica. Este camino es esencial para una transición justa y sostenible, reconociendo que el mayor riesgo no es cambiar, sino quedarse atrapado en un modelo que en franco proceso de agotamiento. La transformación energética, lejos de ser una amenaza, representa una oportunidad para la diversificación económica a través de sectores no extractivos como la agricultura, el turismo y la industria. Una transición exitosa requiere la integración de políticas industriales heterodoxas lideradas por el Estado, mecanismos robustos de protección social y cooperación internacional estratégica.

Es posible reducir gradualmente la dependencia de los combustibles fósiles sin comprometer el crecimiento económico. El giro hacia la economía de la vida que estamos impulsando es gradual y ordenado y ha permitido mayor resiliencia macroeconómica e iniciar el camino hacia la diversificación productiva.

La transformación económica de Colombia no implica una paralización inmediata de la producción de hidrocarburos. La producción de petróleo no ha colapsado. La

¹² International Energy Agency. (2025, junio). Oil 2025: Analysis and forecast to 2030. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/018c3361-bc01-4482-a386-a5b2747ae82a/Oil2025.pdf?s=08>



producción de crudo en abril de 2025 se situó en 714 mil b/d. Si bien esta cifra representa una ligera disminución respecto a abril de 2024 (789 mil b/d), es importante señalar que la producción se mantiene en niveles previos al inicio de este gobierno, proyectándose que en 2025 se mantenga por encima de los 750 mil b/d barriles por día.

El giro hacia una economía de la vida, promovida por este Gobierno, ha demostrado que es posible diversificar productivamente sin sacrificar el crecimiento del PIB ni la formación de capital. Este proceso, iniciado después del crecimiento insostenible de 2021–2022, muestra una transición robusta hacia un modelo más equilibrado y resiliente.

Durante 2021 y 2022, Colombia vivió una aceleración económica abrupta —7,6 % y 3,8 % del PIB, respectivamente— que generó desequilibrios macroeconómicos notables: inflación elevada (alcanzando 13 % en 2022), déficits gemelos (fiscal y de cuenta corriente), y aumento en la deuda pública.

En 2023, era necesaria una corrección: se evitó la recesión y se forjaron las bases para una recuperación más sostenible. En 2024, el PIB creció 1,6 %, superando el 0,7 % de 2023, en un entorno de menor inflación y reducción del déficit de cuenta corriente, que refleja una mayor estabilidad macroeconómica que la observada durante el repunte del PIB postpandemia entre 2021 y 2022.

En 2024, la demanda interna creció 2 %, respaldada por el consumo familiar y la inversión fija, lo que contribuyó a reactivar el aparato productivo.

Sectores emergentes no extractivos demostraron su potencial: Agricultura y ganadería crecieron 8,1 %, aportando 0,8 puntos porcentuales al PIB, impulsadas por cultivos como café y limón Tahití. Actividades artísticas y entretenimiento también registraron 8,1 %, contribuyendo con 0,3 puntos porcentuales por eventos masivos como Copa América y Mundial femenino. Construcción, tras varios trimestres en negativo, volvió a terreno positivo con 1,9 % y se nutrió de obras civiles (centrales eléctricas, puentes, acueductos).

Estos sectores reflejan la lógica de la economía de la vida: actividades centradas en sostenibilidad, digitalización, conectividad social y bienestar, reemplazando gradualmente la extracción intensiva sin dejar de crecer.

La crítica ortodoxa señalaba que esta estrategia desincentivaría la inversión. Contrariamente, la formación bruta de capital fijo creció 7,6 % en 2024. Este crecimiento fue impulsado principalmente por: obras civiles (11,7 %), vinculadas a infraestructura energética y logística; maquinaria y equipo, con mejoras en

equipamiento para transporte, agricultura y energía solar. Estos datos evidencian que la transformación productiva del programa de gobierno del cambio no ha detenido la inversión, sino que la reorienta hacia proyectos con retornos sociales y ecológicos.

El primer trimestre de 2025 confirmó esta tendencia. En mayo de 2025, el Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE) creció 2,7% en comparación con el mismo mes de 2024. Este resultado refleja una economía que está diversificando sus motores de crecimiento. Las actividades de administración pública, salud, educación, cultura y entretenimiento lideraron con un incremento del 4,87%, seguidas muy de cerca por el comercio, el transporte, el alojamiento y los servicios de comida, que crecieron un 4,6%. Las actividades financieras también mostraron una expansión importante de 3,1%.

En 2025, el sector artístico, cultural y de entretenimiento ha jalonado el crecimiento en línea con el potencial productivo del país en este sector. Con eventos masivos como conciertos, festivales y producciones de cine y televisión este sector no solo contribuye al PIB, sino que dinamiza el turismo, el empleo juvenil y el comercio local, con una contribución proyectada de 1,2 puntos porcentuales al crecimiento económico.

El sector de comercio, transporte y alojamiento también da signos de reactivación, impulsado por la recuperación de la manufactura, el turismo y una mayor demanda interna.

El fortalecimiento de la agricultura y ganadería continúa en 2025, sustentado en una buena cosecha de café, cultivos resilientes al fenómeno de La Niña, y un fuerte desempeño de la ganadería bovina, avícola y porcina. Esto no solo garantiza seguridad alimentaria, sino que refuerza encadenamientos industriales en alimentos, bebidas y logística.

Simultáneamente, la industria manufacturera retornará al crecimiento en 2025, luego de dos años de contracción. Esta recuperación será impulsada por una mayor demanda de insumos para la construcción, la reactivación de la producción de alimentos y bebidas, así como aumentos en la productividad resultantes de la inversión en maquinaria.

La infraestructura 5G, el Metro de Bogotá y las obras del MIO en Cali también serán motores de inversión que potenciarán el sector de obras civiles, compensando la caída en construcción residencial.

Desde la perspectiva del gasto, el crecimiento en 2025 continuará siendo liderado por: mayor consumo privado, estimulado por la reducción de la inflación y el fortalecimiento del ingreso disponible; y la inversión fija resiliente, orientada hacia sectores estratégicos, productivos y sostenibles.

Esta es la demostración empírica de que la economía de la vida no es una renuncia al crecimiento económico, sino una transformación productiva necesaria. No solo hemos mantenido el crecimiento económico, sino que lo hemos hecho más inclusivo, equilibrado y compatible con la sostenibilidad tanto económica como ambiental.

Es en este marco de políticas que el proyecto de ley del PGN apuesta por la inversión pública en programas y proyectos de interés nacional estratégico (PINES), que continúen ayudando a impulsar la diversificación del aparato productivo nacional, de cara a los retos del siglo 21.

Es posible impulsar la economía verde sin generar presiones inflacionarias

La teoría económica tradicional (ortodoxa) a menudo atribuye la inflación principalmente a excesos de demanda validadas por una expansión monetaria. Sin embargo, la teoría heterodoxa y la dinámica inflacionaria global postpandemia desafían esta visión. La inflación no es únicamente un fenómeno monetario, sino el resultado de interacciones complejas entre la demanda, la oferta, las estructuras institucionales y los choques externos.

La inflación puede ser desencadenada o exacerbada por fenómenos como las guerras, que interrumpen las cadenas de suministro mundiales, especialmente en los sectores energético y alimentario. Por ejemplo, la guerra en Ucrania provocó aumentos repentinos en los precios internacionales del trigo y el petróleo, lo que contribuyó a la inflación tanto en economías desarrolladas como en desarrollo. Asimismo, los fenómenos meteorológicos extremos —como sequías, inundaciones y huracanes— reducen la producción agrícola y dañan la infraestructura, provocando escasez de suministros y alzas en los precios.

En 2022 la inflación global alcanzó un máximo de 9,5% interanual, que afectó tanto a economías avanzadas como emergentes, incluida Colombia, luego de ese pico ha mantenido una tendencia de descenso moderado y aún se mantiene por encima de niveles previos a la pandemia. Investigaciones recientes respaldadas por

instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) señalan que esta situación obedece más a choques de oferta globales que a un exceso de demanda. Estos estudios destacan que, si bien la política monetaria y fiscal expansiva durante la pandemia tuvo un papel en el aumento inicial de la demanda, la fuerza predominante detrás del incremento inflacionario fue el impacto de las alteraciones en los precios relativos, especialmente en la energía, los alimentos y los costos logísticos. En particular, la crisis energética desencadenada por la invasión rusa a Ucrania generó un shock en los precios internacionales que repercutió directamente en las economías nacionales, incluyendo Colombia, donde el traslado de estos aumentos a la inflación interna fue determinante¹³.

Un análisis hecho para 21 países revela que el componente no subyacente de la inflación —es decir, la parte atribuible a fluctuaciones en precios volátiles como energía y alimentos— explica la mayor parte de las variaciones en la inflación observada durante el periodo reciente. En contraste, factores asociados a la demanda, principalmente el consumo interno (público y privado), jugaron un rol mucho más limitado en el comportamiento de la inflacionaria. Estos hallazgos refuerzan la idea de que la inflación reciente responde principalmente a perturbaciones externas de oferta y no a un sobrecalentamiento interno de la economía.

Este tipo de análisis, respaldados por organismos como el FMI, ponen de manifiesto que la inflación global reciente, y por extensión la colombiana, ha estado más influenciada por choques de oferta externos —particularmente en los mercados de energía y alimentos— que por un exceso de demanda interna validado por una expansión monetaria.

Desde marzo de 2023, Colombia ha registrado una tendencia sostenida a la baja en la inflación, luego de alcanzar un pico del 13,34%, el nivel más alto desde 1999. En 2024, la inflación cerró en 5,2%, su nivel más bajo desde 2020, y continuó descendiendo en 2025, registrando un 4,8% al finalizar el primer semestre de 2025, su nivel más bajo en cinco años. Esta tendencia a la baja de la inflación ha sido liderada por la desaceleración de la inflación de alimentos, que pasó de un promedio anual de 14,7% en 2023 a 4,3% en junio de 2025.

La desaceleración de la inflación nacional responde a una combinación de factores, entre ellos la normalización de los choques globales de oferta, la recuperación de las cadenas logísticas, y especialmente el fortalecimiento del sector agropecuario

¹³ Dao, M. C., Gourinchas, P.-O., Leigh, D., & Mishra, P. (2024). *Understanding the international rise and fall of inflation since 2020*. *Journal of Monetary Economics*, 148(Supplement), 103658. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2024.103658>

a través de políticas públicas emprendidas por el Gobierno del cambio que facilitaron el acceso a créditos, fomentaron la capitalización rural, impulsaron la formalización de la propiedad y avanzaron en la implementación de la reforma agraria.

Estos avances se han visto parcialmente contrarrestados por la persistencia, en ciertos sectores, de la llamada inflación por utilidades. Investigaciones recientes señalan que el lento descenso de la inflación observado en Colombia tras la pandemia no se debe a un exceso de demanda agregada, sino al aumento de las utilidades empresariales en sectores con estructuras de mercado oligopólicas e incluso monopolísticas¹⁴.

Este fenómeno, conocido como inflación por utilidades, refleja un aumento estratégico en los márgenes de ganancia, aprovechando fallas en la competencia, disrupciones en la oferta y una regulación insuficiente. En este contexto, la política monetaria convencional —basada en el control de la demanda agregada a través de las tasas de interés— pierde efectividad y puede generar efectos contractivos no deseados.

La lucha contra la inflación requiere por tanto un enfoque integral que combine instrumentos fiscales, como impuestos a las ganancias extraordinarias, con reformas orientadas a fortalecer la competencia, reducir la concentración de mercado y mejorar la supervisión sobre las prácticas de fijación de precios. Paralelamente, se debe avanzar en una transformación económica y social que permita al país aumentar la oferta interna de los alimentos y la energía. Todo ello contribuiría a crear un entorno más propicio para el control inflacionario y la estabilidad macroeconómica.

A pesar de la moderación de la inflación, la tasa de intervención del Banco de la República ha disminuido a un ritmo más lento: pasó de 13,25% a 9,25% entre octubre de 2023 y junio de 2025. Esto se traduce en una tasa real de política monetaria de 4,4%, es decir, aproximadamente 3,3 puntos porcentuales por encima del promedio histórico del siglo 21 (1,0%) y superior a la registrada durante la crisis financiera global de 2007. Esta situación incide negativamente sobre el crecimiento económico, especialmente en sectores sensibles a la demanda de crédito como la construcción de vivienda, el comercio y la industria.

En el actual escenario económico, marcado por una inflación con tendencia estable y a la baja, junto con una tasa de cambio estable y niveles de empleo favorables,

¹⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). Inflación por utilidades empresariales y poder de mercado en Colombia. Nota Macroeconómica No. 3. Recuperado de <https://www.minhacienda.gov.co>

resulta oportuno avanzar hacia una mayor flexibilidad de la política monetaria. Mantener una brecha elevada entre la tasa de interés real y la tasa de intervención favorece la inversión de corto plazo y rentista, mientras desalienta la inversión productiva de largo plazo. Una restricción monetaria de estas características le resta dinamismo a la reactivación económica en momentos en los cuales es necesario avanzar con rapidez hacia un modelo productivo que eleve el PIB potencial, mediante una adecuada adaptación al cambio climático y a la digitalización.

Mantener por mucho tiempo tasas de interés reales por encima de su promedio histórico, puede contribuir a frenar la inversión y el consumo, y de ese modo detener la aceleración económica que requiere el país tanto en lo social como en lo fiscal; encarece el financiamiento público y privado, restringiendo el margen fiscal y la capacidad de intervención del Estado, y limita el crecimiento económico, afectando el empleo y la reducción de la pobreza.

La experiencia reciente demuestra que una política monetaria rígida, centrada exclusivamente en mantener elevada las tasas de interés, sin diferenciar el origen de la inflación, puede frenar innecesariamente la actividad productiva, cuando lo que se requiere es una mayor inversión en sectores estratégicos. Es por tanto conveniente revisar la posibilidad de adoptar un enfoque de política monetaria más amplio y flexible, que permita ajustar desviaciones temporales de la inflación cuando estas provienen de choques de oferta. Un enfoque de estas características evitaría respuestas contractivas excesivas y permitiría proteger el crecimiento económico y la inclusión social.

Persistir en una política monetaria restrictiva tiene efectos marginales sobre el control de la inflación, pero si atrasa la recuperación económica y el avance del país hacia un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible, en línea con los objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y recomendaciones recientes de organismos internacionales como la OCDE¹⁵.

Actualmente, en lugar de centrarse en restringir la demanda agregada, la política monetaria podría, mediante un enfoque más flexible de tasas de interés, ayudar a reducir los costos del financiamiento de inversiones en infraestructura, transición energética, agricultura resiliente y sistemas de transporte sostenibles, como lo propone el programa de Gobierno del Cambio. Iniciativas como el RegioTram de la Sabana o la masificación de buses eléctricos no solo fomentan una mayor eficiencia

¹⁵ OECD/UNDP (2025), Investing in Climate for Growth and Development: The Case for Enhanced NDCs, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/16b7cbc7-en>.

energética, sino que además contribuyen a reducir las presiones inflacionarias futuras derivadas del precio de los combustibles fósiles.

Además, el fortalecimiento del sistema educativo y de la innovación tecnológica es esencial para consolidar un modelo de crecimiento sostenible y menos vulnerable a los choques externos, que en la actualidad tienen un alto impacto sobre la inflación. El desarrollo de capacidades nacionales para la conservación, distribución y transformación de alimentos, así como para la generación de energías limpias, debe ser una prioridad estratégica para garantizar la estabilidad de los precios y del desarrollo, tal como lo prevé el programa de Gobierno del Cambio.

Este nuevo enfoque no implica desconocer la importancia de la autonomía del banco central. Por el contrario, se trata de respetarla, al tiempo que se promueve una coordinación institucional más efectiva entre la política monetaria, la política fiscal y la regulación macroprudencial del sistema financiero, de tal modo que mejore el acceso de los empresarios y del sector público al crédito productivo y se evite la formación de burbujas especulativas con la inflación de activos financieros.

En suma, la experiencia reciente en Colombia evidencia que una dosis excesiva de ortodoxia monetaria, sostenida a pesar de la moderación inflacionaria y de la debilidad de la demanda agregada, puede desacelerar el crecimiento económico en detrimento de los beneficios sociales de la reactivación. Es conveniente, por tanto, transitar hacia una política monetaria más flexible, sensible al origen de las presiones inflacionarias, y coherente con un modelo de desarrollo económico sostenible, resiliente al cambio climático. Esto no solo contribuiría a estabilizar los precios a mediano y largo plazo, sino también a garantizar un crecimiento inclusivo y duradero para el país.

La transformación productiva avanza con menos pobreza y mayor equidad

Durante años se sostuvo que el crecimiento económico reduciría automáticamente la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, la experiencia nacional e internacional ha demostrado que esta visión es limitada. La persistencia de la pobreza y la profundización de las brechas sociales y regionales exigen políticas activas para un desarrollo sostenible. En este contexto, la puesta en marcha del programa de Gobierno del Cambio ha demostrado ser que es posible avanzar hacia una economía de la vida, más amigable con el medio ambiente, y de forma simultánea, reducir la pobreza y la desigualdad.

Los resultados respaldan el impulso que con este proyecto de ley le queremos dar a nuestro programa de gobierno. En 2024, Colombia alcanzó un hito importante

en su lucha contra la pobreza: la incidencia de la pobreza multidimensional se redujo al 11,5%, una disminución de 0,6 puntos porcentuales respecto al 2023, según cifras oficiales del DANE. Esta mejora significa que alrededor de 251.000 personas superaron esta condición en un solo año.

Entre los factores que explican la reducción de la pobreza multidimensional, el DANE destaca la reducción del rezago escolar y del hacinamiento crítico. Esto confirma que la inversión pública en educación y vivienda digna, con un enfoque en calidad habitacional, tiene efectos directos y medibles en la superación de la pobreza. No obstante, también se identificó un gran reto: las elevadas brechas regionales de acceso a los servicios de salud. Este ratifica la importancia de la reforma a la salud como parte de una política social integral y sostenida.

La pobreza multidimensional no se limita a la falta de ingresos. Refleja carencias simultáneas en educación, salud, vivienda, empleo y acceso a servicios básicos. Por eso, su reducción no depende exclusivamente del crecimiento económico o de la dinámica del mercado. Requiere políticas públicas integrales y diferenciadas, con capacidad de respuesta a las realidades específicas de cada región y grupo social.

Los avances recientes son insuficientes pero prometedores. Las regiones de Amazonía-Orinoquía, Oriental y Caribe registraron disminuciones estadísticamente significativas en la incidencia de pobreza multidimensional. Estos resultados muestran el impacto positivo de políticas públicas orientadas a cerrar brechas históricas, como la inversión en infraestructura social, el fortalecimiento de la educación rural y la expansión de programas de inclusión productiva.

El análisis de los datos más recientes sobre pobreza multidimensional revela una verdad ineludible: su reducción no ha sido homogénea ni suficiente, y su superación exige una acción estatal decidida, sostenida y territorialmente diferenciada.

En materia de pobreza monetaria el Gobierno del Cambio también le puede mostrar al país avances significativos: esta se redujo al 31,8%, la cifra más baja registrada en los últimos doce años. Se ubicó 4,7 puntos porcentuales por debajo de los niveles de 2019 previos a la pandemia (36,5%) y 2,8 puntos porcentuales por debajo de lo observado en 2023 (34,6%).

La pobreza extrema también retrocedió, al pasar de 12,6% en 2023 a 11,7% en 2024, esto es una disminución de 0,9 puntos porcentuales; situándose por primera vez por debajo de los niveles registrados antes de la pandemia.

Estos avances se traducen en mejoras concretas para millones de personas: aproximadamente 1,27 millones de personas salieron de la pobreza monetaria, mientras que cerca de 420 mil superaron la pobreza extrema. Esta evolución coincide con el incremento del valor de la línea de pobreza monetaria, que en 2024 se ubicó en \$460.198 per cápita mensual, y de la línea de pobreza extrema, en \$227.220, reflejando una actualización del umbral de referencia del 5,7% frente a 2023¹⁶.

El aumento real del salario mínimo, la disminución en los precios de los alimentos y la moderación del desempleo fueron factores determinantes en la reducción de la pobreza monetaria. Las ayudas institucionales, especialmente las transferencias monetarias, también contribuyeron a reducir la pobreza (2,3 puntos porcentuales), evitando que esta alcanzara el 34,1%.

Estas cifras reiteran la importancia la intervención decidida del Estado en la reducción de la pobreza monetaria, que ha orientado esfuerzos hacia la generación de empleo digno, el fortalecimiento de la protección social, la inversión en sectores estratégicos y mejoras la incidencia redistributiva de las transferencias monetarias. De ahí la importancia de las reformas laboral y pensional que ha impulsado este gobierno.

En las cabeceras municipales, la pobreza monetaria se redujo en 3,2 puntos porcentuales (de 31,8% en 2023 a 28,6% en 2024), mientras que en los centros poblados y zonas rurales dispersas la reducción fue de 1,5 puntos porcentuales (de 44,0% a 42,5%). Las ayudas estatales monetarias desempeñaron un papel determinante en la mitigación de la pobreza monetaria en territorios con menor desarrollo relativo. En 2024, su efecto fue especialmente significativo en ciudades como Florencia, Montería y Riohacha, donde contribuyeron a reducciones de hasta 2,0 puntos porcentuales en la pobreza monetaria. El impacto de este tipo de ayudas contribuyó a la disminución de la pobreza monetaria de los centros poblados y zonas rurales dispersas en 4,6 puntos porcentuales.

Cabe resaltar que las cifras recientemente presentadas por el DANE son el resultado de un esfuerzo técnico que permite comparar los resultados de este gobierno con los de gobiernos anteriores desde 2012. Este empalme de datos evidencia una mejora técnica y metodológica con estándares internacionales. Si bien los resultados muestran avances, la reducción de la pobreza monetaria no fue homogénea en todo el territorio nacional. Las políticas públicas con enfoque

¹⁶ La pobreza monetaria se define por la incapacidad de un hogar de acceder a una canasta básica de bienes y servicios (línea de pobreza) o una canasta básica de alimentos (línea de pobreza extrema).



territorial están dando resultados, pero persisten retos estructurales que resaltan la importancia de seguir avanzando en esta dirección.

En materia de desigualdad también se evidencian avances. Entre 2023 y 2024, el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución del ingreso, pasó de 0,553 a 0,551 a nivel nacional. Aunque modesta, esta disminución representa una señal positiva de que las políticas públicas orientadas a la equidad están comenzando a dar resultados.

En las zonas urbanas, el coeficiente de Gini se redujo de 0.487 a 0.482, mientras que en las zonas rurales pasó de 0.533479 a 0.477. Estos datos evidencian una mejora leve pero sostenida en la distribución del ingreso, especialmente en las cabeceras municipales, donde históricamente se ha concentrado una parte significativa de la desigualdad.

El coeficiente de Gini es un indicador ampliamente reconocido a nivel internacional. Su escala va de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad total). Por tanto, cualquier disminución, por pequeña que sea, representa un paso hacia una sociedad más justa y cohesionada.

La desigualdad sigue siendo uno de los principales desafíos estructurales del país. Colombia continúa figurando entre las naciones más desiguales de América Latina y del mundo. Esta realidad no solo limita las oportunidades de millones de ciudadanos, sino que también debilita la cohesión social, restringe el crecimiento económico y erosiona la confianza en las instituciones democráticas.

A pesar de los logros citados, persiste la pobreza y la desigualdad y es más marcada en las cabeceras municipales y en los centros poblados y zonas rurales dispersas. Para afrontar este reto se requiere una acción decidida del Estado: el mercado, por sí solo, no corrige estas asimetrías.

La experiencia internacional respalda esta visión. Organismos como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE han reconocido que la reducción de la pobreza y la desigualdad requiere una intervención estatal activa y eficiente. La evidencia empírica demuestra que las políticas de protección social, la inversión en capital humano y la infraestructura pública son fundamentales para garantizar un crecimiento inclusivo y sostenible.

En este contexto, el Estado colombiano debe asumir un rol protagónico. No se trata solo de ampliar la cobertura de programas sociales, sino de transformar las condiciones estructurales ligadas a la persistencia de la pobreza. Esto implica: i) fortalecer la inversión pública en salud, educación y vivienda digna en las regiones

más rezagadas: ii) garantizar el acceso efectivo a servicios básicos, especialmente en zonas rurales y periféricas: iii) promover la generación de empleo y la inclusión productiva, con enfoque territorial y diferencial: iv) asegurar la sostenibilidad fiscal de las políticas sociales, mediante una tributación progresiva y eficiente.

En este marco, el programa del Gobierno del Cambio constituye una apuesta integral por el desarrollo nacional. Generar empleo verde, fomentar la economía digital reducir la dependencia de los combustibles fósiles y democratizar el acceso a la energía son pilares de un modelo económico más sostenible y justo, alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

No obstante, se requiere avanzar más. Colombia sigue siendo uno de los países más desiguales de América Latina y del mundo. Por ello, este proyecto de ley materializa una propuesta al Congreso dirigida a fortalecer la inversión pública en regiones rezagadas, fortaleciendo infraestructura, educación, salud y servicios básicos. Estas inversiones deben acompañarse de mecanismos de participación ciudadana, transparencia y evaluación de impacto, para asegurar que los recursos beneficien efectivamente a quienes más lo necesitan.

En este contexto el PGN 2026 busca avanzar hacia una política fiscal progresiva que permita financiar estas transformaciones sin comprometer la estabilidad macroeconómica. La justicia tributaria es una condición indispensable para construir una economía más equitativa, dinámica y democrática.

Pacto Fiscal por el Desarrollo Nacional

Activación de la cláusula de escape y recuperación económica

La activación de la cláusula de escape de la regla fiscal en 2025 es el punto de partida de una trayectoria de ajuste estructural de mediano plazo, orientada a fortalecer la resiliencia económica y fiscal del país.

Esta medida permite una desviación temporal de las metas estructurales, dentro del marco legal de responsabilidad fiscal vigente, y está acompañada de una hoja de ruta clara para el retorno gradual a los parámetros cuantitativos de balance primario neto estructural definidos en el Ley 1473 de 2011 a partir de 2028. Esta decisión evita un ajuste fiscal abrupto que pondría en riesgo la estabilidad macroeconómica del país.

Más allá de su carácter técnico, esta decisión se inscribe en una estrategia de transformación productiva que busca articular la inversión pública, a través de los

Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINES), con la diversificación de la estructura económica. Su objetivo es mitigar el riesgo de crisis fiscales recurrentes, reduciendo la dependencia del país de los ciclos de precios de materias primas y de los flujos financieros hacia economías emergentes. La historia económica ha demostrado que los modelos altamente dependientes de las actividades minero-energéticas generan ingresos volátiles, aumentan la exposición a shocks externos y perpetúan la desigualdad.

Fomentar sectores no extractivos como la agricultura, la manufactura, los servicios, la tecnología y el turismo, permite generar ingresos corrientes más estables y sostenibles. Evidencia empírica reciente sugiere que la sofisticación de la estructura productiva —medida a través del Índice de Complejidad Económica (ECI, por sus siglas en inglés)— está estrechamente vinculada con una menor probabilidad de ocurrencia de crisis fiscales (Gómez-González, Uribe & Valencia, 2023)¹⁷.

Según el aludido estudio, un incremento de un punto en el ECI puede reducir hasta en 50% la probabilidad de experimentar un episodio de crisis fiscal, efecto que persiste incluso luego de controlar variables macroeconómicas tradicionales como la deuda pública, el crecimiento real del PIB o la inflación. Esta evidencia apoya la necesidad de adoptar políticas fiscales orientadas al fortalecimiento de sectores complejos y diversificados en ras de impulsar el desarrollo económico sostenible y por esa vía consolidar la sostenibilidad fiscal.

La cláusula de escape permite cumplir el mandato de sostenibilidad fiscal, consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política, con la necesidad de impulsar la diversificación productiva del país mediante inversiones estratégicas en infraestructura, ciencia, tecnología e innovación. Esta orientación de la política fiscal adquiere mayor relevancia si se considera que las agencias calificadoras de riesgo tienden a valorar positivamente a economías con una base productiva más diversificada, al considerarlas menos expuestas a shocks sectoriales y, por tanto, con menores riesgos fiscales y crediticios estructurales.

En este sentido, la estrategia fiscal del Gobierno nacional contempla una senda de ajuste gradual, con metas explícitas de reducción del déficit y de la deuda pública neta. El MFMP 2025 establece que el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se reducirá del 7,1% del PIB en 2025 al 4,9% en 2027, y que a partir de 2028 se retomará el cumplimiento estricto del Balance Primario Neto Estructural (BPNE), de acuerdo con los parámetros cuantitativos definidos en el artículo 5º de

¹⁷ Gómez-González, J. E., Uribe, J. D., & Valencia, O. (2023). Does economic complexity reduce the probability of a fiscal crisis? *World Development*, 170, 106402. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106402>



la Ley 1473 de 2011, modificada por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021. Esta trayectoria permitirá estabilizar la deuda neta del GNC en torno al 61,3% del PIB hacia 2036, por debajo del límite permitido por la Ley 1473 de 2011 (71%) y en un nivel similar al proyectado en la exposición de motivos de la Ley 2155 de 2021.

La política fiscal en Colombia no es neutral en el sentido ortodoxo de no incidir sobre el crecimiento económico¹⁸. Activar la cláusula de escape de la regla fiscal no genera automáticamente un efecto *crowding-out* o desplazamiento sobre la inversión privada¹⁹. Por el contrario, permite dinamizar el crecimiento al impulsar la transición hacia una economía más diversificada, dinamizada por procesos de digitalización y descarbonización. Estas transformaciones estructurales permiten la creación de nuevos mercados y patrones de consumo, que fortalecen el tejido productivo. Así, se amplía la base gravable y el recaudo tributario, lo cual favorece la sostenibilidad fiscal a través de un mejor balance primario de carácter estructural y de la estabilización de la deuda pública como porcentaje del PIB.

La adopción de una cláusula de escape dentro del marco de una regla fiscal debe entenderse no únicamente como un mecanismo contracíclico ante choques negativos, sino como una herramienta estratégica para evitar desajustes macroeconómicos estructurales derivados de una brusca e intempestiva reducción del gasto público. En países en desarrollo, la imposición rígida de límites al gasto puede provocar una reducción abrupta de la inversión pública, especialmente en sectores esenciales para la transformación productiva, debilitando las perspectivas de crecimiento potencial y agravando vulnerabilidades fiscales futuras.

La activación de la cláusula de escape también está alineada con enfoques internacionales postpandemia sobre el rol de la política fiscal frente a los retos del siglo 21. Organismos como el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han reconocido que las reglas fiscales modernas deben incorporar mecanismos de flexibilidad condicionada, que permitan responder a contextos extraordinarios sin debilitar la sostenibilidad fiscal. Casos como Chile, Perú y Jamaica demuestran que es posible mantener la credibilidad fiscal y el acceso a los mercados, incluso en escenarios de desviación temporal, acompañada de una trayectoria clara de

¹⁸ La teoría ortodoxa asume que todo aumento de deuda pública implica un alza equivalente de impuestos futuros. Bajo equivalencia ricardiana, hogares y empresas, plenamente informados, anticipan ese ajuste fiscal y reducen automáticamente consumo e inversión ante cualquier aumento del déficit fiscal. De este modo, el gasto estatal financiado con deuda sería neutro para la demanda agregada.

¹⁹ Mora Narváez, D. F. (2020). El *crowding-in* de la inversión pública en Colombia, 1970–2012. Bogotá: Escuela Colombiana de Ingeniería.

Onder, Y. K., Pérez, M. J., & Rodríguez, A. L. (2021). El impacto de la deuda pública sobre el canal del *crowding-out*. Documento de Trabajo 21-05, Banco de la República de Colombia.

Chamorro Narváez, R. (2017). Crecimiento económico y política fiscal: una revisión crítica. *Revista Economía y Desarrollo*, 18(1), 23–45

retorno y una supervisión técnica independiente. A nivel mundial es reconocido que el uso de cláusulas de escape, enmarcado en una estrategia de transformación productiva, contribuye simultáneamente a evitar crisis macroeconómicas de corto plazo y a reducir el riesgo estructural de crisis fiscales recurrentes.

En este marco, el Gobierno Nacional reitera su compromiso con la responsabilidad fiscal, la transparencia y la rendición de cuentas. La cláusula de escape es una herramienta regulada, temporal y disciplinada, que permite mantener una política fiscal activa en contextos de retos nacionales y globales extraordinarios. Su activación está sujeta a vigilancia institucional por parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) y el Congreso de la República.

El país enfrenta hoy desafíos que no pueden resolverse con ajustes fiscales abruptos. La activación de la cláusula de escape es una decisión responsable, que busca proteger la estabilidad macroeconómica, garantizar la inversión social y sentar las bases de una economía más resiliente, inclusiva y de unas finanzas nacionales más sostenibles.

La activación de la cláusula de escape de la regla fiscal ha sido bien aceptada por los mercados. La demanda por bonos de deuda pública nacional se ha mantenido elevada, lo que refleja la confianza de los inversionistas en la capacidad del país para cumplir sus obligaciones financieras. Este comportamiento del mercado es una señal clara de que la comunidad financiera internacional reconoce la solidez institucional de Colombia y su compromiso con la sostenibilidad fiscal.

La activación de la cláusula de escape no compromete el cumplimiento de los compromisos del país en materia de deuda pública. El historial crediticio de Colombia sigue siendo un símbolo de prestigio nacional. Sincerar las cifras permite establecer metas más realistas para honrar las obligaciones crediticias sin asfixiar la economía, dentro del marco de responsabilidad fiscal definido por la Ley 1473 de 2011. Esto tiene un efecto reputacional positivo.

Las tasas de interés de los bonos de deuda pública colombiana se han mantenido elevadas, principalmente por el aumento en los rendimientos de los bonos del Tesoro de Estados Unidos, que sirven como referencia para las emisiones de deuda en los mercados emergentes. El que el EMBI de Colombia —que mide el rendimiento de los bonos emitidos por países emergentes, principalmente en moneda extranjera como el dólar— se ha mantenido por debajo del promedio de

América Latina²⁰. El EMBI de Colombia descendió de 3,97 el 7 de agosto de 2022 a 3,23 a mediados de julio de 2025, mientras que, en el mismo periodo, el EMBI de América Latina pasó de 4,62 a 3,88.

Entre enero de 2021 y mediados de 2025, el rendimiento del bono a 10 años de EE. UU. ha aumentado unos 300 puntos básicos, y en la actualidad se ubica alrededor de 4,5%. Este incremento refleja las principales causas: el alza global de tasas de interés —especialmente en EE.UU.—, aumento de la percepción de riesgo y flujos de capital hacia activos más seguros. Para países emergentes como Colombia, implica mayores tasas de financiamiento, caída en precios de bonos y, por ende, un encarecimiento de su deuda soberana.

En un contexto de percepción de mayor riesgo financiero sobre la deuda pública mundial, Moody's Ratings mantuvo la calificación crediticia de Colombia en grado de inversión Baa2 con perspectiva estable. Standard & Poor's Global redujo la calificación de BB+ a BB, con perspectiva negativa.

En sus análisis, Moody's y S&P identificaron factores estructurales que respaldan la resiliencia económica y la estabilidad macroeconómica del país. Moody's destacó los contrapesos institucionales, en particular los poderes legislativo y judicial, que limitan modificaciones abruptas en la política pública y favorecen la continuidad de lineamientos económicos estables.

S&P Global subrayó la credibilidad y autonomía del Banco Central, su esquema de metas de inflación y la flexibilidad del régimen cambiario, elementos que han operado como mecanismos de absorción frente a choques externos.

Ambas agencias valoraron la solidez del sistema financiero, la orientación responsable de la política monetaria, la contribución del consumo privado al crecimiento y el historial de políticas macroeconómicas prudentes. También señalaron que el déficit en cuenta corriente se financia principalmente con inversión extranjera directa.

El elevado costo del servicio de la deuda pública se ha convertido en el principal obstáculo para reducir el déficit fiscal. Se prevé que el pago de intereses de la deuda del GNC represente en 2025 alrededor de dos terceras partes del déficit fiscal proyectado (7,1% del PIB). El MHCP, a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN), adelanta una activa política de

²⁰ El EMBI refleja el riesgo país a través del spread (diferencial) entre los bonos de deuda soberana de los países emergentes y los bonos del Tesoro de EE.UU., considerados libres de riesgo. Un aumento del EMBI indica que los inversionistas perciben mayor riesgo y, por tanto, exigen mayores rendimientos para prestar.

manejo de deuda, dirigida a mejorar el perfil de sus pasivos crediticios en términos de costo, plazos y liquidez. Esto incluye operaciones con TES, bonos globales, diversificación en canastas de monedas y derivados financieros. El objetivo es reducir el costo del pago de intereses y asegurar la liquidez requerida para honrar las obligaciones de pago contraídas.

Los resultados de este esfuerzo, a nivel interno, se ven contrarrestados por las tasas reales de interés de referencia del Banco de la República, que se mantienen alrededor de un 4% superiores a su promedio histórico. Estas tasas elevan el costo de financiamiento para el Tesoro, especialmente en el tramo corto de la curva de rendimientos de los TES, restando espacio fiscal para la inversión pública. Dicha inversión es crucial para la expansión del PIB potencial y la diversificación productiva, elementos que, a su vez, impulsan el recaudo tributario.

Por ello, ayudaría mucho a la consolidación fiscal que el Banco de la República, en el marco de su autonomía constitucional, evalúe la conveniencia de reducir la tasa de interés de política monetaria. Esta medida, en coordinación armónica con los objetivos del Gobierno, potenciará los esfuerzos gubernamentales dirigidos a contener el costo de la deuda, liberar recursos vitales para la inversión productiva y fortalecer la estabilidad fiscal. La sostenibilidad fiscal y el desarrollo económico nacional exigen una coordinación efectiva entre la política monetaria y la política fiscal, tal como lo consagra nuestra Constitución Política.

La experiencia internacional respalda este enfoque. Muchos países, especialmente desarrollados, están flexibilizando sus reglas fiscales para financiar mayores gastos en defensa y seguridad. Colombia, sin recortar el gasto en defensa y policía, está utilizando esta flexibilidad para proteger la vida, impulsar la inversión social y transformar su modelo productivo. Esta diferencia es fundamental: mientras otros financian la guerra, nosotros financiamos la vida, la paz, la equidad y la sostenibilidad.

En suma, la estabilidad fiscal no es un fin en sí mismo, sino un medio para construir una economía más resiliente, inclusiva y sostenible. Las reglas fiscales pueden brindar disciplina y credibilidad ante los mercados, pero su verdadero valor radica en su capacidad para adaptarse y respaldar una estrategia nacional de desarrollo. Colombia tiene hoy la oportunidad de demostrar que es posible combinar responsabilidad fiscal con justicia social, y que el equilibrio entre disciplina y transformación es no solo deseable, sino alcanzable.

Deuda heredada y gasto inflexible asfixian la inversión pública

La activación de la cláusula evita que las deudas heredadas de la pandemia y el gasto inflexible reduzcan la inversión pública. Desde 1991, el gasto corriente ha crecido por mandatos legales sin respaldo tributario suficiente, generando déficit, endeudamiento y mayores pagos por intereses. Entre 2022 y 2025, el subsidio a combustibles y los créditos extraordinarios contratados durante la pandemia agravaron la situación. El 92% del presupuesto nacional es inflexible, limitando la inversión pública y restringiendo la capacidad de respuesta del Estado. Recortar el gasto afectaría el empleo, aumentaría la pobreza y comprometería el crecimiento. Preservar la inversión es crucial para una recuperación sostenible.

La economía colombiana enfrenta hoy un gran desafío fiscal. Tras la pandemia la gestión presupuestal se ha visto abrumada por obligaciones legales y constitucionales que ordenan gasto, sin que se hayan creado las fuentes de financiamiento adecuadas para sostenerlo. Como resultado, el crecimiento del gasto ha superado la capacidad tributaria del Gobierno nacional, generando una creciente presión sobre sus finanzas.

Uno de los elementos más graves de esta situación es la inflexibilidad del gasto. En 2025 alrededor del 92% del PGN está comprometido en rubros inflexibles, como el Sistema General de Participaciones (SGP), pensiones, salud, servicio de deuda y vigencias futuras. Estas obligaciones reducen el margen de maniobra del gobierno para ajustar el presupuesto a las condiciones de una economía global que avanza hacia una gran transformación en medio de la incertidumbre. En un contexto así, un recorte draconiano del gasto público pondría en riesgo la estabilidad macroeconómica al tiempo que impediría implementar políticas públicas o responder a emergencias sociales y ambientales.

La rigidez presupuestal impide ajustar el gasto de acuerdo con los ciclos de los ingresos, por lo cual la aplicación de la regla fiscal ha sido progresivamente ineficaz, desde su creación en 2011. ¿Cómo explicar que, pese al cumplimiento de la regla fiscal entre 2012 y 2019, la deuda del GNC siguió aumentando y se recurrió a la venta de activos estatales para cubrir el déficit? Entre 2011 y 2021 la venta de activos estratégicos del Estado no redujo la deuda pública y estos recursos se registraron como ingresos fiscales para “cumplir” la regla fiscal. A partir de 2022 se restringió este registro.

La deuda del GNC aumentó del 30% del PIB en 2012 al 48,5% del PIB en 2019, a pesar del cumplimiento de la regla fiscal durante ese período. El total de la deuda pasó de 48,4% del PIB en 2019 a 60% del PIB en 2021, nivel similar al evidenciado

en 2024. Para 2025 el servicio de la deuda pública es 22% del PGN y el pago de intereses se proyecta en 4,7% del PIB. Estas cifras reflejan la contratación de créditos extraordinarios destinados a enfrentar la pandemia, entre los cuales se destaca la utilización de la Línea de Crédito Flexible con el Fondo Monetario Internacional. Entre 2024 y 2025 este Gobierno ha pagado cerca de USD5.400 Millones de la Línea de Crédito Flexible del FMI. Alrededor de \$22 Bill de 2025. Adicionalmente, las vigencias futuras autorizadas por gobiernos anteriores que deben ser pagadas por este gobierno entre 2023 y 2026, representan 3,7% del PIB.

Por otra parte, uno de los pasivos que más ha impactado el desempeño fiscal es el derivado del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Este fondo, diseñado para amortiguar la transmisión de los choques internacionales en los precios del petróleo y sus derivados hacia los consumidores internos, materializa el pago que el gobierno nacional debe realizar por concepto del subsidio a los combustibles fósiles.

A precios de 2025, entre 2022 y junio de 2025 se han pagado \$76,8 billones para cubrir el déficit del FEPC; el recaudo de cinco reformas tributarias como las de 2021 y 2022 (4,2% del PIB actual), lo que da cuenta de su magnitud. Esta deuda, heredada por el actual Gobierno del Cambio ha reducido el espacio fiscal de la inversión pública.

El financiamiento del FEPC erosiona el espacio fiscal disponible para sectores estratégicos como la educación, la infraestructura, la salud y la transición energética. Subsidiar el consumo de combustibles fósiles limita la capacidad del Estado para financiar políticas públicas de mediano y largo plazo que podrían apoyar la transición energética justa, así como contribuir a mejorar la productividad, la competitividad y la resiliencia macroeconómica.

Con esto en mente, a partir de 2023, el Gobierno del Cambio inició la eliminación progresiva del subsidio a la gasolina. Esta medida coincidió con una clara desaceleración de la inflación. No obstante, el subsidio al ACPM (diésel) sigue vigente, principalmente debido al alto impacto que tendría su eliminación sobre los costos del transporte de carga en vista del retraso estructural del país en los sistemas de transporte férreo y fluvial.

La permanencia indefinida del subsidio al diésel dilata la transición energética, perpetúa un modelo de desarrollo intensivo en combustibles fósiles y distorsiona las señales de precio necesarias para fomentar el uso eficiente de la energía y la adopción de tecnologías limpias. El costo fiscal de este subsidio se proyecta para 2025 en alrededor de \$4,2 billones, pero el riesgo de un súbito aumento futuro de

este costo sigue latente debido a que su costo depende críticamente de las fluctuaciones de la tasa de cambio y del precio del internacional del petróleo.

En este contexto, mantener el FEPC como está concebido actualmente no solo representa costos y riesgos fiscales para la nación, sino que también constituye una barrera al cumplimiento de los compromisos climáticos internacionales del país. Su eliminación debe ser parte de una estrategia de transición energética justa y de consolidación fiscal, que incluya medidas de compensación para los sectores más afectados, como los transportadores, así como incentivos para alternativas sostenibles de movilidad y producción.

La creciente inflexibilidad presupuestal también ha reducido el margen de maniobra fiscal del gobierno nacional. Esta inflexibilidad se refiere a aquellos componentes del gasto público cuya asignación no puede ser modificada libremente por el Gobierno Nacional ni por el Congreso durante una vigencia fiscal. Estas rigideces provienen principalmente de mandatos constitucionales o legales, rentas con destinación específica, recursos parafiscales y gastos tributarios. Su presencia limita el margen de maniobra fiscal, al concentrarse en partidas obligatorias que restringen la capacidad de programación y ajuste del PGN.

Las causas de la inflexibilidad presupuestal en Colombia son múltiples y han crecido desde 1991. Entre ellas destacan los mandatos constitucionales y legales que ordenan gasto, la proliferación de rentas de destinación específica y los compromisos adquiridos mediante vigencias futuras. A esto se suman las exenciones tributarias y los fallos judiciales contra el Estado, que incrementan obligaciones imprevistas y el aumento del servicio de la deuda pública, que ha elevado aún más la rigidez del PGN.

Existen alrededor de 167 leyes de iniciativa parlamentaria que ordenan gasto. La inflexibilidad presupuestal limita la capacidad del Estado para adaptar su gasto a los cambios económicos y a las prioridades de los programas de gobierno, generando presiones fiscales permanentes y reduciendo el margen de maniobra frente a crisis. Esta rigidez impide utilizar el presupuesto como herramienta contracíclica, afecta la inversión pública, y dificulta el cumplimiento de los programas de gobierno plasmados en los planes de desarrollo. Esta rigidez presupuestal del PGN pone en riesgo la estabilidad macroeconómica al obstaculizar ajustes necesarios ante variaciones del ciclo económico, afectando negativamente la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La proliferación de normas que ordenan gasto y de rentas con destinación específica ha generado ineficiencias, superposición de funciones y una asignación ineficiente y atomizada de recursos. Su falta de enfoque en resultados reduce la

calidad, cobertura y equidad del gasto público. Asimismo, dificulta establecer prioridades claras, así como impulsar una presupuestación por programas y resultados.

Reducir la inflexibilidad presupuestal es un reto institucional que requiere un enfoque integral y coordinado entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Las recomendaciones de las diversas comisiones de expertos resaltan la necesidad de modernizar la gestión presupuestal, limitar la creación de nuevos gastos rígidos, evaluar de forma rigurosa la pertinencia y el impacto de los mandatos constitucionales y legales que ordenan gasto y crean beneficios tributarios, así como fortalecer las instituciones presupuestales. Racionalizar estas inflexibilidades es crucial para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, expandir la inversión pública sobre bases financieras sólidas, y fortalecer la confianza en la capacidad del Estado para responder a las prioridades del país dentro de un marco de responsabilidad fiscal.

En 2025, 85,7% del PGN se destina a funcionamiento y servicio de la deuda, y solo el 14,2% a inversión. Del total de inversión, el 27,4% corresponde a vigencias futuras y 15,2% a rentas con destinación específica).

Hoy 63,8% del funcionamiento se destina a: SGP, pensiones, aseguramiento en salud e Institutos de Educación Superior Públicas (IESP). Los gastos por adquisición de bienes y servicios son 5,2% del funcionamiento y de estos, el 60% corresponde a mantenimiento de equipo militar. El 71% de los gastos de personal se destina a fuerzas militares, la rama judicial, la fiscalía y los órganos de control (Congreso, Contraloría, Procuraduría). Los gastos de personal de la rama ejecutiva representan apenas 5% de los gastos de funcionamiento.

Pese a la inflexibilidad presupuestal algunos sectores han propuesto un recorte masivo del gasto público para cumplir las métricas de la regla fiscal. Los críticos de activar a cláusula de escape argumentan que la única salida es un fuerte recorte del gasto. Sin embargo, los recortes de gasto público superiores al 1% del PIB en una sola vigencia fiscal son extremadamente inusuales a nivel internacional. Incluso en contextos de crisis severas, como en Grecia, Portugal o España, los ajustes fiscales se distribuyeron en varios años para evitar impactos económicos y sociales desestabilizadores. Estudios del FMI confirman que procesos de consolidación fiscal exitosos suelen ser graduales, precisamente por las dificultades políticas y económicas que implica concentrarlas en un solo año (MFMP 2025).

El caso colombiano, con un recorte cercano al 1,8% del PIB en 2024 fue un esfuerzo sin precedentes, pero resultó insuficiente para frenar el crecimiento inercial del gasto inflexible. Incluso países con desafíos fiscales similares, como

México, han optado por estrategias multianuales que combinan medidas de ingreso y gasto. Este tipo de experiencias invita a reflexionar, sin pasiones políticas, sobre la viabilidad, sostenibilidad y consecuencias sociales de ajustes fiscales abruptos (MFMP 2025).

Además, un nuevo recorte del gasto público podría aumentar en 4.3 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 4.7 puntos. Asimismo, la tasa de desempleo podría superar los dos dígitos hacia el final de la década, afectando la cohesión social y la estabilidad macroeconómica (MFMP 2025).

Por el contrario, la activación de la cláusula de escape, prevista en la Ley 1473 de 2011 y reglamentada por el Decreto 1717 de 2021, permite una desviación temporal de las metas fiscales para hacer frente a condiciones extraordinarias. Su uso no significa abandonar la senda de la sostenibilidad, sino preservar los fundamentos del crecimiento económico, protegiendo la inversión pública y evitando recortes que agraven la situación social.

La activación de esta cláusula por parte del CONFIS es una decisión responsable. Está acompañada de una hoja de ruta clara para el reducir de forma gradual el déficit y la deuda del GNC y retornar, a partir de 2028, al parámetro de balance primario neto estructural previsto en la ley 2155 de 2021. Esta estrategia busca mantener el impulso en sectores estratégicos como infraestructura, transición energética, innovación, ciencia y tecnología, fundamentales para diversificar la economía y reducir la dependencia de los ciclos de precios de materias primas.

El Congreso de la República y el Gobierno nacional son dos pilares del Estado con la responsabilidad de comprender la complejidad de esta coyuntura y adoptar las decisiones que permitan una gestión fiscal orientada al desarrollo de largo plazo. Salvaguardar la inversión pública, en especial la inversión social es una condición para construir un futuro más equitativo, dinámico y sostenible para Colombia.

Hacia un Pacto fiscal nacional: estrategias para la sostenibilidad y el desarrollo

Colombia requiere la adopción de reformas estructurales, adoptadas en el marco de un amplio Pacto Fiscal nacional, para aumentar sostenidamente la recaudación, reducir la inflexibilidad presupuestal y mejorar la eficiencia y calidad del gasto, con miras a consolidar la sostenibilidad fiscal en el marco de un modelo de desarrollo alineado con los retos del siglo 21.

Los retos fiscales que hoy afronta el país son el resultado de décadas de decisiones que han configurado un sistema presupuestal rígido, desequilibrado e incapaz de responder eficazmente a las crecientes necesidades sociales, económicas y ambientales del país. El gasto público, debe ser un motor para la reducción de la desigualdad y la modernización productiva, para lo cual es imperativo lograr que sea asignado y ejecutado de forma más eficiente, con resultados de alto impacto económico y social.

. Estas reformas son esenciales para corregir la inflexibilidad presupuestal, revisar los mandatos de gasto y optimizar el uso de los recursos públicos, todo ello en el marco de un Pacto Fiscal nacional. La consolidación de la senda de reducción del endeudamiento del GNC depende críticamente de la adopción de reformas estructurales que fortalezcan los ingresos y eleven la eficiencia y calidad del gasto. La puesta en marcha de estas reformas exige, a su vez, un acuerdo institucional entre los diferentes poderes públicos, derivado de un amplio consenso nacional, que facilite la toma de decisiones sobre el uso de los recursos. Solo a instancias de un ejercicio riguroso de priorización y sinergias institucionales será posible lograr que el PGN refleje y materialice el espíritu constitucional del Estado Social de Derecho.

La mejor estrategia de ajuste fiscal no es una reducción draconiana del gasto que suscite una recesión económica, la cual exacerbaría el problema del déficit fiscal nacional. Por el contrario, la mejor vía es potenciar el crecimiento económico como fundamento para ampliar el recaudo tributario requerido para reducir el balance primario y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales. Este enfoque permite alinear la política fiscal con la puesta en marcha de políticas públicas, programas y proyectos de inversión pública orientados a la descarbonización de la economía, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la digitalización de los procesos productivos, sentando las bases para un desarrollo más inclusivo y sostenible.

Aspectos Institucionales y Consenso Político

La importancia de poner en marcha un ajuste fiscal sostenible y transformador en economías en desarrollo, como la nuestra, trasciende la lógica de la austeridad fiscal draconiana. Un ajuste abrupto y recesivo exacerbaría problemas el desempleo, la pobreza y la desigualdad, socavando la cohesión social y la capacidad de crecimiento a largo plazo. Por ello, la sostenibilidad fiscal debe combinarse con la promoción de la transformación productiva, la digitalización y una transición energética justa, todo ello con fundamento en amplios consensos políticos. La sostenibilidad fiscal no es solo una condición necesaria para preservar la estabilidad macroeconómica, sino un requisito institucional para que los

gobiernos de turno dispongan de márgenes de maniobra financiero adecuados para ejecutar los programas con los cuales resultan electos²¹.

La implementación exitosa de un ajuste fiscal requiere de un marco institucional robusto cimentado en un sólido consenso político. Los ciclos políticos a menudo fragmentan la visión fiscal de largo plazo, llevando a políticas procíclicas o a ajustes reactivos. Es esencial construir "pactos fiscales" o "contratos sociales fiscales" que trasciendan las administraciones de turno. Estos acuerdos deben involucrar a diversos actores –gobierno, oposición, sector privado, sindicatos y sociedad civil– para establecer principios fiscales compartidos, metas de mediano plazo y mecanismos de rendición de cuentas. Un consenso sobre la importancia de la sostenibilidad fiscal, independientemente de la orientación política del gobierno, proporciona la legitimidad y la continuidad necesarias para implementar reformas complejas²². Esto reduce la incertidumbre y fomenta la confianza requerida para expandir la inversión pública en un entorno macroeconómico estable. La fortaleza institucional relativa a la gestión financiera pública, en aspectos como la gestión presupuestal, la presupuestación plurianual, la transparencia y una permanente rendición de cuentas, resulta esencial para generar confianza y credibilidad.

La estrategia de ajuste fiscal planteada en el MFMP 2025 contempla armonizar el cumplimiento de las metas fiscales con la garantía de derechos y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, al tiempo que se generan espacios fiscales orientados a impulsar la inversión social e infraestructura que necesita el país.

La consolidación fiscal proyectada se basa en tres pilares: i) una reforma tributaria estructural que aumente la capacidad recaudatoria y la progresividad del sistema impositivo; ii) una mejora en la calidad y focalización del gasto público; y iii) una estrategia de inversión pública orientada a la equidad, la transformación productiva y la transición energética justa. Esta última representa una oportunidad para descentralizar la producción de energía, generar empleo en regiones históricamente rezagadas y crear nuevos encadenamientos productivos en sectores de alto valor agregado.

Medidas Estructurales en Materia de Ingresos

La consolidación fiscal prevista tras la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal incluye una reforma tributaria estructural. Esta reforma buscará

²¹ Banco Mundial. (2023). Informe de Desarrollo Mundial: Financiamiento para un futuro sostenible. Banco Mundial.

²² Ibid.

aumentar la progresividad del sistema, mejorar la capacidad en la recaudación y fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La estrategia de ingresos propuesta plantea una combinación de medidas con impacto redistributivo, ambiental, institucional y tecnológico, en línea con los compromisos del país en materia de desarrollo sostenible y transición energética. El sistema tributario debe avanzar hacia una estructura más equitativa. Para ello, se plantea fortalecer la tributación directa sobre la renta y el patrimonio, priorizando mecanismos que permitan reducir las brechas en el esfuerzo fiscal entre distintos segmentos de la población. La lucha contra la evasión y la elusión es parte central de esta estrategia. Mejorar los controles, cerrar vacíos normativos y fortalecer la administración tributaria permitirá ampliar la base y asegurar que los contribuyentes con mayor capacidad contributiva participen de forma proporcional.

Se propone revisar y ampliar el uso de instrumentos fiscales que incorporen el costo ambiental de las actividades económicas. Esto incluye actualizar el impuesto nacional al carbono, introducir gravámenes sobre el uso intensivo de recursos no renovables y explorar esquemas impositivos para actividades con impactos negativos sobre la salud y el medio ambiente. Los ingresos derivados de estos mecanismos pueden destinarse a financiar la transición energética y/o a compensar a poblaciones vulnerables afectadas por las medidas.

El fortalecimiento institucional de la administración tributaria requiere inversiones sostenidas en digitalización. La facturación electrónica, el uso de herramientas analíticas y la incorporación de inteligencia artificial permitirán mejorar la eficiencia, reducir la evasión, simplificar el cumplimiento tributario y reducir la informalidad. Estas herramientas son clave para cerrar brechas operativas y elevar la capacidad de recaudación del gobierno nacional.

Los gastos tributarios son mecanismos establecidos en el estatuto tributario que permiten reducciones impositivas a través de exenciones, deducciones, descuentos o tarifas preferenciales. Aunque su objetivo es fomentar inversión y consumo en sectores y bienes y servicios específicos, su uso generalizado tiende a generar pérdidas estructurales de ingresos fiscales.

En la práctica, los gastos tributarios operan como una forma indirecta de gasto público. Por tanto, deben evaluarse con los mismos criterios que se aplican al gasto directo: eficiencia, equidad, focalización, costo fiscal y resultados. La metodología predominante en Colombia para el análisis de este tipo de beneficios tributarios ha sido retrospectiva, centrada en la estimación de pérdidas de ingresos. El país

necesita avanzar hacia un enfoque que permita su análisis previo, con estimaciones de impacto y revisiones periódicas de su pertinencia²³.

La evidencia disponible sugiere que los gastos tributarios pueden ser más eficientes que los programas de gasto público directo si logran los mismos objetivos a menor costo administrativo. Sin embargo, también pueden facilitar prácticas de evasión, introducir distorsiones, favorecer a ciertos grupos en detrimento del interés general y reducir la progresividad del sistema. Además, su impacto distributivo puede ser desigual, ya que los beneficios suelen concentrarse en contribuyentes con mayores ingresos, que tienen mayor capacidad de aprovechar las disposiciones tributarias especiales.

La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) concluyó que Colombia ha hecho un uso excesivo y poco evaluado de los gastos tributarios, en ocasiones como sustituto de políticas estructurales que requieren soluciones más integrales. El informe recomendó racionalizar estos instrumentos, eliminando aquellos que no cumplen su propósito, distorsionan la base gravable o generan incentivos regresivos. También sugirió crear un grupo técnico independiente que asesore al Ministerio de Hacienda en su evaluación y seguimiento, así como exigir justificaciones técnicas en toda propuesta de reforma que contemple su creación o modificación²⁴.

Guiada por un enfoque integral, la reforma tributaria que acompañará la ley de financiación de este proyecto de ley buscará corregir desequilibrios estructurales en la política de ingresos. Sus principales líneas de acción incluyen. Revisión de la estructura del impuesto sobre las ventas (IVA), con el fin de reducir gastos tributarios ineficientes y mejorar la progresividad. Ajustes al impuesto sobre la renta de personas naturales para asegurar una mayor proporcionalidad en la contribución fiscal. Actualización del impuesto nacional al carbono, como parte de la estrategia de financiamiento de la transición energética. Evaluación de nuevos impuestos sobre actividades con externalidades negativas, como el uso de plaguicidas, el ruido ambiental, el consumo de vapeadores y los juegos de azar en línea. Y fortalecimiento institucional para combatir la evasión y elusión fiscal, a través de reformas normativas, operativas y tecnológicas.

En suma, la propuesta de reforma tributaria que será presentada como parte de la ley de financiación que acompaña este proyecto de ley, buscará promover ajustes

²³ Sammartino, Frank and Eric Toder. 2020. "Tax Expenditure Basics." Washington, DC: Urban-Brookings Tax Policy Center. Disponible en <https://www.taxpolicycenter.org/publications/tax-expenditure-basics/full>

²⁴ OCDE- DIAN- MHCP, Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, Bogotá abril de 2021, p.51 a 67, disponible en <https://www.dian.gov.co/dian/Paginas/OCDE-CEBT.aspx>

en la estructura del sistema tributario, con especial énfasis en la eficiencia, la progresividad y la sostenibilidad fiscal. Esto incluye una revisión de la estructura del IVA para reducir el gasto tributario, mejorar la progresividad del impuesto sobre la renta de las personas naturales, actualizar el impuesto nacional al carbono, y evaluar nuevos esquemas impositivos sobre actividades con externalidades negativas (como juegos de azar en línea, plaguicidas, ruido y vapeadores). Finalmente, se buscará fortalecer la institucionalidad para reducir la evasión y la elusión.

Medidas Estructurales en Materia de Gasto

Desde 1991, se han aprobado 21 reformas tributarias —una cada 18 meses en promedio—, sin lograr que la política fiscal cumpla con su función redistributiva y transformadora, ni que se reflejen adecuadamente los mandatos constitucionales del Estado Social de Derecho. De ahí la importancia de adoptar reformas estructurales de gasto para apuntalar la consolidación fiscal del GNC.

La mayor parte del crecimiento que hoy se observa en el gasto de funcionamiento no obedece a decisiones discrecionales, sino al cumplimiento de normas constitucionales y leyes, como el Sistema General de Participaciones (SGP), las pensiones y los aportes a la seguridad social. La inflexibilidad presupuestal limita la capacidad de reasignación de recursos y reduce el espacio fiscal para la inversión pública.

La reforma estructural del gasto público no debe centrarse únicamente en recortes indiscriminados, sino en elevar su eficiencia y calidad, reasignando recursos hacia áreas estratégicas que impulsen la transformación productiva del país. Esto implica racionalizar las inflexibilidades presupuestarias y mejorar la gestión financiera pública inherente a la asignación, ejecución, evaluación, análisis de resultados, transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos.

Es crucial revisar y, cuando se considere conveniente, flexibilizar los mandatos constitucionales o legales que ordenan gastos específicos (rentas con destinación específica). Si bien los mandatos constitucionales y legales que ordenan gasto buscan asegurar recursos para la inversión social, a menudo restringen la capacidad de los gobiernos para responder a cambios en las prioridades o en el ciclo económico. Una revisión debe ser gradual y cimentada en amplios consensos institucionales, buscando mecanismos alternativos para garantizar la financiación de servicios esenciales.

En materia de eficiencia y calidad del gasto es necesario avanzar en la implementación de herramientas de gestión presupuestal por resultados,

evaluaciones de programas de gasto y auditorías de desempeño para asegurar que los recursos se utilicen de manera que generen el mayor impacto económico y social posible.

Respecto a la orientación del gasto se requiere, tal como lo ha propuesto el Gobierno del Cambio, priorizar la inversión pública en proyectos que fomenten la digitalización de la economía (infraestructura de banda ancha, capacitación en habilidades digitales, apoyo a la innovación tecnológica) y la transición hacia economías verdes y circulares descarbonizadas (energías renovables, transporte sostenible, gestión de residuos, eficiencia energética). Estos proyectos no solo tienen un impacto transformador a largo plazo, sino que también pueden generar empleo y estimular la demanda agregada en línea con la expansión del PIB potencial y por tanto del recaudo tributario no petrolero.

En materia de racionalización del gasto es necesario eliminar duplicidades, fusionar programas con objetivos similares y mejorar la asignación del gasto social para asegurar que llegue a quienes más lo necesitan, liberando recursos para inversiones productivas.

Las diversas Comisiones de Expertos sobre el Gasto Público en Colombia (1981-2021) han coincidido en la necesidad de abordar esta problemática. La Misión de Transferencias Intergubernamentales (1981) señaló la importancia de evitar la duplicidad del gasto entre niveles de gobierno para asegurar una descentralización fiscalmente eficiente y sostenible. La Comisión de Gasto Público (1986) identificó el crecimiento excesivo de las rentas con destinación específica y la falta de coordinación, proponiendo la modernización del sistema presupuestal. La Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1997) alertó sobre el riesgo de insostenibilidad del déficit fiscal derivado de mandatos constitucionales y legales que ordenan gasto, de obligatoria inclusión en las leyes anuales del PGN, sin financiación suficiente, así como sobre la inflexibilidad originada en la proliferación de rentas con destinación específica. Y propuso elevar la calidad y eficiencia del gasto como parte de una estrategia dirigida a elevar el recaudo tributario a través del crecimiento económico.

La Comisión Independiente de Gasto Público (2007) destacó los desequilibrios en las finanzas del GNC, así como la superposición de competencias y gastos entre la Nación y las regiones y la proliferación de exenciones tributarias (gasto tributario). La Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), creada en el marco de la Ley 1819 de 2016, alertó sobre la creciente inflexibilidad presupuestal por rentas con destinación específica y leyes de gasto, y las debilidades institucionales en la gestión presupuestal. Recomendó avanzar hacia la presupuestación por programas y resultados, adoptar clasificadores presupuestales con estándares

internacionales, fortalecer el seguimiento y evaluación del gasto, mejorar la transparencia, y evitar el uso la atomizado de los recursos públicos.

En línea con estas recomendaciones históricas y la necesidad actual, el 29 de abril de 2025, el Congreso de la República creó una Comisión Accidental para reestructurar el gasto público. Su objetivo es elaborar un diagnóstico y formular recomendaciones legislativas para reformar la estructura del gasto público nacional, aumentar la inversión pública y fortalecer la confianza en la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este contexto, el Gobierno del Cambio continuará impulsando medidas para contener el crecimiento del gasto operativo del GNC, reducir la inflexibilidad presupuestal, elevar la eficiencia y calidad del gasto mejorando su seguimiento y evaluación y avanzar, de la mano con diversos actores sociales, gremiales e institucionales, en la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles como el ACPM.

Manejo y Sostenibilidad de la Deuda Pública

La sostenibilidad del endeudamiento público es un pilar de la estabilidad macroeconómica y requiere una estrategia integral que combine la política fiscal con las políticas monetaria, en el marco constitucional de coordinación entre el Banco de la República y el Gobierno nacional.

La forma más efectiva de mejorar la sostenibilidad de la deuda es mediante un mayor crecimiento económico. La deuda se considera sostenible cuando el crecimiento del PIB compensa o supera el costo de los intereses, lo que permite estabilizar o reducir la relación deuda/PIB sin recurrir a recortes abruptos del gasto ni a aumentos frecuentes de tarifas o bases gravables.

Las medidas de ajuste estructural en ingresos y gastos contempladas en la ley de financiación que acompaña este proyecto de ley, junto con los programas y proyectos de inversión pública orientados a fortalecer la productividad, la inversión y la transformación económica, son fundamentales para alcanzar este objetivo. La articulación entre la política fiscal y la política monetaria es necesaria para crear un círculo virtuoso donde la economía se fortalece, la deuda se reduce y las finanzas públicas se vuelven más sólidas. Una política fiscal creíble y sostenible ayuda a reducir el costo del endeudamiento, lo que permite a la política monetaria mantener tasas de interés más bajas sin generar presiones inflacionarias.

Complementar el crecimiento del PIB con una reducción gradual y consistente del déficit primario (ingresos menos gastos, excluyendo intereses de la deuda) es fundamental para estabilizar y luego reducir la relación deuda/PIB. Esta senda debe ser realista y no frenar de forma abrupta la inversión productiva.

En un entorno financiero internacional volátil, como parte del ajuste fiscal que sustenta el PGN 2026 se ha puesto en marcha una estrategia de gestión de la deuda pública nacional. En este frente, el MHCP a través de la DGCPTN ha implementado una estrategia de manejo de deuda. Esta gestión busca mejorar el perfil de los pasivos crediticios en términos de costo, plazos y liquidez.

Los pilares de esta estrategia son: reducir costos, mejorando la composición del portafolio de pasivos (moneda, plazos, tasas de interés) y aprovechando ventanas de oportunidad en los mercados; asegurar la liquidez, manteniendo reservas adecuadas y líneas de crédito para afrontar choques de liquidez; diversificar fuentes de financiamiento para reducir la dependencia de una única fuente.

Los resultados de esta gestión se pueden ver contrarrestados por tasas reales de interés de que se mantienen en niveles significativamente superiores a su promedio histórico. Estas tasas elevan el costo de financiamiento para el Tesoro, restando un espacio fiscal vital para la inversión pública. Dicha inversión es crucial para la expansión del PIB potencial y la diversificación productiva, elementos que, a su vez, impulsan el recaudo tributario y la sostenibilidad fiscal.

Por ello, reiteramos el llamado respetuoso al Banco de la República para que, en el marco de su autonomía constitucional y su misión de preservar el poder adquisitivo de la moneda en armonía con la política económica general, evalúe la conveniencia de iniciar una reducción en la tasa de interés de política monetaria. Esta medida, en coordinación armónica con los objetivos del Gobierno, potenciará los esfuerzos gubernamentales dirigidos a contener el costo de la deuda pública, liberará recursos vitales para la inversión productiva y fortalecerá la estabilidad fiscal. La senda de la deuda neta del GNC se beneficiaría de esta coordinación, en términos de reducción del déficit fiscal y por tanto de la deuda pública.

La consolidación fiscal y el desarrollo sostenible de Colombia requieren un esfuerzo conjunto y coordinado. La aprobación de las reformas estructurales en ingresos y gastos, en el marco de un amplio Pacto fiscal nacional, es fundamental para preservar la sostenibilidad fiscal en línea con los mandatos constitucionales sobre la materia. Este pacto debe ser el resultado de un consenso nacional que trascienda las diferencias políticas y permita decisiones institucionales más eficientes y transparentes sobre el uso de los recursos públicos. Solo así, a través de un ejercicio riguroso de priorización y modernización de la gestión financiera pública, será posible lograr que el PGN materialice el espíritu constitucional del Estado Social de Derecho, impulsando la inversión, la diversificación productiva y la generación de ingresos tributarios que aseguren la sostenibilidad fiscal.

Criterios de programación presupuestal²⁵

Es crucial adoptar las reformas estructurales antes mencionadas para cumplir las metas fiscales que sustentan este proyecto de ley, en línea con la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal prevista en el MFMP.

En este sentido, el Plan Financiero 2026 ha sido formulado bajo estrictos criterios de responsabilidad fiscal y austeridad de gastos operativos. Se proyecta que el déficit fiscal del GNC en 2026 se reduzca a 6,2% del PIB, lo que representa una reducción de 0,9 puntos porcentuales respecto a 2025 (7,1%). Este esfuerzo se enmarca en un Pacto Fiscal que busca incrementar los ingresos tributarios y contener el gasto.

A mediano plazo, se prevé un cumplimiento estricto del Balance Primario Neto Estructural (BPNE) según los parámetros de la Ley 1473 de 2011, modificado por la Ley 2155 de 2021, a partir de 2028. Se espera que el BPNE del GNC se ubique alrededor de un promedio anual del 1% del PIB entre 2027 y 2036. Este ajuste estructural permitirá que el déficit fiscal del GNC se sitúe alrededor del 2,8% del PIB a partir de 2032. La trayectoria proyectada de la deuda neta del GNC pasaría del 59,3% del PIB en 2024 a 63,8% en 2027, manteniéndose por debajo del límite legal del 71% del PIB. A partir de 2028, se anticipa una reducción progresiva que la estabilizaría en torno al 61,3% del PIB hacia 2036.

Supuestos Macroeconómicos

El **Cuadro 1** presenta los supuestos macroeconómicos empleados para formular el PGN 2026. Estos supuestos fueron presentados a consideración del Congreso de la República y la opinión pública el pasado 13 de junio, junto con el MFMP 2025, y una explicación más detallada de estos se encuentra en dicho documento.

²⁵ Información más detallada se encuentra en Anexo a este documento.



Cuadro 1. Supuestos Macroeconómicos- Formulación PGN 2026

SUPUESTOS	2025	2026
Inflación (%)	4,5	3,2
Devaluación Promedio (%)	4,7	3,4
Tasa de cambio promedio	4.265	4.408
PIB real (variación %)	2,7	3
PIB nominal (miles de millones \$)	1.815.199	1.929.474
PIB nominal (variación %)	6,4	6,3
Importaciones (millones US\$)	63.544	65.873
Balance Cuenta Corriente (% PIB)	-2,3	-2,5

Fuente: MHCP- DGPM

En el plano fiscal, el PGN 2026 está formulado de forma coherente con lo dispuesto en las normas de responsabilidad fiscal vigentes, especialmente la Ley 819 de 2003²⁶, de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, por la cual se institucionaliza un MFMP para el manejo de las finanzas públicas nacionales²⁷, la Ley 1473 de 2011²⁸, que establece el MGMP, el Decreto 1068 de 2015²⁹ y el Acto Legislativo 03 de 2011³⁰, 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

Los criterios generales de programación presupuestal para 2026 giran alrededor del objetivo de impulsar la ejecución del programa de Gobierno del Cambio, mediante la inversión pública estratégica, priorizando el gasto social en concordancia con la Constitución Política. Esto implica acelerar la puesta en marcha de los PINES, en especial aquellos con mayor impacto en el cierre de brechas de equidad entre regiones y grupos sociales, tal como lo establece el PND (Ley 2294 de 2023).

²⁶ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

²⁷ 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 3° de la Ley 1473 de 2011.

²⁸ “Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”

²⁹ “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”

³⁰ “Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal”



La programación racionaliza los gastos de funcionamiento y la contención del servicio de la deuda pública, en concordancia con la implementación de una estrategia de manejo de este tipo de pasivos en los mercados financieros.

Acorde con las metas fiscales derivadas de la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal planteada en el MFMP 2025, la programación presupuestal se fundamenta en el equilibrio entre gastos e ingresos y las posibilidades reales de ejecución de los programas y proyectos.

Se prioriza el gasto social en cumplimiento del Artículo 350 de la C.P., promoviendo la generación de empleo e ingresos en los sectores y territorios más vulnerables de la población, acorde con el cumplimiento del programa de gobierno.

Se racionaliza el gasto de funcionamiento, en cumplimiento del artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, sin poner en riesgo la operación de las entidades que conforman el PGN, en aras de liberar espacio fiscal para la inversión pública estratégica, dentro de las metas del MFMP. Se asegura el pago de gastos derivados del cumplimiento de mandatos constitucionales y legales, acorde con la disponibilidad de recursos (artículo 39 del EOP).

En materia de inversión pública se priorizan los PINES y las iniciativas del Plan Plurianual de Inversiones (PPI), contempladas en el PND, atendiendo su relevancia sectorial con miras a cumplir las metas del programa de gobierno.

La programación presupuestal prioriza el avance de programas intersectoriales estratégicos en fases avanzadas de estructuración, y que se financien mediante la concurrencia de fuentes (PGN, SGP, SGR e ingresos territoriales); en línea con el objetivo de elevar la eficiencia y la calidad del gasto público mediante la optimización en el uso de los recursos disponibles.

Las vigencias futuras se programan en función del cumplimiento del programa de gobierno, el cierre de brechas entre regiones y el avance en la ejecución de los proyectos según las autorizaciones legales vigentes. Los límites anuales para comprometer vigencias futuras en proyectos de Asociaciones Público-Privadas (APP) están definidos de acuerdo con el MFMP 2025.

Se programan los costos de mantenimiento y operación con sus respectivas fuentes de financiación, para asegurar la sostenibilidad de los programas estratégicos de inversión.

La asignación presupuestal se guía por el seguimiento y evaluación del gasto, conforme a los artículos 8º y 9º de la Ley 1473 de 2011, y por las prioridades establecidas en la Ley 2294 de 2023.

Se prioriza el cumplimiento del principio de anualidad del presupuesto en aras de reducir el rezago presupuestal: programar recursos requeridos en la vigencia asociados a la entrega efectiva de bienes y servicios en 2026.

El Cuadro 2 presenta la desagregación por tipo de gasto. El PGN 2026 se mantiene constante como porcentaje del PIB en 28,9% en comparación con 2025. Sin considerar el servicio de la deuda pública, que asciende a \$102 Billones (5,3%% del PIB). Este rubro disminuiría \$10,2 billones (-9%) desde \$112,6 billones en 2025, como resultado de un menor pago de intereses, producto de operaciones de manejo de deuda en los mercados financieros.

Pese a la rigidez presupuestal, la inversión pública programada asciende a \$88,8 billones en 2026 (4,6% del PIB), 0,3 puntos porcentuales del PIB superior a la registrada en 2025, cuando llegó a 4,3% del PIB.

El cuadro 2. PGN 2025 - 2026 por tipo y cuenta de gasto
Cifras \$mm

Concepto	2025*	2026** Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	26/25 (3)=(2/1)	2025 (4)	2026 (5)
FUNCIONAMIENTO	329.275	365.765	11,1	18,1	19,0
Gastos de personal	61.890	66.788	7,9	3,4	3,5
Adquisición de Bienes y Servicios	17.540	18.888	7,7	1,0	1,0
Transferencias	245.360	275.558	12,3	13,5	14,3
Gastos de Comercialización y Producción	2.089	2.106	0,8	0,1	0,1
Adquisición de Activos Financieros	758	760	0,2	0,0	0,0
Disminución de Pasivos	360	338	(6,1)	0,0	0,0
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	1.278	1.328	3,9	0,1	0,1
SERVICIO DE LA DEUDA	112.605	102.450	(9,0)	6,2	5,3
Principal	50.766	27.616	(45,6)	2,8	1,4
Acuerdos Marco de Retribución	762	534	(29,9)	0,0	0,0
Resto de gasto del Principal de la Deuda	50.004	27.082	(45,8)	2,8	1,4
Intereses	59.435	70.765	19,1	3,3	3,7
Comisiones y otros gastos	497	1.404	182,4	0,0	0,1
Fondo de Contingencias	1.907	2.665	39,8	0,1	0,1
INVERSIÓN	83.966	88.760	5,7	4,6	4,6
TOTAL	525.846	556.975	5,9	29,0	28,9
TOTAL SIN DEUDA	413.241	454.525	10,0	22,8	23,6

*Apropiación vigente a 30 de junio con estimaciones de cierre incluye \$12 billones aplazados mediante Decreto 0069, modificado por Decretos 0494, 0571 y 0722 de 2025 y recursos incorporados en el marco de la declaratoria del estado de Conmoción Interior

**Incluye \$26,3 billones de financiación contingente

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

Honorables Congressistas

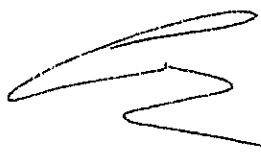
El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y el EOP, somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2026".

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.

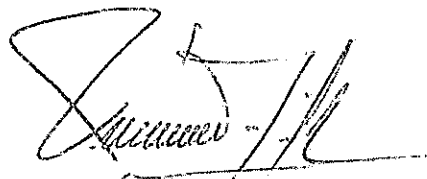
La activación de la cláusula de escape de la regla fiscal es el punto de partida de una trayectoria de ajuste estructural de mediano plazo. Esta estrategia busca articular la inversión pública con la transformación productiva. Su objetivo es mitigar el riesgo de crisis fiscales recurrentes, al reducir la vulnerabilidad económica y fiscal respecto a las fluctuaciones de los mercados internacionales de materias primas y los flujos financieros hacia países emergentes. Fomentar sectores no extractivos como la manufactura, los servicios, la tecnología y el turismo, aumenta la probabilidad de generar ingresos corrientes más estables, en consonancia con los mandatos constitucionales de aumentar la inversión social.

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



GERMÁN AVILA PLAZAS
Ministro de Hacienda y Crédito Público

