



Hacienda



Análisis de la Calidad del Gasto Público en Colombia.

*Diagnóstico de la estructura del
gasto y lineamientos para una
asignación más estratégica de
los recursos públicos.*



Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Despacho del Viceministerio Técnico

Leonardo Arturo Pazos Galindo

Viceministro Técnico

Mario López Carrero

Jefe de comunicaciones

Despacho Viceministerio Técnico

María José Borja Celis

Oscar Enrique Guzmán Silva

Gustavo Junca Rodríguez

Tania Margarita López Llamas

Luis Fernando López Pineda

Vivieth Mamian Ramos

Hilario José Padilla Quintero

Yulli Vargas Monroy

Susana Vesga Arango

Oficina Asesora de Comunicaciones

Daniela Villalobos González

Paulina Manzur Pineda

Edición: Agosto 2026

¹ Los autores agradecen a los equipos de la Subdirección de Pensiones y a la Subdirección de Salud y Riesgos Profesionales de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social por el desarrollo del análisis de los temas de aseguramiento en salud y pensiones.

Resumen Ejecutivo

Capítulo 1. Aspectos generales de la calidad del gasto público.

Este capítulo presenta el marco conceptual de la calidad del gasto público con un enfoque integral que complementa el análisis tradicional de la eficiencia del gasto, definiendo sus principales criterios, considerando los diferentes aspectos sociales y geográficos de Colombia, así como los desafíos en materia de brechas regionales y desigualdad.

Capítulo 2. ¿Por qué estudiar la calidad del gasto público?

Este capítulo expone los principales elementos que justifican la necesidad de fortalecer el análisis de la calidad del gasto público en Colombia. Para ello, examina el contexto económico y social del país, las brechas territoriales, los criterios que orientan la evaluación del gasto y los avances institucionales y metodológicos alcanzados en esta materia.

Capítulo 3. Principales inflexibilidades presupuestales y análisis de calidad del gasto.

Este capítulo analiza los principales problemas transversales del gasto público en Colombia como los altos niveles de inflexibilidad presupuestal, rigideces del gasto, identificando los desafíos que representan para una mejora en la calidad del gasto público, con base en los criterios propuestos: planeación, eficiencia, eficacia, transparencia, equidad-progresividad, impacto-efectividad, flexibilidad y sostenibilidad.

Capítulo 4. Metodología del Análisis de la calidad del gasto público.

Se presenta una nueva propuesta metodológica para evaluar la calidad del gasto público basada en casos específicos, identificando el modelo de gasto establecido por la normatividad que lo regula, en el marco de los criterios propuestos, con base en información específica de los respectivos sectores y rubros de gasto considerados, analizando los recursos asociados, el cumplimiento de metas e impacto, y posibles propuestas para promover la calidad del gasto público.

Capítulo 5. Casos de estudio.

Este capítulo aplica la metodología propuesta a las principales inflexibilidades del gasto público y de los sectores analizados, mediante casos de estudio que permiten evaluar la calidad del gasto con base en los criterios propuestos, identificando fortalezas, problemáticas y oportunidades de mejora.

Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones.

Con base en los resultados obtenidos en los casos de estudio y en la metodología implementada se presentan de manera general las principales recomendaciones para promover la calidad del gasto público.

Capítulo 1. Aspectos generales de la calidad del gasto público.

La calidad del gasto público o gasto público inteligente es aquel que cumple de manera integral y estratégica con criterios para optimizar el uso de los recursos permitiendo obtener los fines del Estado. En este sentido, la calidad del gasto corresponde a la capacidad del Estado para generar resultados efectivos, eficientes, transparentes, equitativos, y progresivos en función de los objetivos de política pública, y que contribuyan a la sostenibilidad fiscal.

El análisis de la calidad del gasto público en Colombia permite identificar los factores institucionales y presupuestales que condicionan la capacidad del Estado para orientar estratégicamente los recursos públicos. En particular, la estructura del gasto se encuentra influenciada por decisiones adoptadas desde las tres ramas del poder público. Desde el poder legislativo, mediante la expedición de leyes que crean obligaciones permanentes o destinaciones específicas de gasto; desde el poder judicial, a través de fallos y sentencias que ordenan la asignación de recursos para garantizar derechos o atender obligaciones del Estado; y desde el poder ejecutivo, por medio de las decisiones de programación, ejecución y financiación del presupuesto.

La asignación del gasto también se ve condicionada por retos estructurales que afronta el país. En particular por desafíos de mediano y largo plazo como las brechas económicas y sociales regionales, defensa y seguridad del territorio, protección ambiental, y factores estructurales como el acelerado cambio demográfico, menor dinamismo de la productividad, e informalidad. Adicionalmente, el gasto se puede ver afectado por situaciones coyunturales como desastres naturales y conflictos sociales.

Alta inflexibilidad del presupuesto y reducido margen de maniobra para la política fiscal. Las principales inflexibilidades del presupuesto se concentran en servicio de deuda, pensiones, Sistema General de Participaciones (SGP), salud y gastos de funcionamiento (gastos de personal-nómina, aseo, vigilancia, tecnología, pólizas y mantenimiento); gastos que son recurrentes, inflexibles y crecientes y que en conjunto para la vigencia fiscal 2026 alcanzan a representar el 93% del Presupuesto General de la Nación (PGN).

La evaluación de la calidad del gasto público es prioritaria en un contexto de restricciones fiscales y rigideces presupuestales que inflexibilizan el ajuste del gasto. En este escenario, contar con herramientas de seguimiento y evaluación que permitan relacionar los recursos ejecutados con los resultados alcanzados es fundamental para orientar las decisiones presupuestales, mejorar la efectividad de las intervenciones públicas y asegurar que la asignación de recursos contribuya de manera más consistente a reducir las brechas territoriales existente, con acceso efectivo a bienes y servicios para la población.

La iniciativa propuesta de análisis de calidad del gasto público tiene precedentes con aspectos normativos e implementación de política pública. Desde el punto de vista normativo la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del

Presupuesto y diferentes normas asociadas permiten establecer un marco de referencia para la calidad del gasto, e igualmente documentos CONPES previos que permiten consolidar un proceso de análisis de calidad del gasto público, a través de la implementación de política pública asociada con la evaluación, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas del gasto público.

El presente análisis de calidad de gasto cumple los compromisos establecidos con la activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal en 2025. En este sentido, se presenta el siguiente análisis con los principales aspectos asociados con las inflexibilidades del gasto público y el gasto en sectores estratégicos (agropecuario y vivienda), teniendo en cuenta los factores considerados cuando se activó la cláusula de escape de la Regla Fiscal en 2025 y que fueron presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de dicho año, y acorde con el Acta 787 de junio 9 de 2025 del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

El análisis que se presenta en el presente documento no tiene por objeto la disminución de la inversión social ni limitar la intervención contra cíclica para la reactivación económica por parte del Estado, sino la optimización de los recursos públicos para el mejoramiento en el cumplimiento de sus fines. De hecho, el objetivo es que el nivel de gasto que tiene el país en la actualidad puede cumplir más objetivos de política pública, si se aplican en su integralidad criterios de calidad del gasto que contribuyan al diseño y formulación estratégica del gasto público.

La ejecución del gasto público es un esfuerzo conjunto entre la Nación y los gobiernos locales. En la visión integral del gasto público también se debe observar la consolidación estatal (Nación y Entidades Territoriales) para analizar el nivel de coordinación existente y la efectividad alcanzada con los gastos realizados, que para la vigencia fiscal 2026 alcanza una apropiación de \$643 billones de pesos, representando cerca del 30% de PIB, y superior a lo apropiado en 2025 (\$601 billones), sin contar con el Sistema General de Regalías con una apropiación en el presupuesto bienal 2025-2026 de \$30,9 billones.

Cuadro 1. Presupuesto General de la Nación y Presupuesto Gobiernos Locales – 2025 y 2026 en miles de millones.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (Miles de millones)				
Tipo de Gasto	2025	% Total	2026	% Total
Servicio Deuda	\$ 112.605,19	22,1%	\$ 100.449,71	18,4%
Sistema General de Participaciones	\$ 81.984,40	16,1%	\$ 88.352,51	16,2%
Pensiones	\$ 75.375,41	14,8%	\$ 83.853,65	15,3%
Gastos de Personal	\$ 57.420,06	11,2%	\$ 62.068,27	11,3%
Aseguramiento en Salud	\$ 39.776,56	7,8%	\$ 51.326,29	9,4%
Establecimientos Públicos Nacionales	\$ 22.035,32	4,3%	\$ 29.627,83	5,4%
Vigencias Futuras (Inversión - Nación)	\$ 17.016,11	3,3%	\$ 15.299,92	2,8%
Rentas de Destinación Específica (RDE)	\$ 17.634,41	3,5%	\$ 19.114,99	3,5%
Fondos Especiales y Contribuciones Parafiscales	\$ 13.299,57	2,6%	\$ 21.745,83	4,0%
Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP)	\$ 9.354,14	1,8%	\$ 12.124,58	2,2%

Otras Inflexibilidades	\$ 22.623,40	4,4%	\$ 23.191,83	4,2%
Total Inflexible	\$ 469.124,56	91,9%	\$ 507.155,43	92,7%
Total Gasto Discrecional	\$ 41.354,36	8,1%	\$ 39.819,57	7,3%
Total PGN sin SGP (I)	\$ 387.140,17	75,7%	\$ 418.802,92	76,6%
Total PGN (II)	\$ 510.478,92	100,0%	\$ 546.975,00	100,0%
PRESUPUESTO TERRITORIAL (Miles de millones)				
Tipo de Gasto	2025	% Total	2026	% Total
Funcionamiento	\$ 27.561,21	12,9%	\$ 31.400,29	14,0%
Servicio de la deuda	\$ 7.142,29	3,3%	\$ 8.309,78	3,7%
Inversión (Por sectores)	\$ 179.241,90	83,8%	\$ 184.602,39	82,3%
Agricultura y Desarrollo Rural	\$ 1.071,08	0,5%	\$ 1.119,33	0,5%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$ 1.660,41	0,8%	\$ 1.916,99	0,9%
Ciencia, Tecnología e Innovación	\$ 154,08	0,1%	\$ 177,75	0,1%
Comercio, Industria y Turismo	\$ 1.426,29	0,7%	\$ 1.099,56	0,5%
Cultura	\$ 3.188,82	1,5%	\$ 3.044,65	1,4%
Deporte y Recreación	\$ 4.146,00	1,9%	\$ 4.526,30	2,0%
Educación	\$ 57.285,77	26,8%	\$ 56.158,84	25,0%
Gobierno Territorial	\$ 21.623,12	10,1%	\$ 25.103,17	11,2%
Inclusión Social y Reconciliación	\$ 6.547,88	3,1%	\$ 6.676,88	3,0%
Información Estadística	\$ 477,88	0,2%	\$ 379,93	0,2%
Justicia y del Derecho	\$ 599,48	0,3%	\$ 860,08	0,4%
Minas y Energía	\$ 2.806,59	1,3%	\$ 3.067,41	1,4%
Organismos De Control	\$ 38,37	0,0%	\$ 40,69	0,0%
Salud y Protección Social	\$ 50.193,80	23,5%	\$ 53.364,53	23,8%
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	\$ 678,78	0,3%	\$ 696,41	0,3%
Trabajo	\$ 272,19	0,1%	\$ 240,88	0,1%
Transporte	\$ 13.759,93	6,4%	\$ 13.366,09	6,0%
Vivienda, Ciudad Y Territorio	\$ 9.920,87	4,6%	\$ 12.321,31	5,5%
Otros		0,0%	\$ 441,58	0,2%
Presupuesto Entidades Territoriales (III)	\$ 213.945,40	35,6%	\$ 224.312,46	34,9%
Presupuesto Total (I + III)	\$ 601.085,57	100,0%	\$ 643.115,38	100,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Adicionalmente, se requieren corregir fallas del Estado para lograr la calidad del gasto público, y fortalecer la capacidad efectiva del mismo. En efecto, adicional a la implementación del análisis de calidad del gasto con un criterio geográfico, se requieren mayores esfuerzos de coordinación en las decisiones de gasto a nivel nacional y local, al igual que la identificación y solución de inconvenientes estructurales e históricos en la ejecución como la corrupción, y la captura de rentas del Estado derivadas del diseño normativo que se ha mantenido y limitan el cumplimiento de los objetivos del gasto público.

Capítulo 2. ¿Por qué evaluar de manera integral la calidad del gasto público en Colombia?

Colombia ha registrado avances importantes en distintos indicadores económicos y sociales durante las últimas décadas, pero persisten brechas significativas entre territorios y grupos poblacionales en materia de pobreza, acceso a oportunidades, productividad y condiciones de vida. Estas diferencias sugieren que los beneficios asociados al crecimiento económico y a la expansión de la provisión de bienes y servicios públicos no se han distribuido de manera homogénea, lo que plantea desafíos en términos de una mejor ejecución del gasto público para cerrar dichas brechas y por tanto es necesario evaluar la calidad del gasto público en términos de efectividad, focalización, transparencia, equidad y sostenibilidad.

La evaluación de la calidad del gasto público requiere considerar factores económicos, sociales, geográficos e institucionales que condicionan tanto la asignación de recursos como los resultados de las intervenciones públicas. La consideración conjunta de variables como la situación macroeconómica, el nivel de desarrollo del país, el avance en el cumplimiento de objetivos económicos y sociales, la cobertura y calidad de los servicios públicos, así como aspectos asociados a la estructura productiva, la dinámica demográfica y las condiciones socioeconómicas de la población permite analizar la capacidad del gasto público para responder a las necesidades del país y contribuir al logro de los objetivos y metas establecidas.

El contexto económico y social del país constituye un elemento central para evaluar la calidad del gasto público y su contribución al desarrollo. Colombia es la cuarta economía de América Latina y el Caribe; sin embargo, su ingreso per cápita (USD 6.976 en 2025) continúa ubicándose por debajo del promedio regional (USD 9.018 en 2025), y también menor al promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (USD 41.262 en 2025)², reflejando las dificultades para superar las limitaciones asociadas a una economía de ingreso medio dada la persistencia de desafíos asociados al crecimiento económico, la productividad y la generación de ingresos, lo que incide directamente sobre las condiciones de bienestar de la población. En particular, las condiciones económicas y sociales de Colombia presentan un comportamiento favorable en años recientes, con mejoras en reducción de pobreza y de desempleo, aumentos reales de salario, incrementos del empleo, menor inflación, con un crecimiento económico cercano al potencial, estimado en promedio en 3,0% entre el año 2022 y lo proyectado en 2026³, y con avances en diversificación productiva con el aumento en la participación de exportaciones no tradicionales (Cuadro 2). No obstante, algunos indicadores presentan diferencias a nivel regional, aspectos que deben considerarse desde el diseño de la política pública.

² Cifras con base en información del Banco Mundial, WDI, dólares constantes de 2015.

³ CARF (2026) "PIB tendencial 2026-2037". Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), Mayo.

Cuadro 2. Escenario socioeconómico - Colombia
(Principales indicadores)

Variable	2022	2026 *	Variación (% o pp) **
Crecimiento PIB (promedio últimos cuatro años) * 2025	3,5%	3,1%	-0,4 pp
PIB per cápita (USD constantes 2015) * 2025	6.857	6.976	1,7%
Salario mínimo (Pesos) - incluyendo auxilio de transporte	\$1.117.172	\$2.000.000	79,0%
Variación del salario mínimo real	-3,1%	17,0%	20 pp
Tasa de Desempleo - Total nacional (promedio últimos 4 años) - Mayo	13,8%	9,5%	- 4,3 pp
Número de Empleados (Mayo - Millones)	22,18	24,58	10,8%
Informalidad Total (Abril - trimestre móvil)	58,8%	51,1%	-7,7 pp
Inflación (Mayo)	9,06%	5,84%	-3,2 pp
Desigualdad (Gini) * 2025	0,556	0,531	-0,025
Pobreza multidimensional * 2025	12,9%	9,9%	-3,0 pp
Pobreza monetaria * 2025	36,6%	28,0%	-8,6 pp
Participación exportaciones no tradicionales (Acumulado año) *2025	50,70%	66,10%	15,4 pp
Exportaciones no tradicional Bienes (Miles de Millones) (Acumulado año) *2025	US \$ 21.0	US \$ 26.6	26,7%
Exportaciones no tradicional Servicios (Miles de Millones) (Acumulado año) * 2025	US \$ 14.0	US \$ 19.6	40,0%

Fuente: DANE, Banco Mundial, fuentes oficiales. * Año 2026 o 2025 cuando se indique. ** pp: puntos porcentuales.

Las brechas económicas se reflejan también en las condiciones sociales de la población y en el acceso efectivo a bienes y servicios públicos esenciales. La pobreza multidimensional, que incorpora categorías asociadas a educación, salud, condiciones de vivienda, acceso a servicios públicos, mercado laboral y condiciones de la niñez y juventud, presentó una reducción reciente al ubicarse en 9,9% en 2025, frente a 11,5% en 2024, alcanzando el nivel más bajo desde la publicación del indicador. No obstante, en la desagregación de la cifra se presenta una alta heterogeneidad territorial, con menores niveles de incidencia en la zona central del país, en las principales ciudades, y mayores privaciones en la región Caribe, y en la región Orinoquía-Amazonía, principalmente (Cuadro 3).

Cuadro 3. Pobreza multidimensional
(Incidencia % población total)

	2012	2015	2019	2022	2025
Nacional	26,5	19,8	17,5	12,9	9,9
Caribe	40,8	30,9	28,1	21,4	17,9
Oriental	27,4	16,8	15,2	10,7	7,4
Central	23,2	19,4	15,5	11,1	9,3
Pacífica	27,2	23,5	17,7	14,6	9,7
Bogotá (cabecera)	11,1	4,6	7,1	3,8	2,2
Orinoquía - Amazonia	19,2	18,8	30	25,6	18,2

Fuente: DANE

Adicionalmente, entre otros indicadores sociales, Colombia presenta una incidencia de pobreza monetaria de 28% en 2025, con reducciones en décadas recientes, con una menor incidencia frente a lo observado antes de pandemia (36,5%). No obstante, el indicador es inferior en zonas urbanas (cabeceras), y mayor en ámbitos de zona rural (centros poblados y rural disperso), registrando contrastes a nivel regional (Cuadro 4).

Cuadro 4. Pobreza monetaria
(Incidencia % población total)

	2012	2015	2019	2022	2025
Nacional	41,0	36,8	36,5	36,6	28,0
Cabeceras	35,3	30,8	31,4	33,8	24,6
Centros poblados y rural disperso	58,9	55,4	52,6	45,9	39,5
13 ciudades y A.M.	29,7	25,6	27,0	29,9	20,6
Otras cabeceras	43,4	38,3	37,7	39,3	30,1

Fuente: DANE

Por su parte, la tasa de desempleo se ubica en un dígito (8,9% en promedio) en 2025, con reducción en años recientes, aunque con una tasa mayor en la zona de Caribe, Oriental y en Orinoquía-Amazonía, frente al total nacional (Cuadro 5). Adicionalmente, Colombia sigue presentando alta informalidad laboral y empresarial (51% y 90,2%, respectivamente) ⁴.

Cuadro 5. Tasa de desempleo (%)

	2012	2015	2019	2022	2025
Nacional	10,6	9,2	10,9	11,2	8,9
Caribe	9,0	7,4	8,3	11,4	9,8
Oriental	9,6	8,6	12,0	11,6	9,7
Central	11,8	10,2	12,2	10,7	8,2
Pacífica	13,0	10,9	11,0	10,9	8,3
Orinoquía-Amazonía	0,0	9,4	14,4	15,2	12,3
Bogotá D. C.	9,8	8,9	10,9	11,4	8,2

Fuente: DANE

De esta forma, a pesar de los esfuerzos en el gasto público tanto a nivel nacional y territorial se presentan dificultades en el logro de los objetivos de la intervención pública, con resultados diferentes a nivel regional. En este sentido, la aplicación de criterios de calidad del gasto, junto con la vinculación de elementos geográficos en el análisis, y la identificación y solución de posibles fallas de coordinación en la intervención del Estado permitirían el logro de un mayor alcance de los objetivos del gasto público y especialmente en acceso a bienes y servicios por parte de la población.

2.1. Condiciones económicas y sociales territoriales.

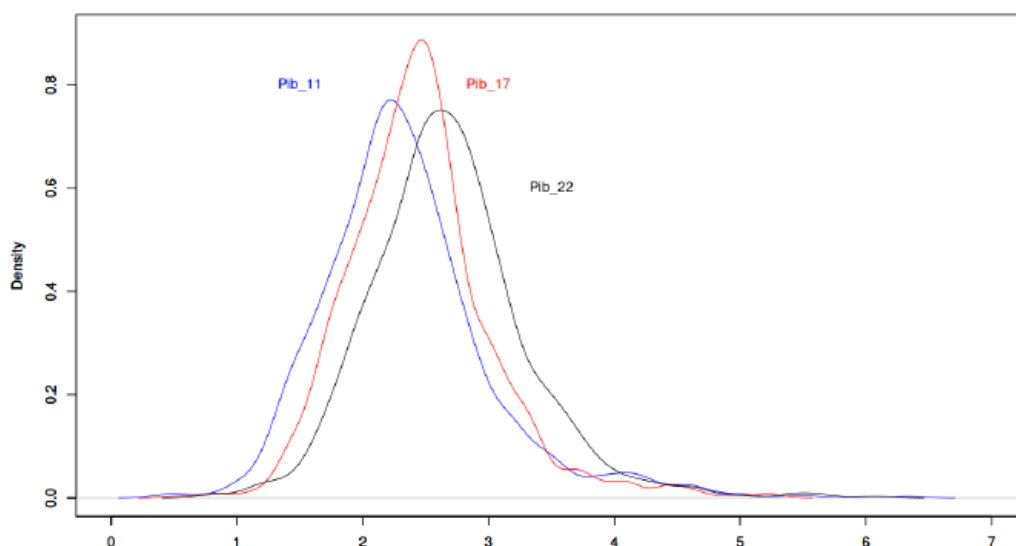
El análisis de la calidad del gasto público requiere una perspectiva geográfica del territorio. Los esfuerzos en gasto público que se realizan desde el Gobierno Nacional y unido al de los gobiernos locales son necesarios visualizarlos en el territorio para identificar el cumplimiento de los criterios de la calidad del gasto público, en particular la efectividad-impacto de dicho gasto, con el acceso oportuno a bienes y servicios por parte de la población. Para este efecto, se considera necesario afianzar el trabajo

⁴ DANE, Informalidad laboral, abril 2026, total nacional. Informalidad empresarial, 2024, Índice Multidimensional de Informalidad Empresarial - (IMIE), total nacional, DANE.

conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para la integración de toda la información georreferenciada, con diferentes indicadores, por ser la autoridad en materia cartográfica, catastral y de georeferenciación⁵, que permita profundizar el análisis regional para identificar los impactos del gasto, evaluando su calidad, y fortaleciendo el carácter estratégico de la política fiscal.

Las brechas territoriales constituyen una manifestación concreta de estos desafíos y un ámbito relevante para evaluar la calidad del gasto público. Aunque entre 2011 y 2022 se registró un aumento del PIB per cápita municipal medido a partir del valor agregado (Gráfico 1), las diferencias entre territorios continúan siendo significativas. En este contexto, resulta pertinente analizar en qué medida el gasto público contribuye al cierre de brechas regionales y al fortalecimiento de procesos que permitan que los municipios con menores niveles de ingreso alcancen trayectorias de desarrollo más cercanas a las observadas en aquellos con mayores niveles de ingreso per cápita.

Gráfico 1. Distribución del PIB per cápita municipal.



Fuente: Cálculos Viceministerio Técnico de Hacienda con datos del DANE.

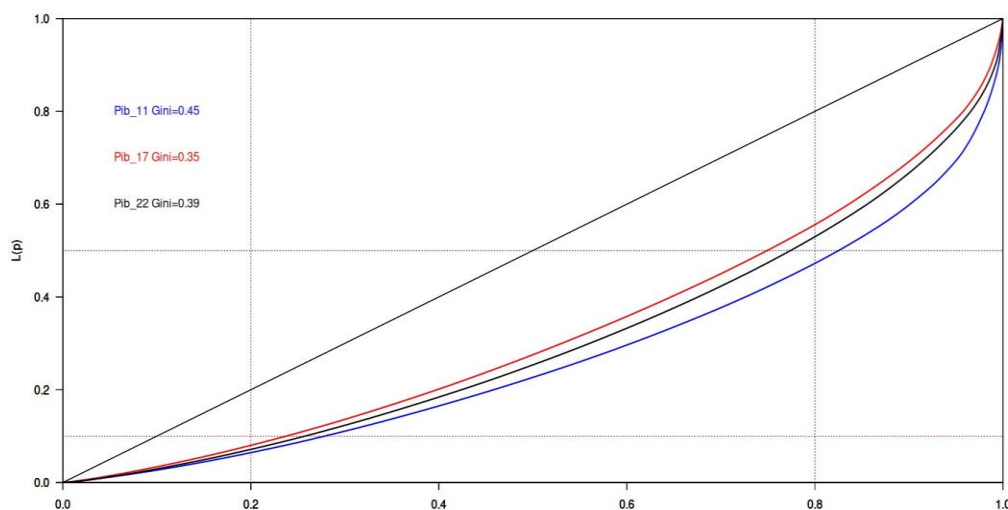
La distribución del ingreso entre municipios evidencia la persistencia de concentraciones económicas que limitan la convergencia territorial. La Curva de Lorenz⁶ del ingreso per cápita municipal para los años 2011, 2017 y 2021 (Gráfico 2) muestra que el 20% de los municipios con mayores ingresos concentra alrededor del 50% del ingreso per cápita total, mientras que el 20% de los municipios con menores ingresos concentra menos del 10%. Estas diferencias estructurales en las capacidades productivas y en las oportunidades de generación de ingresos entre territorios muestran la existencia de patrones persistentes de heterogeneidad regional en el desarrollo económico que deberían ser considerados dentro del análisis de la calidad del gasto

⁵ IGAC - Subdirección de Investigación y Prospectiva.

⁶ La curva de Lorenz es una representación gráfica de la desigualdad de ingresos o de riqueza, la cual muestra la distribución de la población en el eje horizontal según sus ingresos o riqueza (en percentiles, quintiles, deciles, según corresponda), y el ingreso o la riqueza acumulada en el eje vertical.

público, especialmente para evaluar la coherencia entre las necesidades territoriales, la asignación de recursos y los resultados alcanzados.

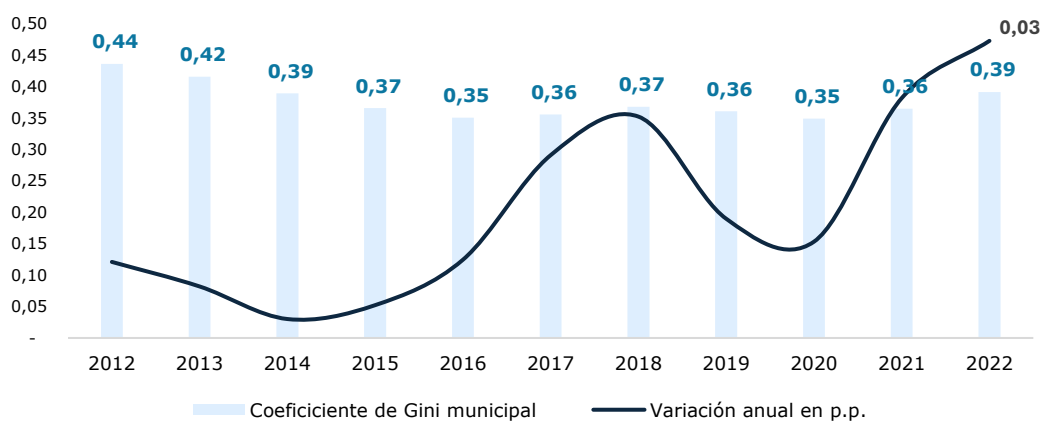
Gráfico 2. Curva de Lorenz - Ingreso per cápita municipal



Fuente: DANE. Cálculos Viceministerio Técnico de Hacienda.

La evolución de la desigualdad territorial evidencia que los avances en el ingreso promedio municipal no se han traducido en una reducción sostenida de las brechas entre territorios. Aunque entre 2011 y 2022 se observó un incremento del PIB per cápita municipal medido a partir del valor agregado (Gráfico 3), la distribución de dicho ingreso continúa presentando diferencias significativas entre municipios. En particular, el coeficiente de Gini del PIB per cápita municipal registró una reducción entre 2011 y 2016, cuando alcanzó un valor de 0,35 en 2016, mejorando frente al observado al inicio de dicha década (0,45). Sin embargo, esta tendencia se revirtió en los años posteriores, hasta ubicarse en 0,39 en 2022 (Gráfico 3)⁷.

Gráfico 3. Evolución del coeficiente de GINI del ingreso per cápita municipal.



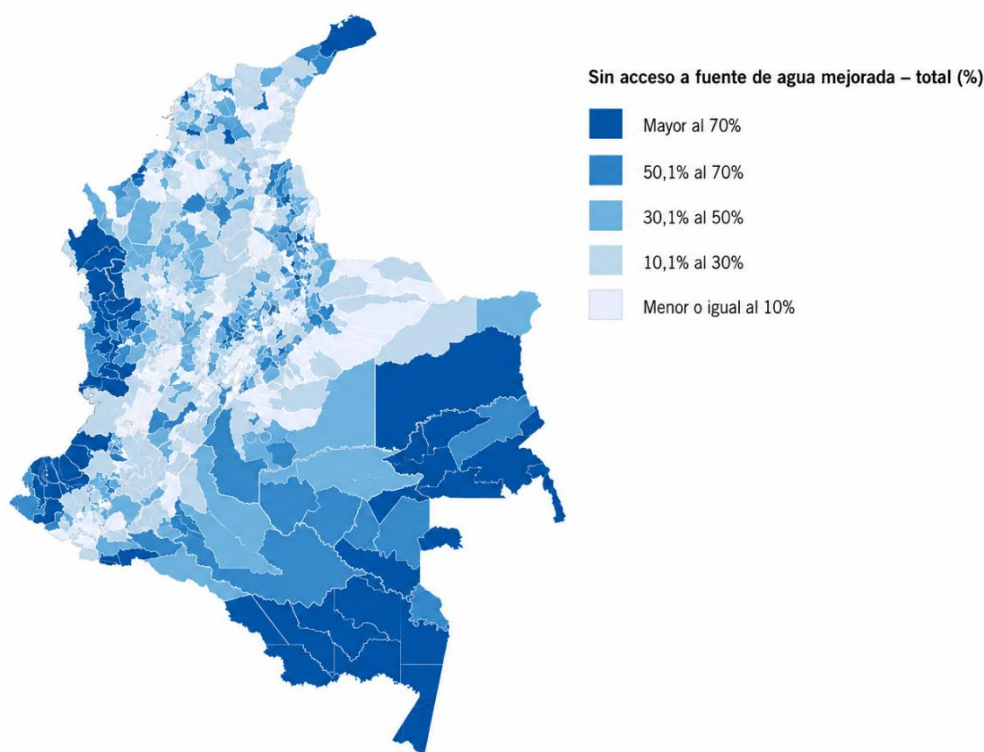
Fuente: Cálculos Viceministerio Técnico de Hacienda con datos del DANE.

⁷ El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1, donde un valor cercano a 0 indica una menor concentración o mayor igualdad en la distribución, mientras que un valor cercano a 1 refleja una mayor concentración o desigualdad.

Las diferencias regionales en acceso a servicios básicos evidencian que la expansión del gasto público no siempre se traduce en resultados homogéneos entre territorios. La información georreferenciada del DANE, con base en los resultados de pobreza multidimensional, muestra mayores privaciones en acceso a agua potable y condiciones inadecuadas de vivienda en centros poblados y rural disperso, a diferencia de cabeceras o zonas urbanas con mejor acceso; adicionalmente, persisten retos relevantes en departamentos como La Guajira (Gráfico 4). En materia de salud, si bien se presentan mejoras a nivel nacional, por ejemplo, con el acceso a servicios de salud y en aseguramiento en salud, se observan diferencias en acceso y calidad en algunas regiones del país.

La persistencia de estas diferencias territoriales plantea la necesidad de fortalecer la vinculación entre la asignación de recursos públicos y los resultados esperados de las políticas económicas y sociales. Aunque las entidades territoriales y el Gobierno Nacional han realizado esfuerzos mediante recursos propios, transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y recursos del Sistema General de Regalías (SGR) destinados a sectores como educación, salud y saneamiento básico, permanecen brechas importantes en las condiciones de desarrollo regional. En particular, la distribución del presupuesto de inversiones del PGN tiende a concentrarse en mayor proporción entre las entidades territoriales con mayores ingresos.

Gráfico 4. Hogares sin acceso a fuente de agua mejorada – Privación* (%)



Fuente: DANE. Índice de Pobreza Multidimensional, información censal 2018 *Si pertenece a un hogar que no cuenta con servicio de acueducto. En el caso de los hogares rurales, una persona se considera privada si el agua la obtienen de pozo sin bomba, agua lluvia, río, manantial, carrotanque, aguatero u otra fuente.

2.2. Principales criterios de la calidad del gasto público.

La calidad del gasto público comprende un conjunto de criterios que trascienden el análisis tradicional de eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos. Tradicionalmente, el análisis del gasto se ha concentrado en la eficiencia técnica y la eficiencia asignativa. La primera se refiere a la capacidad de maximizar los resultados obtenidos con una cantidad determinada de recursos, mientras que la segunda está relacionada con la capacidad de orientar los recursos hacia programas, sectores o intervenciones que generen mayores beneficios económicos y sociales (BID, 2018)⁸, acorde con los diagnósticos respectivos para la priorización de los recursos. En años recientes, este último enfoque ha cobrado relevancia a través del concepto de gasto inteligente, entendido como la priorización de iniciativas con mayor potencial para impulsar el crecimiento económico, la productividad y el bienestar de la población (FMI, 2025)⁹.

No obstante, la eficiencia constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para determinar la calidad del gasto público. Un análisis integral requiere considerar no solo la forma en que los recursos son asignados y ejecutados, sino también los resultados generados, la población beneficiada y la sostenibilidad de los efectos alcanzados. En este sentido, la evaluación de la calidad del gasto incorpora dimensiones complementarias como la efectividad, progresividad, eficacia, transparencia, impacto, y sostenibilidad fiscal, las cuales permiten valorar la contribución del gasto público al cumplimiento de los objetivos de política pública, al igual que criterios como la planeación, flexibilidad, y experiencia que refuerzan los principios presupuestales (Cuadro 6).

Cuadro 6. Criterios - Análisis de la Calidad del Gasto Público

Eficiencia Hacer uso de los recursos de manera óptima, maximizando los resultados obtenidos frente a las restricciones fiscales y presupuestales existentes.	Eficacia Lograr lo planeado, con lo cual los recursos públicos contribuyen al logro de los objetivos, metas y resultados previstos por las políticas y programas gubernamentales.	Equidad-Progresividad Redistribución de los recursos en personas y regiones vulnerables. Reducción de brechas económicas y sociales con acceso oportuno a bienes y servicios para la población.
Sostenibilidad Viabilidad macroeconómica y ambiental, para el cumplimiento de las políticas públicas.	Transparencia Asegurar una oportuna ejecución del gasto, garantizando trazabilidad en la asignación y ejecución de los recursos públicos.	Planeación, flexibilidad, experiencia Criterios adicionales, refuerzan principios presupuestales.

⁸ Izquierdo, A., et al (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

⁹ Fondo Monetario Internacional. (2025). *Spending smarter: How efficient and well-allocated public spending can boost economic growth* (Fiscal Monitor, October 2025). Fondo Monetario Internacional.

Efectividad-Impacto

Lograr lo planeado para generar resultados verificables y alineados con los objetivos de política y las necesidades de la población.

Fuente: Viceministerio Técnico – MHCP.

En materia de progresividad, la evidencia disponible indica que la política fiscal y el gasto público han contribuido a mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza, registrándose avances frente a los observados una década atrás¹⁰.

Estos aspectos se encuentran asociados a desafíos en la focalización, el seguimiento y la evaluación de los programas que componen el gasto social. Si bien el país ha fortalecido los mecanismos de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios de subsidios, persisten retos relacionados con la integración, actualización y aprovechamiento de la información necesaria para la asignación y el monitoreo de los distintos instrumentos de apoyo¹¹. En particular, la dispersión de información entre programas y fuentes administrativas dificulta la construcción de una visión integral sobre las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios y sobre el conjunto de apoyos que reciben. Esta situación limita la realización de análisis agregados sobre el alcance, la cobertura y la incidencia de los subsidios.

Mayor transparencia en la utilización de los recursos públicos contribuye a una mejor calidad del gasto público. Algunos estudios para Colombia realizan un diagnóstico del sistema de integridad pública e identifica brechas en coordinación, cultura de integridad, controles y gestión de riesgos, destacando la rendición de cuentas como componente crítico de resiliencia institucional frente a riesgos de corrupción (OCDE, 2017)¹².

A pesar de los avances normativos e institucionales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, la percepción de corrupción en el país se mantiene en niveles elevados. Los hechos de corrupción inciden negativamente sobre la efectividad del gasto público y debilita la confianza de la ciudadanía en la provisión de bienes y servicios públicos. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2025 de Transparencia Internacional, Colombia obtuvo una

¹⁰ Banco Mundial. (2023). *Colombia Poverty and Equity Assessment: From Poverty to Resilience*. Washington, D.C.: World Bank. Banco Mundial. (2013). Moller, L. *Fiscal Policy in Colombia: Tapping Its Potential for a More Equitable Society*. Policy Research Working Paper No. 6092. Washington, D.C.: World Bank. Los resultados más recientes muestran una mejora en la capacidad redistributiva de la política fiscal frente a la evidencia observada una década atrás, reflejada en una mayor contribución de impuestos y transferencias a la reducción de la desigualdad y la pobreza.

¹¹ Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública* (Capítulo 9). Fedesarrollo; Meléndez, M. (2018, 3 de abril). *Los subsidios como un factor de desorden e ineficiencia del gasto público*. Foco Económico.

¹² OECD (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>

calificación de 37 sobre 100¹³, reflejando debilidades en integridad pública que generan costos económicos y sociales, y afectan la calidad del gasto público.

Se requiere ampliar y consolidar un conjunto de información estratégico para el análisis de la transparencia en la ejecución de los recursos públicos, identificando su trazabilidad. Se requiere fortalecer dicho análisis particularmente en contratación, ejecución e interventorías, para facilitar la veeduría ciudadana, la coordinación institucional y la calidad del gasto público. También, se requieren esfuerzos adicionales en la implementación y articulación de los instrumentos de lucha contra la corrupción, para fortalecer la capacidad de incidir de manera estructural sobre los riesgos de corrupción, la captura de rentas del Estado y la mejora en la calidad del gasto público.

Se requiere incorporar los criterios de calidad del gasto dentro del ciclo presupuestal. Colombia cuenta con instrumentos institucionales que permiten avanzar en esta articulación, entre ellos el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el presupuesto por resultados y los trazadores presupuestales. No obstante, el aprovechamiento integral de estos instrumentos depende de la capacidad de incorporar la información de la evaluación sobre estructura de costos e impactos de las intervenciones públicas, de forma que las decisiones presupuestales consideren no solo la disponibilidad de recursos, sino también la capacidad para generar valor económico y social.

La calidad del gasto público se asocia de manera directa con la sostenibilidad de las finanzas públicas, en la medida en que fortalece la eficiencia y la orientación estratégica de la asignación de recursos. Un gasto público con mecanismos de seguimiento, evaluación de impacto e incidencia en las decisiones presupuestales permite avanzar hacia una asignación más estratégica y efectiva, consistente con las condiciones fiscales y macroeconómicas del país. En consecuencia, en períodos de mayores restricciones fiscales, adquiere mayor relevancia el análisis de la calidad del gasto público como criterio de priorización presupuestal.

2.3. Avances del análisis de la calidad del gasto

En la actualidad Colombia cuenta con una institucionalidad macroeconómica y fiscal que permite implementar avances en el análisis de calidad del gasto. Dicha normatividad se enmarca, principalmente, en la Constitución Política de 1991, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) y en instrumentos de programación fiscal y financiera establecidos en la Ley 819 de 2003 como el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo de la Ley 152 de 1994, la Regla Fiscal definida en la Ley 1473 de 2011 y modificada por la Ley 2155 de 2021, y el Acto Legislativo 03 de 2011 que estableció el principio constitucional de la sostenibilidad fiscal.

¹³ Transparencia Internacional (2025) “Índice de Percepción de la Corrupción 2025”. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2026/02/CPI-2025-report-Spanish.pdf>

La normatividad asociada con la institucionalidad fiscal del país permite que las decisiones sobre la gestión de los ingresos y gastos del PGN sean sostenibles fiscalmente respecto a las condiciones estructurales de las finanzas del GNC, pero no informan sobre su transparencia, equidad redistributiva e impacto real sobre la población.

Igualmente, también se registran precedentes en términos de implementación de política pública asociada con la calidad del gasto a través de documentos Conpes publicados en las décadas recientes. Particularmente, entre los años 2004 y 2010 los documentos Conpes relacionados se enfocaron en los temas de gestión por resultados, entre los años 2010 y 2013 con temas de transparencia e integridad, entre 2013 y 2018 con eficiencia y uso de datos, y recientemente entre los años 2020 y 2022 con temas de evaluación y resultados (Cuadro 7), lo cual permite un marco analítico para la implementación de la calidad del gasto público.

Cuadro 7. Documentos de política pública asociados con calidad del gasto.

Período	Documentos CONPES
Gestión por resultados 2004-2020	CONPES 3294 (2004) Gestión pública enfocada en resultados y reforma de SINERGIA para evaluación del gasto. CONPES 3649 (2010) Servicio al ciudadano con mejoras en atención y coordinación interinstitucional.
Transparencia e integridad 2010-2013	CONPES 3654 (2010) Rendición de cuentas para legitimar el Estado y fortalecer el control social. CONPES 167 (2013) Estrategia anticorrupción para mejorar integridad pública y trazabilidad del gasto.
Eficiencia y uso de datos 2013-2018	CONPES 3785 (2013) Modernización administrativa y racionalización de trámites. CONPES 3816 (2014) Calidad regulatoria con análisis de impacto basado en evidencia. CONPES 3920 (2018) Datos como activo estratégico para transparencia y decisiones basadas en evidencia.

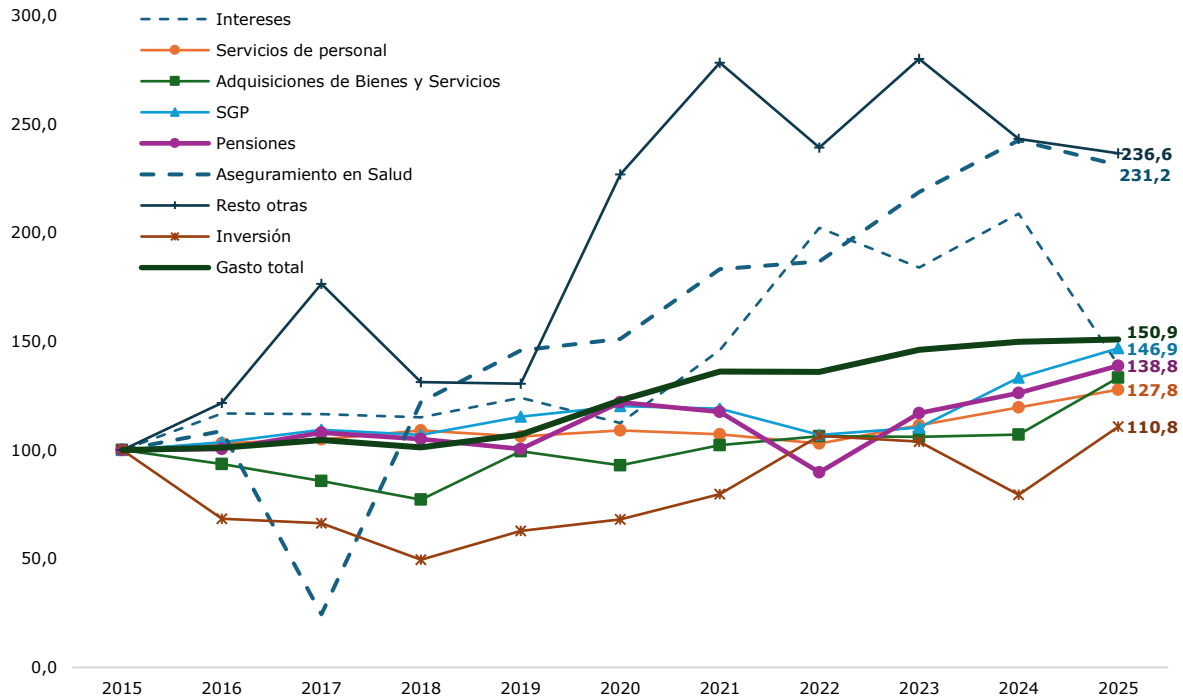
Evaluación y pago por resultados 2020-2022	CONPES 4008 (2020) Información financiera integrada y homogénea para decisiones de gasto.
	CONPES 4067 (2021) Pago por resultados en programas sociales para alinear incentivos.
	CONPES 4083 (2022) Evaluación del gasto y uso efectivo de resultados para rendición de cuentas

Fuente: Viceministerio Técnico – MHCP.

Capítulo 3. Principales inflexibilidades presupuestales y análisis de calidad del gasto.

La dinámica de gasto público ha mantenido una tendencia creciente en décadas recientes, y presenta un comportamiento diferente entre componentes. Mientras el gasto total, presenta un crecimiento real acumulado de 50% entre 2015 y 2025, tomando como referencia el Gobierno Nacional Central, algunos componentes como el aseguramiento en salud y otras transferencias (entre las que se encuentran el FEPC, FOME, Transferencia por Impuesto de Renta – Destinación específica, Sentencias, entre otros rubros) duplicaron su crecimiento real en dicho período (131% y 137%, respectivamente, frente al año 2015). Por su parte, otros componentes del gasto presentan un incremento real menor al gasto total, en el período de comparación, aunque con una tendencia creciente en años recientes como el SGP (46,9%), Pensiones (38,8%), gastos generales (33,3%), y servicios de personal (27,8%). Otro componente del gasto que ha presentado elevados incrementos en años recientes como es el caso de pago de intereses por servicio de deuda, hasta el año 2024 duplicaba el crecimiento del gasto total (108,9%), pero con las operaciones de manejo de deuda, moderó el crecimiento acumulado en el período analizado a 39% real, al año 2025 (Gráfico 5). De esta manera, el gasto en aseguramiento en salud y el conjunto de otras transferencias corresponde al conjunto de gastos que han presentado una mayor aceleración en años recientes y con mayor presión en las finanzas públicas.

Gráfico 5. Gasto del Gobierno Nacional Central
Precios constantes (2015 = 100)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cifras fiscales.

La elevada participación de las inflexibilidades dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN) constituye un factor determinante en la composición y distribución de los recursos presupuestales (Cuadro 8). En 2024, las inflexibilidades representaron el 89% del PGN, proporción que aumentó a 92% en 2025 y que se estima alcance 93% en 2026 (Gráfico 6). Esta dinámica refleja una reducción progresiva del espacio presupuestal disponible para la reasignación de recursos entre sectores, programas y proyectos durante el proceso de programación y ejecución presupuestal. En este sentido, la elevada participación de gastos inflexibles incide sobre el margen de maniobra para modificar la composición del presupuesto y restringe el diseño de la política fiscal.

Cuadro 8. Estimación de inflexibilidades del gasto del PGN 2024-2026.

Tipo de Gasto / Cuenta	2024	2025	2026
Servicio Deuda	\$ 94.433	\$ 112.605,40	\$ 100.449,71
Sistema General de Participaciones	\$ 70.541	\$ 81.984,40	\$ 88.352,51
Pensiones	\$ 63.230	\$ 75.375,40	\$ 83.853,65
Gastos de Personal (1)	\$ 51.095	\$ 57.420,40	\$ 62.068,27
Aseguramiento en Salud	\$ 37.855	\$ 39.777,40	\$ 51.326,29
Establecimientos Públicos Nacionales (2)	\$ 22.859	\$ 22.035,00	\$ 29.627,83
Vigencias Futuras (Inversión - Nación) (3)	\$ 16.929	\$ 17.016,00	\$ 15.299,92
Rentas de Destinación Específica (RDE) (4)	\$ 17.909	\$ 17.633,50	\$ 19.114,99
Fondos Especiales y Contribuciones Parafiscales(5)	\$ 11.140	\$ 13.299,50	\$ 21.745,83
Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP)	\$ 6.566	\$ 9.354,50	\$ 12.124,58

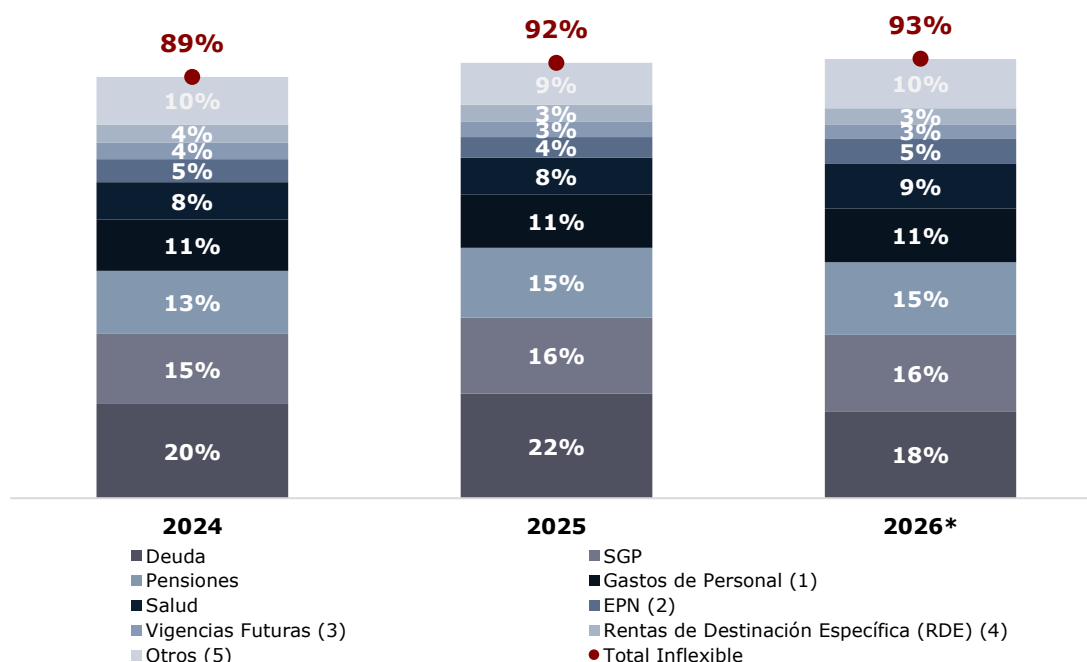
Otros	\$ 29.992	\$ 22.623,00	\$ 23.191,83
Total Inflexible	\$ 422.547,15	\$ 469.124,50	\$ 507.155,43
Total Gasto Discrecional	\$ 52.648,96	\$ 41.354,42	\$ 39.819,77
Total PGN	\$ 475.196,11	\$ 510.478,92	\$ 546.975,20

Fuente: MHCP - Elaborado con datos de la DGPPN. Explicación categorías en nota al pie.

La caracterización de las inflexibilidades resulta fundamental para comprender la estructura del gasto público y las restricciones que enfrenta el proceso presupuestal. Un presupuesto altamente inflexible restringe el margen del Gobierno para ajustarse ante las necesidades económicas del país, así como a distintos choques económicos que incidan en el diseño de la política fiscal.

Inflexibilidades derivadas de rentas con destinación específicas. Las rentas de destinación específica corresponden a obligaciones, derivadas de mandatos constitucionales y legales, establecen porcentajes fijos o usos obligatorios sobre ingresos nacionales. Estas asignaciones han limitado históricamente la capacidad del Gobierno para reasignar gasto y responder a choques económicos o sociales, pues una parte sustantiva de los ingresos corrientes de la Nación queda predefinida y sin margen de decisión anual, son cerca de 15 destinaciones específicas de IVA y Renta, que alcanzan un valor de \$30,1 billones con el presupuesto asignado para el año 2026.

Gráfico 6. Desagregación de los componentes inflexibles del gasto 2024 – 2026*¹⁴ (% del PGN)



Fuente: MHCP - Elaborado con datos de la DGPPN. Explicación categorías en nota al pie.

¹⁴ (*) Cifra ajustada.

(1) En promedio, el 46,5% corresponde a Defensa y Policía; 31,7% a la Rama Judicial, Fiscalía, JEP y Órganos Autónomos; y el 21,7% restante se distribuye entre los demás órganos de Rama Ejecutiva. Contiene Aportes Nación y recursos Propios de los EPN, con incremento salarial programado preliminarmente en MHCP.

Inflexibilidades por sentencias judiciales. Sentencias de la Corte Constitucional, con sentido garantista en salud y pensiones, las cuales han generado costos que presionan las finanzas públicas que se acentúan con la tendencia demográfica de envejecimiento de la población. De otra parte, el costo por sentencias judiciales contra el Estado, por ejemplo, en casos de violencia y conflicto (derechos humanos, ataques a población civil, violencia política, víctimas, entre otros), junto con otros casos, y caracterizado como pasivo contingente judicial en el MFMP 2026, se estima en \$27,7 billones para el período 2026-2036 y pretensiones que alcanzan \$750 billones en 2025, con un incremento en términos reales de 22% frente al año 2019, según la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Inflexibilidades asociadas con el gasto social. El gasto social en Colombia constituye un componente central del gasto público, orientado a financiar políticas de protección social, salud, educación, pensiones y transferencias a los hogares, respaldado por un marco constitucional y legal que define su carácter prioritario y su asignación obligatoria. La Constitución Política establece el carácter de servicio público esencial de la salud y la educación, así como la garantía de derechos sociales fundamentales, que se materializan a través del gasto público. Por disposición constitucional el gasto público social no puede reducirse respecto a lo registrado en el año inmediatamente anterior, lo cual genera restricciones en la asignación del gasto público, dado su carácter priorizado en la definición del presupuesto.

El gasto público relacionado con gasto social puede representar cerca del 15% del PIB, con cifras al año 2024, menor al promedio OCDE (21% del PIB), pero superior a lo registrado en otros países de la región como Chile, y México. La focalización del gasto social en Colombia enfrenta desafíos estructurales derivados de la coexistencia de instrumentos de identificación de beneficiarios (Sisben IV, estratificación, niveles de ingreso, entre otros) con limitaciones metodológicas y de actualización. Estas limitaciones metodológicas significativas y problemas de actualización reducen la capacidad para identificar con precisión a la población que requiere apoyo del Estado. Por lo tanto, se requiere adoptar nuevos mecanismos que logren mejor asignación del gasto social, por ejemplo, a través de herramientas como el Registro Universal de Ingresos.

(2) Los Establecimientos Públicos Nacionales son entidades descentralizadas creadas por ley con autonomía administrativa y financiera. Sus recursos provienen principalmente de ingresos propios, generados por tasas, tarifas, contribuciones y recursos de cooperación.

(3) Corresponde a las vigencias futuras de inversión de la Nación, excluyendo aquellas financiadas con Rentas de Destinación Específica (RDE), Fondos Especiales y recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales.

(4) Ajustado sin los recursos del IVA social para salud. Incluye recursos destinados al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al sector educación.

(5) La categoría "Otros" agrupa los recursos correspondientes a Fondos Especiales y Contribuciones Parafiscales, Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP) y otras transferencias corrientes y de capital ordenadas por leyes y demás normas vigentes. En el caso de los Fondos Especiales, la cifra se presenta ajustada sin recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales. Esta versión simplifica la numeración y refleja adecuadamente que Fondos Especiales, IESP y otras inflexibilidades están subsumidos dentro de la categoría "Otros".

Capítulo 4. Metodología – Análisis calidad del gasto público.

I. Diagnóstico sectorial, diseño institucional y marco normativo de la intervención pública

La primera fase consiste en la identificación y caracterización del problema público que justifica la asignación de recursos públicos. Para ello, se realiza un diagnóstico integral del sector o política pública objeto de análisis, identificando las fallas de mercado, fallas de coordinación institucional, brechas sociales, territoriales o productivas que motivan la intervención del Estado. Este componente incluye la revisión del contexto sectorial, la evolución de indicadores estratégicos, la identificación de grupos poblacionales relacionados, y el análisis comparado de experiencias nacionales e internacionales.

Paralelamente, se examina el diseño institucional y normativo que soporta la intervención pública, incluyendo competencias entre entidades, fuentes de financiamiento, regulación vigente, esquemas de gobernanza, mecanismos de coordinación interinstitucional y posibles restricciones legales o presupuestales. Asimismo, se analiza el modelo de ejecución del gasto para determinar si la arquitectura institucional es consistente con la solución del problema identificado y si existen riesgos de fragmentación institucional, duplicidades de funciones o incentivos que puedan afectar la calidad del gasto.

Este ejercicio permite establecer una línea base sobre el comportamiento del sector o rubro de gasto analizado.

II. Análisis de objetivos, metas y consistencia estratégica del gasto público (Eficiencia asignativa)

Una vez identificado el problema público, se evalúa la coherencia entre las asignaciones presupuestales y los objetivos estratégicos definidos por el Gobierno. Este análisis busca determinar si los recursos públicos están orientados efectivamente hacia las prioridades nacionales y sectoriales.

Para ello, se revisan los objetivos, metas e indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, los planes sectoriales, documentos CONPES y demás instrumentos de planeación y programación presupuestal aplicables. Igualmente, se evalúa la correspondencia entre dichos objetivos y el diagnóstico previamente realizado, identificando posibles brechas entre las necesidades del sector y las prioridades de gasto.

El análisis permite responder preguntas fundamentales sobre la eficiencia asignativa: ¿se está gastando en los problemas más relevantes?, ¿las prioridades presupuestales reflejan adecuadamente los desafíos sectoriales?, ¿existe alineación entre los recursos asignados y los resultados esperados? y ¿los instrumentos presupuestales generan incentivos adecuados para alcanzar los objetivos de política pública?

III. Análisis de la cadena de valor del gasto público y del modelo de ejecución (Eficiencia técnica, asignativa, progresividad y transparencia)

Esta etapa examina el funcionamiento integral de la cadena de valor del gasto, desde la asignación de recursos hasta la generación de productos, resultados e impactos. El propósito es identificar cuellos de botella, ineficiencias operativas y posibles desviaciones entre los recursos ejecutados y los beneficios efectivamente generados.

El análisis comprende: recursos utilizados por las entidades ejecutoras, procesos, contratación, transferencias y ejecución presupuestal, productos y servicios generados con los recursos públicos, resultados e impactos observados sobre la población objetivo.

Igualmente, se incorporan análisis específicos sobre:

- ✓ **Ejecución presupuestal:** evaluación de compromisos, obligaciones y pagos, identificando rezagos, acumulación de reservas, rigideces presupuestales y capacidad institucional de ejecución.
- ✓ **Gasto tributario y beneficios fiscales:** análisis de exenciones, deducciones, tratamientos preferenciales y otros instrumentos tributarios que constituyen gasto público indirecto, examinando su justificación, focalización y resultados.
- ✓ **Crédito y financiamiento sectorial:** evaluación de subsidios, líneas de crédito, garantías públicas, y otros instrumentos de apoyo estatal que complementan o sustituyen el gasto presupuestal.
- ✓ **Disponibilidad y calidad de la información:** identificación de fuentes de información, interoperabilidad de sistemas, calidad de registros administrativos y disponibilidad de datos para monitoreo, evaluación y control.
- ✓ **Transparencia y rendición de cuentas:** análisis de mecanismos de seguimiento público, acceso a la información, sistemas de monitoreo y evaluación, resultados de análisis de impacto de gasto del sector o rubro considerado.
- ✓ **Trazabilidad del gasto:** rastreo de los recursos desde su apropiación presupuestal hasta los beneficiarios finales, identificando niveles de intermediación, pérdidas de eficiencia o dificultades de seguimiento.
- ✓ **Riesgos de captura de rentas y economía política:** identificación de incentivos institucionales que puedan favorecer la apropiación privada de recursos públicos, la concentración de beneficios en grupos específicos, la generación de privilegios regulatorios o la persistencia de programas con bajo desempeño debido a intereses creados.

Este componente permite evaluar simultáneamente la eficiencia técnica, la eficiencia asignativa, la transparencia y los riesgos que afectan la calidad del gasto público.

IV. Identificación y caracterización de beneficiarios (Progresividad, efectividad e impacto)

La cuarta fase se orienta a determinar quiénes reciben efectivamente los beneficios derivados del gasto público y en qué medida dichos beneficios contribuyen a resolver el problema público identificado.

Para ello, se realiza una caracterización detallada de los beneficiarios según variables socioeconómicas, territoriales, productivas, demográficas o institucionales. Mediante técnicas de focalización, análisis distributivo y explotación de registros administrativos, se identifica la distribución de beneficios entre distintos grupos poblacionales.

Este análisis incorpora, entre otros aspectos: Cobertura efectiva de beneficiarios, focalización del gasto, distribución territorial de recursos, beneficios por niveles de ingreso, equidad intergeneracional, inclusión de grupos vulnerables, impactos diferenciales por género, territorio o condición socioeconómica.

Igualmente, se evalúa la progresividad del gasto mediante la identificación de los grupos que reciben una mayor proporción de los beneficios públicos y su contribución a la reducción de desigualdades.

Cuando la información lo permita, se desarrollan análisis de impacto, efectividad y costo-efectividad para determinar si los resultados observados son atribuibles a la intervención pública y si existen alternativas más eficientes para alcanzar los mismos objetivos.

V. Conclusiones y recomendaciones de los ejercicios realizados

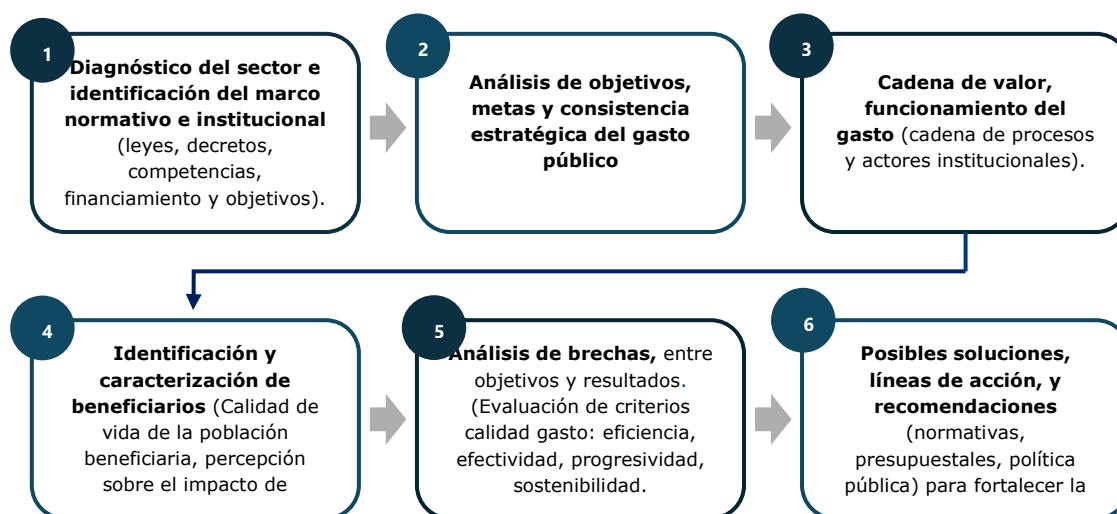
Las conclusiones deben sintetizar los principales resultados en términos de pertinencia de la intervención pública, coherencia entre diagnóstico, objetivos y asignación de recursos, eficiencia asignativa y técnica, progresividad e impacto distributivo, transparencia y disponibilidad de información, riesgos de captura de rentas e incentivos institucionales, resultados alcanzados frente a los recursos invertidos. De esta manera, se consolidan los resultados obtenidos durante el análisis e identifica oportunidades para fortalecer la calidad del gasto desde una perspectiva integral.

Con base en los resultados obtenidos, se formulan recomendaciones orientadas a mejorar el diseño institucional, fortalecer la focalización, optimizar la asignación de recursos, simplificar procesos de ejecución, robustecer los sistemas de información y evaluación, mejorar la transparencia y fortalecer los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas. Asimismo, podrán proponerse reformas regulatorias, presupuestales o institucionales que contribuyan a incrementar la eficiencia, efectividad y sostenibilidad de la intervención pública.

Dimensiones transversales de evaluación. A lo largo de todo el ejercicio analítico se evalúa de manera transversal los criterios de calidad del gasto:

- ✓ **Eficiencia asignativa:** ¿se destinan los recursos a las prioridades y necesidades más relevantes?
- ✓ **Eficiencia técnica:** ¿los recursos se transforman de manera óptima en bienes, servicios y resultados?
- ✓ **Progresividad y equidad:** ¿los beneficios llegan efectivamente a quienes más los necesitan?
- ✓ **Transparencia y rendición de cuentas:** ¿existe información suficiente para hacer seguimiento y evaluar resultados?
- ✓ **Efectividad e impacto:** ¿la intervención pública contribuye de manera verificable a resolver el problema identificado?

Figura I. Proceso metodológico – Calidad del gasto público



Fuente: Viceministerio Técnico - MHCP.

Capítulo 5. Análisis desagregado de inflexibilidades – Casos de estudio

Principales resultados obtenidos en el análisis de calidad de gasto en las inflexibilidades seleccionadas, y sectores estratégicos, con base en la metodología planteada, que incorpora algunos elementos de las revisiones de gasto (*spending reviews*)¹⁵:

5.1. Caso de estudio - Salud

- El marco normativo se sustenta en los Artículos 48 y 49 de la Constitución, que definen la salud como servicio público y derecho irrenunciable. Destacan la Ley 100 de 1993 (creación del SGSSS), la Ley 715 de 2001 (competencias territoriales y SGP), la Ley Estatutaria 1751 de 2015 (salud como derecho fundamental autónomo) y la Ley 1955 de 2019 (Presupuestos Máximos), así como en sentencias de la Corte Constitucional.
- Modelo de gasto: Flujo circular que inicia en la afiliación a la EPS, sigue con la prestación del servicio en la IPS y finaliza con el financiamiento y giro centralizado por ADRES. Agentes: Nación (diseño de política y regulación), Entidades Territoriales (aseguramiento y salud pública), EPS (gestión integral del riesgo), IPS (prestación directa de los servicios de salud), UGPP (fiscalización) y ADRES (administración de recursos).
- Se ha logrado una cobertura cuasi universal del 98,3% en 2025 (más de 49 millones de personas), con un crecimiento predominante del régimen subsidiado

¹⁵ FMI (2022). "How to Design and Institutionalize Spending Reviews".
OCDE (2023) "OECD Best Practices for Spending Reviews".

(26,9 millones frente a 23,0 millones en el contributivo). Persisten brechas en la calidad y oportunidad del acceso efectivo.

- Modelo de salud con un enfoque predominantemente curativo, que por la carencia de incentivos prioriza la atención de la enfermedad sobre la promoción y prevención, sumada a una débil gestión del riesgo en salud, especialmente en las enfermedades crónicas, elevando costos del sistema y limitando su eficiencia. Según el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) representan el 64,9% de todas las atenciones del sistema, ello debido a su dinámica progresiva y a la alta ocurrencia de complicaciones prevenibles asociadas a diagnósticos tardíos, seguimientos discontinuos y fallas en la adherencia a los modelos de atención hasta ahora definidos. Si bien es cierto, la Ley 1438 de 2011 adoptó la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS) y se definieron Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS), su implementación ha sido heterogénea, sin incentivos financieros que promuevan el cumplimiento.
- El sistema enfrenta una presión fiscal creciente debido a que el gasto en salud crece a un ritmo superior al de sus fuentes de financiación y al PIB. Existe una marcada transición demográfica hacia el envejecimiento, proyectando que para 2050 el 24,8% del gasto se destinará a mayores de 75 años. El diagnóstico señala un sistema centrado en lo curativo sobre lo preventivo, con enfermedades crónicas representando el 65% de las atenciones.
- En el periodo 2018-2025, en términos reales, mientras que el aporte Nación al aseguramiento creció a una tasa media de 10,01% el recaudo de ingresos corrientes lo hizo al 4,38%, pasando de representar 9,2% del recaudo de ingresos corrientes a 13,2% en dicho período. Las cotizaciones a salud pasaron de financiar el 42,06% del gasto en 2018 al 36,47% en 2025, es decir, el Estado colombiano pasó de aportar el 57,94% al 63,53% de la financiación del gasto del sector.
- Los efectos esperados sobre la formalización laboral y la ampliación del Régimen Contributivo no se materializaron plenamente; por el contrario, entre 2019 y 2024 la afiliación al Régimen Subsidiado creció en promedio 3,2% es decir 3,6 millones de afiliados, pasando de 22,9 a 26,5 millones de afiliados, mientras que el Régimen Contributivo creció marginalmente (0,2 millones) para el mismo periodo y registrando una contracción promedio de 1,8% entre 2022 y 2024, aumentando la dependencia del sistema respecto de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).
- En el país persisten altos de evasión y elusión en el pago de aportes, especialmente en segmentos del mercado laboral con alta informalidad, sub-declaración de ingresos o uso indebido de figuras contractuales, tal como ha sido identificado y documentado por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), que estima que la evasión y elusión de cotizaciones a salud genera un

recaudo inferior al potencial en cerca de \$5,7 billones, trasladando una mayor presión financiera hacia los aportes fiscales de la Nación.

- El gasto total destinado al aseguramiento en salud en Colombia experimentó un crecimiento real anual del 5,24% entre 2018 y 2025. El gasto en medicamentos dentro de la UPC aumentó su participación en 11 puntos porcentuales en solo tres vigencias, llegando a representar el 26% del costo total.
- Fragmentación de responsabilidades en los actores como Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS), Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), que limita la gobernanza integral del ciclo de vida de las tecnologías en salud, desde su ingreso hasta su financiación. Este aspecto cobra relevancia porque el gasto en medicamentos financiado con UPC representa 26%, lo que se estima alcance \$25,8 billones de pesos en 2026

Principales problemáticas:

- a) El sistema de salud depende de manera creciente de las transferencias públicas y cada vez menos de las contribuciones. Adicionalmente, se amplía la brecha estructural de recaudo por exención de aportes patronales (aproximadamente \$5,7 billones), establecido por la Ley 1607 de 2012. La reforma tributaria introducida por la Ley 1607 de 2012 sustituyó parcialmente la financiación proveniente de las cotizaciones patronales al sistema de salud mediante la creación del impuesto CREE y la exoneración de aportes para empleadores con trabajadores que devengan menos de 10 SMLMV. Aunque el CREE fue eliminado en 2017, la exoneración se mantuvo, generando una reducción permanente de una de las principales fuentes de ingreso del sistema.
- b) En la actividad de afiliación y vinculación se presenta una baja fidelidad de cotización, debido a la informalidad y subocupación. En este sentido, persisten en el país altos niveles de evasión y elusión en el pago de aportes, especialmente en segmentos del mercado laboral con alta informalidad, sub-declaración de ingresos o uso indebido de figuras contractuales, tal como ha sido identificado y documentado por la UGPP, que estima que la evasión y elusión de cotizaciones a salud genera un recaudo inferior al potencial en cerca de \$5,7 billones, trasladando una mayor presión financiera hacia los aportes fiscales de la Nación.
- c) Desalineación entre caracterización del riesgo y contratación, y fallas en el seguimiento y control de los costos por la poca interoperabilidad de sistemas de información. El sistema de salud enfrenta riesgos persistentes de corrupción, opacidad y limitada trazabilidad de la información. Estos problemas se relacionan con la fragmentación institucional, la existencia de múltiples actores públicos y privados, las asimetrías de información, la

insuficiente interoperabilidad de los sistemas de datos y las dificultades para rastrear el flujo de los recursos desde su asignación hasta la prestación efectiva de los servicios.

- d) Alta dispersión de precios en servicios y tecnologías, y desarticulación en el ingreso y regulación de nuevos medicamentos, afectando la eficiencia del sistema. Ausencia de una regulación efectiva frente a los acuerdos de voluntades con los prestadores, lo que genera una elevada heterogeneidad en precios y condiciones contractuales, sin criterios claros de valor ni incentivos explícitos asociados a resultados en salud. Este fenómeno interactúa con la carencia de un manual tarifario de referencia de carácter oficial para salud, herramienta fundamental ante la alta heterogeneidad en los precios reconocidos por los servicios y tecnologías en salud, tanto financiados con recursos UPC como con recursos No UPC. Los manuales vigentes, no incorporan las diferencias asociadas a dispersión geográfica, accesibilidad y en términos generales a las particularidades de los territorios del país, así mismo no facilitan la comparabilidad de costos.
- e) Mecanismos insuficientes de regulación de ingresos de nuevos medicamentos y tecnologías de salud al país, que permitan realizar una evaluación ex ante basada en valor, costo efectividad e impacto presupuestal, derivados de la implementación parcial del Decreto 433 de 2018, orientado a crear instrumentos para fortalecer la regulación del ingreso de nuevos medicamentos y tecnologías al país.

Principales propuestas:

1. Implementar de manera efectiva el Decreto 433 de 2018 para fortalecer la regulación del ingreso de nuevos medicamentos y tecnologías al país, incorporando mecanismos de evaluación por valor y gestión del riesgo financiero.

Esta medida permitirá fortalecer la gobernanza del acceso a nuevos medicamentos y dispositivos médicos, mediante la aplicación integral del Decreto 433 de 2018, asegurando que la incorporación de tecnologías farmacéuticas al sistema de salud responda a criterios de valor terapéutico, costo-efectividad, impacto presupuestal y sostenibilidad financiera. Se busca armonizar el marco reglamentario para que la clasificación de valor terapéutico opere efectivamente como condición de incorporación de nuevas tecnologías de mediano y alto impacto al financiamiento público, vinculándola con análisis de impacto presupuestal multianual, condiciones explícitas de uso, seguimiento en condiciones reales y reevaluación periódica.

2. Implementar instrumentos de seguimiento y análisis interinstitucional del gasto en aseguramiento en salud, con base en la información consolidada en el Sistema de Información Integral Financiera y de Aseguramiento (SIIFA), para fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia.

Con ello, se busca superar limitaciones actuales en el seguimiento oportuno, integral y coordinado del gasto del sistema de salud, mediante el uso sistemático de la información disponible en el SIIFA. Esto requerirá la articulación interinstitucional a través de la CABCTOAS (Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento), como instancia técnica para la formulación de recomendaciones orientadas a mejorar la eficiencia, la calidad del gasto y la sostenibilidad financiera del sistema.

La implementación de estos instrumentos permitirá consolidar una visión integral del comportamiento del gasto en aseguramiento, fortalecer los procesos de evaluación y priorización de intervenciones, y apoyar decisiones regulatorias y de política pública basadas en evidencia homogénea, trazable y comparable entre entidades.

3. Diseñar e implementar una metodología oficial, sistemática y permanente para el seguimiento y evaluación de la calidad del gasto público en salud, soportada en un instrumento de monitoreo del gasto, que permita orientar la toma de decisiones de política pública hacia una asignación más eficiente, efectiva y sostenible de los recursos del sistema de salud.

Esta línea de acción contempla el desarrollo y adopción de una metodología unificada que permita evaluar el gasto en salud no solo en términos de su magnitud y crecimiento, sino de su contribución a resultados en salud, eficiencia en el uso de los recursos y sostenibilidad fiscal.

Como parte central de esta acción, se deberá implementar un instrumento de seguimiento al gasto público en salud, que consolide información financiera, operativa y de resultados, facilite la identificación de focos de ineficiencia y sobre costos, y permita el monitoreo periódico del desempeño del sistema a lo largo de la cadena de valor del aseguramiento y la prestación de servicios.

4. Diseñar e implementar un indicador complementario al IPC de salud que permita medir de manera sistemática el comportamiento de los precios de las tecnologías en salud financiadas con cargo al aseguramiento, con el fin de entender el comportamiento de los precios para aquellas tecnologías que hacen parte del aseguramiento.

Esta acción pretende ampliar el alcance de los indicadores de precios actualmente disponibles, incorporando medicamentos y demás tecnologías cubiertas por el aseguramiento en salud, de forma que se disponga de información más representativa sobre la dinámica de precios que incide directamente en el gasto del SGSSS y en su sostenibilidad financiera.

5. Diseñar e implementar un sistema de incentivos orientado a fortalecer la APS, basado en indicadores de resultados en salud, con énfasis en la gestión integral de las enfermedades crónicas, el seguimiento efectivo de las RIAS y el uso eficiente de los recursos de Promoción y Prevención incluidos en la UPC.

Se desarrollaría un esquema de incentivos que permita alinear los flujos de financiamiento del aseguramiento con el logro de resultados en salud, priorizando la

prevención, la detección temprana, la protección específica, el seguimiento de condiciones crónicas y la adherencia a las RIAS definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social. El sistema de incentivos deberá apoyarse en indicadores verificables de desempeño y resultados, promoviendo una atención más resolutive, integrada y centrada en el riesgo, como eje estructural de la APS.

6. Establecer, mediante acto administrativo, una fecha límite para la definición técnica de la UPC alineando su temporalidad con el proceso de formulación y aprobación de la Ley Anual de Presupuesto, con el fin de mejorar la planeación financiera y la sostenibilidad del sistema de salud.

Esta línea de acción implica la definición formal y anticipada del cronograma para la determinación técnica de la UPC, garantizando su consistencia temporal con los hitos del ciclo presupuestal y permitiendo que los supuestos técnicos que soportan el cálculo de la UPC sean incorporados oportunamente en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Presupuesto General de la Nación.

7. Definir y expedir un manual tarifario de referencia para los servicios y tecnologías en salud financiadas con recursos de la UPC y No-UPC, que incorpore esquemas de tarifas diferenciales según las condiciones de dispersión geográfica, accesibilidad y características territoriales del país, con el fin de mejorar la eficiencia, transparencia y equidad en el uso de los recursos del sistema de salud.

La adopción de un instrumento tarifario oficial serviría de referencia para la contratación y el reconocimiento de servicios y tecnologías en salud, permitiendo reducir la heterogeneidad injustificada de precios, mejorar la comparabilidad de costos y reconocer de manera explícita las diferencias estructurales.

8. Fortalecer la articulación del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del sector salud e implementar un modelo de gobernanza de datos para el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control.

Se requiere una definición e implementación de mecanismos de coordinación interinstitucional, intercambio de información y gestión conjunta del riesgo entre las entidades con competencias de vigilancia, control y fiscalización, que permitan garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información, la trazabilidad de los recursos y servicios de salud, y el seguimiento integral de las actuaciones de control y sus resultados. Mejorando los estándares de interoperabilidad, responsabilidades de reporte, protocolos de intercambio de información y mecanismos de trazabilidad entre los actores del sistema de salud y las entidades de control, con el fin de reducir la fragmentación de la información y fortalecer la capacidad institucional para la detección, seguimiento y gestión de riesgos.

9. Implementar acciones operativas orientadas a incrementar los ingresos por concepto de cotizaciones al sistema de salud, mediante la reducción efectiva de los niveles de evasión y elusión identificados por la UGPP.

En este marco, se deberá establecer una meta explícita y cuantificable, tanto en número de personas formalizadas o incorporadas al sistema como en recursos adicionales

efectivamente recaudados, tomando como referencia y línea base las cifras oficiales reportadas por la UGPP. Dicha meta permitirá reflejar de manera objetiva el impacto de las acciones implementadas y facilitará su seguimiento y evaluación en términos de fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del sistema de salud.

10. Implementar acciones complementarias que fortalezcan las estrategias de fiscalización, determinación y control de la evasión y elusión de aportes al sistema de salud, con énfasis en la identificación y caracterización de las poblaciones beneficiarias de los regímenes contributivo y subsidiado.

En este marco, se deberá establecer una meta explícita y cuantificable, el número de personas formalizadas o identificadas del régimen subsidiado que declara renta y debería estar en contributivo, tomando como referencia y línea base las cifras oficiales reportadas por la UGPP. Dicha meta permitirá reflejar de manera objetiva el impacto de las acciones implementadas y facilitará su seguimiento y evaluación en términos de fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del sistema de salud

11. Adelantar estudios técnicos y fiscales orientados a evaluar alternativas para fortalecer las fuentes de financiación del aseguramiento en salud, incluyendo el análisis de ajustes a rentas con destinación específica para salud, mecanismos asociados a impuestos saludables y juegos de suerte y azar, así como esquemas de ampliación progresiva de la contribución parafiscal al sistema de salud, considerando criterios de sostenibilidad fiscal, progresividad y efectos sobre el mercado laboral y la formalidad.

Existe una brecha entre las tasas impositivas aplicadas en Colombia al consumo de tabaco o licores, frente a las presentadas por otros países del mundo y de la región, que permitirían contar con elementos de análisis para las propuestas legislativas orientadas al capítulo de rentas territoriales.

Se considera necesario analizar el efecto sobre el empleo y la informalidad con el desmonte de la parafiscalidad en salud (llevado a cabo mediante la Ley 1607 de 2012), con miras a determinar la tasa a incorporar y la pertinencia de su desmonte progresivo, a fin de incentivar la formalidad y el recaudo de recursos para el Sistema de Salud.

5.2. Caso de estudio - Pensiones

- El marco normativo se sustenta principalmente en el artículo 48 de la Constitución Política y la Ley 100 de 1993, así como con los diferentes cambios a través de Actos Legislativos posteriores, como el Acto Legislativo 01 de 2005. Igualmente, diferentes sentencias posteriores de la Corte Constitucional han establecido una línea jurisprudencial para el sistema de pensiones, en términos de su acceso, liquidación y reconocimiento.
- El sistema pensional en Colombia enfrenta desafíos asociados a la baja cobertura, regresividad y a un alto costo fiscal que se incrementa de manera permanente, no solo por aspectos demográficos, sino por el modelo que se ha desarrollado a través de normas y jurisprudencia, lo cual compromete las finanzas públicas en el mediano y largo plazo.

- Solo el 37,78% de la población en edad de pensión cuenta con una pensión contributiva, regímenes especiales y exceptuados, tales como Fuerza Pública y Magisterio. Adicionalmente, al integrar los beneficiarios de Colombia Mayor, la cobertura asciende hasta llegar a un 69,95%, lo que indica que aproximadamente 3 de cada 10 adultos mayores no reciben ningún tipo de prestación económica en la vejez. En cuanto a Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) se observa que la cantidad de personas vinculadas en este esquema presentan bajos montos de ahorro.
- Se registra un aumento sostenido de los aportes de la Nación al sistema de pensiones, los cuales alcanzaron \$69,2 billones de pesos en 2025, lo que representa un incremento del 79,4% respecto a 2022. Por su parte, los aportes de los cotizantes al Sistema General de Pensiones (SGP) ascendieron a \$61,5 billones de pesos en el mismo año. Asimismo, se observa la dinámica creciente del gasto público asociado al sistema, particularmente con los aportes a Colpensiones con recursos del Presupuesto General de la Nación, mientras que el resto se destina principalmente a los regímenes especiales y exceptuados.
- El pasivo pensional a cargo de la Nación presentó un incremento significativo, pasando de representar el 137,7% del PIB en 2018 al 168,8% del PIB en 2025. Este crecimiento obedece principalmente al aumento del pasivo pensional asociado a Colpensiones, que pasó del 84,1% al 110,5% del PIB durante el mismo período. Esta situación refleja la elevada dependencia actual del sistema respecto de transferencias públicas y evidencia el carácter estructural del gasto pensional dentro de las finanzas públicas nacionales junto al incremento sostenido de estas obligaciones en el futuro.
- Desafíos derivados de la transición demográfica, Colombia avanza progresivamente hacia un proceso acelerado de envejecimiento poblacional caracterizado por una reducción sostenida de la fecundidad, incremento de la esperanza de vida y crecimiento acelerado de la población adulta mayor. Una de las consecuencias de la transición demográfica es el aumento del indicador de envejecimiento, que se define como la proporción entre la población mayor de 60 años y la población menor de 15 años, que aumenta a partir del año 1960 y pasa de niveles inferiores a 0,5 hasta el año 2016, en el cual por cada adulto mayor había dos menores de 15 años, a un nivel de 3,58 en el año 2070, es decir, se proyecta un crecimiento exponencial que llegaría a ser siete veces mayor con respecto al año 2016. Lo anterior implica un marcado envejecimiento sostenido de la población que tiene que ser considerado desde múltiples aspectos como atención en salud, sostenibilidad del sistema pensional y adecuación urbana para la nueva composición de la población, entre otros.
- La ley de reforma pensional actual que se encuentra suspendida por la Corte Constitucional se dirige a corregir el régimen público en cuanto cobertura y progresividad al disminuir la garantía estatal de 25 SMMLV a 2.3 SMMLV y otorgar mesadas pensionales a la población de la tercera edad más vulnerable

- En cuanto a los aspectos relacionados con decisiones judiciales, se observa que la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa ha tenido efectos significativos sobre el costo del sistema, particularmente en asuntos relacionados con regímenes especiales, mesadas adicionales, indexación, reliquidaciones y flexibilización de requisitos de acceso.
- El sistema de pensiones en Colombia presenta dos regímenes en competencia, por una parte el Régimen de Prima Media (RPM) administrado por Colpensiones, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) que administra el sector privado. En el RPM la financiación proviene de las contribuciones por aportes de los empleados y empleadores, y con un aporte mayor por parte del Estado, que se registra anualmente desde el año 2003, para cubrir los recursos faltantes, dado el agotamiento de las reservas que tenía el Instituto de Seguros Sociales (ISS) en ese momento, y el menor valor de los aportes por contribuciones, considerando la informalidad laboral y la baja fidelidad en la cotización.
- El sistema de pensiones en Colombia es inequitativo, dado que dos personas con ingresos similares obtienen una pensión diferente en ambos esquemas, tanto en el RPM como en el RAIS. En el caso del RPM, la pensión que obtiene el trabajador, con base en los parámetros vigentes, incluye un subsidio implícito, por lo cual, las pensiones de personas con mayores ingresos reciben un subsidio mayor con el reconocimiento de la pensión. Por su parte, las personas que se pensionan en el RAIS, obtienen una pensión acorde con el ahorro acumulado, en caso que el capital no alcance a una pensión de salario mínimo, las personas pueden obtener devolución del saldo o un retiro programado. También, las personas enfrentan riesgos diferentes en ambos esquemas, especialmente en el RAIS donde se presentan valores bajos de pensión, y mayor riesgo de sobrevivencia¹⁶.

Principales problemáticas

- a) El sistema pensional colombiano presenta una creciente dependencia de las transferencias financiadas con recursos públicos, mientras que la participación relativa de las contribuciones de trabajadores y empleadores resulta insuficiente para sostener las obligaciones presentes y futuras del sistema. Como resultado, una parte significativa del gasto pensional es cubierta mediante aportes de la Nación, recursos que para la apropiación presupuestal en el año 2026 representa un 15,3% del Presupuesto General de la Nación.
- b) Problemas estructurales que afectan la sostenibilidad del sistema explicado por la acelerada transición demográfica, con la menor participación de población joven, y mayor informalidad laboral y empresarial, que se reflejan en una menor cobertura del sistema de pensiones, implicando una contingencia fiscal hacia futuro. Los esquemas no contributivos han ayudado

¹⁶ El riesgo de sobrevivencia en pensiones se refiere a la probabilidad de que el afiliado o los beneficiarios queden sin protección económica, dada la presión financiera que enfrentan los fondos ahorrados o acumulados debido al aumento de la esperanza de vida.

- a la cobertura (Colombia Mayor, BEPS, principalmente), pero con beneficios menores a las personas que obtienen una pensión contributiva. Adicionalmente, en el sistema de pensiones, el RPM no es progresivo, dado el subsidio implícito registrado, y que es mayor en la población de altos ingresos.
- c) En la actividad de afiliación y vinculación se presenta una baja fidelidad de cotización, debido a la informalidad y subocupación laboral. En cuanto a fidelidad de cotización en el sistema de pensiones, 2 de cada 5 afiliados son cotizantes. En Colpensiones se presenta la mayor fidelidad de cotización del sistema con un 43,3%. En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) no se observan diferencias entre fidelidades de cotización de hombres y mujeres. En otros fondos de RPM, que incluye los fondos administrados de CAXDAC, Antioquia, FONPRECON Ley 4 y Ley 100, la fidelidad de cotización es del 28,9%. Estas bajas fidelidades de cotización se presentan por la baja formalidad del mercado laboral
 - d) Baja cobertura de gran parte de los trabajadores rurales, trabajadores informales, independientes y población con baja capacidad contributiva evidencia limitaciones en los procesos de afiliación y vinculación al sistema, restringiendo el acceso progresivo a la protección pensional.
 - e) Falta de integración de información y de coordinación administrativa de las entidades participantes dificulta el seguimiento técnico permanente de la infraestructura institucional y administrativa del sistema y del comportamiento financiero y actuarial de las pensiones.
 - f) Se presenta un riesgo fiscal asociado con el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) relacionado con la Garantía de Pensión Mínima, establecida en la legislación pensional colombiana para proteger a aquellos afiliados que, habiendo cumplido la edad de pensión y el número mínimo de semanas exigidas, no logran acumular el capital suficiente para financiar una pensión equivalente al salario mínimo legal mensual vigente. Para estos casos existe el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), financiado mediante aportes solidarios realizados por los afiliados al propio régimen. Sin embargo, el diseño institucional prevé que, cuando los recursos del fondo resulten insuficientes para atender las obligaciones reconocidas, la Nación responderá por el faltante. En otras palabras, el Estado actúa como garante de última instancia del mecanismo.
 - g) Un segundo riesgo fiscal se encuentra asociado al mecanismo de indexación de las pensiones mínimas. En Colombia, tanto la Garantía de Pensión Mínima como otras prestaciones equivalentes al salario mínimo evolucionan conforme al crecimiento del salario mínimo legal mensual vigente y no exclusivamente con la inflación. Históricamente, el salario mínimo ha registrado incrementos superiores al índice de precios al consumidor como resultado de decisiones de política salarial que incorporan criterios de productividad, crecimiento económico y concertación entre trabajadores, empleadores y Gobierno Nacional. Esta diferencia acumulada, conocida comúnmente como deslizamiento del salario mínimo, incrementa progresivamente el valor real de las obligaciones garantizadas por el Estado.

Principales propuestas:

1. **Avanzar en mecanismos que permitan mejorar la focalización de los recursos públicos destinados al sistema pensional**, priorizando su asignación hacia la población con mayores niveles de vulnerabilidad y menor capacidad contributiva. Lo anterior contribuiría a incrementar el impacto redistributivo del gasto y a mejorar la relación entre los recursos fiscales comprometidos y los resultados obtenidos en materia de protección social.
2. **Desarrollar ejercicios periódicos de evaluación técnica sobre los principales parámetros del sistema pensional**, incluyendo edad de retiro, semanas requeridas de cotización, tasas de reemplazo e ingreso base de liquidación. Estos análisis deben considerar simultáneamente criterios demográficos, fiscales, distributivos y de mercado laboral, con el fin de anticipar riesgos y facilitar procesos de ajuste sustentados en evidencia.
3. **La transición demográfica debe incorporarse de manera sistemática dentro de los ejercicios de planeación fiscal y financiera del sistema pensional**. En este sentido, se recomienda fortalecer los modelos de proyección de largo plazo mediante escenarios alternativos de fecundidad, esperanza de vida, crecimiento económico, formalidad laboral y comportamiento de las cotizaciones, con el propósito de identificar oportunamente presiones futuras sobre el gasto pensional.
4. **Consolidar mecanismos de articulación institucional que permitan mejorar la integración de información entre las diferentes entidades que participan en la administración y supervisión del sistema**. La estandarización de variables, la interoperabilidad de bases de datos y el fortalecimiento de los procesos de validación estadística facilitarían la trazabilidad de los recursos, el seguimiento de subsidios y la evaluación permanente de riesgos fiscales y actuariales.
5. **Fortalecer los procesos de evaluación ex ante y ex post de las reformas normativas, reglamentarias y jurisprudenciales sobre las obligaciones del sistema, dado su impacto fiscal**. Dicho aspecto permitiría cuantificar oportunamente los efectos sobre el gasto, los pasivos pensionales y las necesidades futuras de financiamiento, fortaleciendo la toma de decisiones basada en evidencia.
6. **El sistema laboral colombiano esta mediado por dinámicas que no han podido traducirse apropiadamente a la formalidad**. Las labores agrícolas, el trabajo doméstico, y las plataformas digitales han generado otro tipo de relaciones laborales, por ejemplo, trabajo por jornales, días, y horas, migración temporal de trabajadores, así como la independencia operativa, en las cuales ha sido difícil optimizar trámites y registros de forma sostenida y confiable, facilitar su pago y diligenciamiento y establecer una carga tributaria laboral proporcional y acorde al tiempo laborado, por lo que es necesario buscar la forma de reconocer

sistemas de cotización por semanas, generando nuevas formas de vinculación y cotización al sistema pensional.

7. **La ampliación de la cobertura contributiva requiere intervenciones que trasciendan el ámbito exclusivamente pensional.** Por ello, se recomienda fortalecer políticas orientadas a promover el empleo formal, mejorar la productividad laboral y reducir la informalidad, especialmente entre trabajadores independientes, rurales y poblaciones vulnerables. El fortalecimiento del mercado laboral constituye una condición necesaria para ampliar de manera sostenible la base de cotizantes y mejorar los niveles de cobertura efectiva del sistema, esto por medio de nuevas formas de vinculación y cotización al sistema de seguridad, dado que las actuales condiciones dificultan el acceso y diligenciamiento de trámites y registros y por lo tanto, el adecuado funcionamiento del sistema.
8. **Implementar un esquema permanente de seguimiento basado en indicadores de eficiencia, efectividad, progresividad, sostenibilidad y transparencia.** Este instrumento permitiría evaluar periódicamente el desempeño del sistema pensional, identificar oportunidades de mejora y fortalecer la toma de decisiones en materia de política pública y asignación de recursos.

5.3. Caso de estudio - Gastos de personal

- El marco normativo del gasto en personal está determinado por mandatos constitucionales (artículos 122 a 131), y la Ley 4 de 1992, servidores públicos con vinculación legal y reglamentaria, que tienen derecho a salarios y prestaciones sociales. El gobierno fija escala salarial y la actualización e incremento anual (inflación + puntos establecidos en acuerdos sindicales). El Legislativo establece las prestaciones sociales. Los fallos judiciales garantistas han permitido que algunos reconocimientos económicos periódicos se vuelvan de carácter salarial.
- El Legislativo establece regímenes especiales para los servidores públicos según la rama pública a la cual se vincula, además de los órganos de control y de las entidades de naturaleza única. En la Rama Ejecutiva se han creado entidades adscritas (establecimientos públicos y agencias) y vinculadas (empresas, sociedades, y entidades financieras).
- Bajo este modelo se observan regímenes especiales con marcadas diferencias salariales y prestacionales, así como incrementos salariales anuales equivalentes al crecimiento de los ingresos corrientes, año 2026 en un 7%. Este modelo se complementa con el crecimiento de las plantas, destacándose el crecimiento de los organismos de control: Procuraduría, Contraloría, Defensoría del Pueblo.
- La estructura del empleo público se caracteriza por la presencia de distintas modalidades de vinculación, incluyendo planta de personal, empleos de libre nombramiento y remoción, carrera administrativa, contratación por prestación de

servicios y esquemas territoriales diversos, así como los distintos tipos de cargos (asistencial, técnico, profesional, asesor y directivo), que bajo un mismo perfil tienen una remuneración diferente entre las entidades, y con grandes diferencias entre ellas como es el caso de las Agencias y Unidades Administrativas Especiales.

- La coexistencia de múltiples modalidades de vinculación puede afectar la capacidad institucional cuando no existe una adecuada correspondencia entre las funciones permanentes de las entidades y la forma de provisión de los cargos. Una alta proporción de provisionalidad o de contratación por prestación de servicios para atender necesidades permanentes puede debilitar la continuidad administrativa, la acumulación de conocimiento institucional y los procesos de profesionalización. Por esta razón, la evaluación del gasto en personal debe analizar no solo el monto agregado de los recursos, sino también la composición del empleo, la estabilidad de las plantas y la relación entre las modalidades de vinculación y los productos institucionales.
- Las diferencias de remuneración entre ramas, órganos, entidades y regímenes especiales contribuyen a explicar parte de la complejidad del gasto en personal. Los cargos de mayor remuneración suelen concentrarse en los niveles directivos, las Altas Cortes, el Congreso, los organismos de control y algunas entidades técnicas o con regímenes particulares. En la Rama Ejecutiva también existen diferencias relevantes entre ministerios, departamentos administrativos, agencias especializadas y entidades sometidas a regímenes especiales.
- Durante las últimas décadas, el gasto en personal ha experimentado una tendencia creciente, explicada por una combinación de factores estructurales y coyunturales. Entre ellos se destacan el incremento gradual de las responsabilidades asignadas al Estado, las modificaciones en el régimen salarial y prestacional, el fortalecimiento institucional de diversos sectores, el crecimiento de algunas plantas de personal y el uso de mecanismos complementarios de vinculación, particularmente la contratación por prestación de servicios.
- De acuerdo con información del SIIF Nación, el gasto en servicios personales pasó de \$24,0 billones aproximadamente en 2011 a \$44,8 billones en 2025, ambos valores expresados en precios constantes, lo que representa un incremento cercano al 87% en términos reales. Las apropiaciones destinadas a servicios de personal representan, de manera relativamente estable, entre el 19 % y el 23 % del Presupuesto General de la Nación durante el período 2013-2026. En particular, la participación agregada pasó de 19,1 % en 2013 a 21,6 % en 2026, con un máximo de 22,9 % registrado en 2018. Estos resultados muestran que, aunque el gasto en personal ha aumentado de forma importante en términos absolutos, su peso relativo dentro del presupuesto nacional ha permanecido relativamente estable, lo que sugiere que su crecimiento ha sido acompañado por una expansión similar del gasto público total.

- Durante el período analizado, el Sistema General de Participaciones (SGP) para Educación y Salud concentra la mayor participación del presupuesto nacional destinada al financiamiento del personal, con valores cercanos al 9% del PGN. Le siguen el sector Defensa y Policía, cuya participación oscila entre 5,0% y 6,3%, mientras que sectores como Rama Judicial, Fiscalía, Hacienda, Organismos de Control y Justicia y del Derecho mantienen participaciones menores, aunque relativamente estables. Esta distribución refleja la distinta intensidad en el uso del recurso humano que caracteriza a las funciones desarrolladas por cada sector y pone de manifiesto que las diferencias observadas en el gasto responden, en buena medida, a la naturaleza de las competencias institucionales asignadas por el Estado.

Principales Problemáticas:

- a) La ausencia de una planeación estratégica plenamente articulada entre necesidades institucionales, disponibilidad presupuestal y resultados esperados ha contribuido a la generación de dinámicas de crecimiento inercial del empleo público, lo que presiona el gasto de personal sin que se traduzca necesariamente en mejoras proporcionales en productividad o calidad del servicio.
- b) Ineficiencias, brechas salariales, duplicidades y limitaciones en el control del gasto, lo cual ha sido señalado previamente por la Comisión de Gasto Público (2017). Igualmente, fragmentación en las distintas modalidades de vinculación y cargos que generan dificultades en la gestión integral del recurso humano.
- c) Una de las principales limitaciones de la información actualmente disponible consiste en la ausencia de una visión integrada sobre las diferentes modalidades de vinculación utilizadas por las entidades del Gobierno Nacional. Si bien existen registros administrativos provenientes de sistemas como el SIGEP, estos no siempre resultan plenamente comparables con la información presupuestal del SIIF, ni permiten establecer relaciones directas entre las características del empleo público, la ejecución del gasto y los resultados institucionales. Esta fragmentación limita el alcance de los análisis descriptivos y constituye uno de los principales desafíos para la evaluación de la calidad del gasto en personal.
- d) El incremento observado en el gasto no responde exclusivamente a un aumento en el número de servidores públicos, sino también a transformaciones en la estructura de costos del talento humano, los ajustes salariales, la composición de las plantas de personal y las modalidades de vinculación utilizadas por las entidades. Aunque esta evidencia no permite concluir si el gasto ha sido más eficiente, sí pone de manifiesto la necesidad de incorporar indicadores que relacionen los recursos ejecutados con la productividad institucional y los bienes o servicios generados.

Principales propuestas:

1. **Implementación de análisis de calidad del gasto de personal.** Frente a esta inflexibilidad, la estrategia más efectiva no radica en recortes lineales del gasto en personal, dada su rigidez legal e institucional, sino en la optimización estructural de su gestión a lo largo del ciclo presupuestal. En particular, se requiere avanzar hacia un enfoque de revisiones de gasto (*spending reviews*) aplicado al componente de gastos de personal, que permita hacer un análisis de costo-beneficio. Este ejercicio debe complementarse con el uso intensivo de analítica de datos y metodologías comparativas, con el fin de medir la eficiencia relativa del personal entre entidades y establecer referentes de desempeño. La articulación de estos resultados con el proceso presupuestal permitiría generar espacios de reasignación sin afectar la prestación de servicios esenciales, en línea con las buenas prácticas internacionales.
2. **Aplicación de programas de rediseño de las entidades del Estado.** Una línea estratégica consiste en implementar modificaciones graduales de gestión del empleo público, centradas en cuatro frentes: (i) la racionalización y modernización de plantas mediante esquemas más flexibles (por ejemplo, migración controlada de esquemas rígidos a modelos por resultados), (ii) la digitalización y automatización de procesos administrativos, que permita reducir presiones futuras de crecimiento de nómina y mejorar la productividad del Estado, y iii) redundancias institucionales, duplicidades de funciones y brechas de productividad y salariales en entidades públicas, considerando el caso de agencias públicas, y otras entidades de carácter especial. Estas medidas combinadas con ajustes normativos focalizados en sectores donde existan mayores ineficiencias permitirían reducir la inercia del gasto en el mediano plazo, mejorar su calidad y liberar espacio fiscal para inversión estratégica, sin comprometer la operación básica del Estado ni su sostenibilidad institucional.
3. **Fortalecimiento de mecanismos de evaluación de productividad y desempeño del empleo público.** Se recomienda en conjunto con las entidades relacionadas, implementar sistemas robustos de evaluación del desempeño y productividad del empleo público que permitan vincular parcialmente la dinámica salarial y la permanencia de los funcionarios públicos a resultados institucionales, y fortalecer el capital humano en el sector público. Esto incluye el uso de indicadores de eficiencia, calidad del servicio y resultados sectoriales, con el fin de mejorar la asignación de recursos humanos y garantizar mayor valor público en el gasto de funcionamiento. Igualmente, se evaluarían medidas para acoplar el empleo público con nuevas formas de trabajo y los recientes cambios demográficos.

5.4. Caso de estudio – Servicio de deuda

- El marco normativo de endeudamiento público establece restricciones específicas considerando lo establecido por los órganos de representación (Congreso, Asamblea o Concejo) a través de un cupo máximo de endeudamiento conforme

a la respectiva capacidad de pago (art. 364 de la Constitución Política); b) indicadores de sostenibilidad del endeudamiento (Ley 358/97); c) destinación exclusiva para gastos de inversión y no para gastos de funcionamiento (Ley 358/97); e) realización de solo unas operaciones de crédito permitidas (Decreto 1068/15); f) restringir el endeudamiento de las entidades territoriales así como las garantías de la Nación cuando se encuentren en incumplimiento de pago de alguna deuda; g) ceñirse a la Regla Fiscal que le determina el techo de la deuda de la Nación (Ley 1473/11); h) usar preferentemente la liquidez de caja antes que el desembolso de crédito para disminuir el pago de intereses (Decreto 111/96); suscribir los créditos en las mejores condiciones de mercado; contar con espacio fiscal en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819/03) y; apropiar obligatoriamente el pago del servicio de la deuda (Decreto 111/96).

- En cuanto al componente institucional, el Decreto 1068 de 2015, Decreto Único del Sector Hacienda, asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, la coordinación de la política de endeudamiento. Instancias como el CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal) y el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) participan en la definición de lineamientos estratégicos, por ejemplo, con la aprobación de la senda de balance primario de mediano plazo consistente con la trayectoria de la deuda pública, y en la aprobación de operaciones de crédito estratégicas, asegurando coherencia con la programación fiscal y la política económica.
- El impacto del endeudamiento depende del destino de los recursos obtenidos, de las condiciones de financiamiento, de la calidad de la inversión pública y de la existencia de instituciones capaces de garantizar una asignación eficiente del gasto¹⁷. En consecuencia, el análisis actual de la deuda para la política pública va más allá de su nivel, sino que debe analizarse en qué condiciones el endeudamiento contribuye al crecimiento económico, al fortalecimiento de las capacidades estatales, a la productividad si va dirigido a fortalecer inversión, por ejemplo, y su consistencia con la sostenibilidad fiscal de largo plazo.
- La reducción de inflexibilidades del gasto y la mejora en su calidad constituyen condiciones necesarias para asegurar la sostenibilidad fiscal y maximizar el impacto del endeudamiento público. También se requiere de instrumentos de financiamiento diversificados para el desarrollo de proyectos de inversión estratégicos a nivel nacional y territorial, que no presionen la fuente de crédito. Igualmente, se requieren instrumentos financieros especializados para afianzar de manera estratégica las operaciones de manejo de deuda, mejorando su perfil, y liberando las presiones en el presupuesto con reducciones en el servicio de deuda.

¹⁷ (Adarov & Panizza, 2024; International Monetary Fund [IMF], 2025).

Principales Problemáticas:

- a) En los planes de financiamiento se evidencia la necesidad de usar recursos de deuda, cuando la proyección de los otros ingresos es insuficiente para financiar las inversiones. En la medida que los gastos son inflexibles, recurrentes y crecientes y los ingresos corrientes crecen a un ritmo inferior, en consecuencia, se reduce el espacio fiscal para nuevas inversiones y los recursos adicionales se obtienen vía endeudamiento o eventualmente con venta de activos.
- b) La deuda tiene costos asociados por concepto de intereses, gastos administrativos y costos de estructuración, además de los posibles riesgos cambiarios, por lo cual se considera necesario que el Gobierno Nacional evalúe previamente el cumplimiento de los criterios de calidad del gasto público y establezca los proyectos estratégicos de inversión cuyo costo - beneficio sea positivo y se obtengan los mayores retornos (sociales y financieros).
- c) No obstante, el servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) termina presionando directamente otros usos del gasto, restringiendo el espacio fiscal para políticas contracíclicas, para la inversión pública, y otros objetivos y prioridades estratégicas del presupuesto.

Principales propuestas:

1. **Optimización de la estrategia de financiamiento y gestión de la deuda.** Se propone consolidar una estrategia integral de manejo de deuda orientada a optimizar el costo y el perfil de riesgo del portafolio del Gobierno Nacional Central, mediante la revisión y priorización de las fuentes de financiamiento disponibles. Esta línea de acción incluye la evaluación de operaciones de manejo de pasivos, tales como sustituciones, recompras o prepagos de deuda, así como el fortalecimiento de la colocación de instrumentos en moneda local, considerando los resultados de las operaciones de manejo de deuda realizadas recientemente y que contribuyen a mejorar el perfil de deuda y disminuir presiones en el gasto público. Con ello, se busca mejorar la sostenibilidad de la deuda pública y reducir la presión del servicio de deuda sobre el presupuesto.
2. **Vinculación del endeudamiento a criterios de calidad del gasto.** Fortalecer la articulación entre la estrategia de endeudamiento y la asignación del gasto público, mediante la implementación de criterios que prioricen el uso de recursos de deuda en proyectos de inversión con alta rentabilidad social y económica. En este sentido, se requiere la adopción de mecanismos de trazabilidad y seguimiento que permitan asegurar que los recursos financiados con endeudamiento contribuyan efectivamente al incremento de la productividad, la reducción de brechas territoriales y el fortalecimiento del crecimiento potencial de la economía. Esta propuesta busca alinear la política de financiamiento con los

principios de calidad del gasto, garantizando que el endeudamiento genere retornos fiscales y económicos en el mediano y largo plazo.

3. **Diversificación de las fuentes de financiamiento de proyectos estratégicos.** Desarrollar la estrategia de financiamiento de proyectos de inversión, con alcance nacional y territorial, a través de la implementación de una plataforma de proyectos, con la incorporación de proyectos de inversión en todo su conjunto para diversificar las opciones de financiamiento a través de mecanismos y vehículos financieros más acordes con la estructura, condiciones técnicas, y plazo específico de los proyectos.
4. **Evaluación de reglas fiscales, e implicaciones frente al diseño actual.** Realizar una evaluación de los objetivos de la Regla Fiscal vigente para determinar el mecanismo cuantitativo de programación fiscal de mediano plazo más acorde con los objetivos de sostenibilidad de las finanzas públicas, dado el comportamiento actual del gasto público, la situación de la deuda pública, el recaudo tributario, la situación macroeconómica, y el logro de objetivos de desarrollo económico y social. También identificando el mecanismo de Regla Fiscal más compatible con la situación actual de las finanzas públicas, y su coherencia con los principales mecanismos de programación financiera y fiscal del país como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, y el Plan Nacional de Desarrollo, principalmente

5.5. Caso de Estudio – Sector Agropecuario

- El marco normativo del sector depende de la Constitución Política de 1991, Ley 101 de 1993, Ley 160 de 1994, Ley 1448 de 2011, Ley 1876 de 2017 y los decretos de reorganización de 2015, principalmente. La estructura vigente distribuye funciones entre rectoría (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), regulación sanitaria (Instituto Colombiano Agropecuario -ICA), tierras (Agencia Nacional de Tierras - ANT), desarrollo rural (Agencia de Desarrollo Rural - ADR), planificación territorial (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA), innovación (Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria -SNIA/ Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - AGROSAVIA) y enfoque territorial/posconflicto (Agencia de Renovación del Territorio -ART).
- En términos productivos, el sector agropecuario representó 9,28% del PIB en 2024, luego de haber caído durante décadas desde niveles cercanos al 27% en 1965. A esto se suma la reducción del peso de la agroindustria, dado que actividades como alimentos y bebidas, madera y textiles pasaron en conjunto de 8,35% del PIB en 2005 a 4,56% en 2024.
- En 2024, la producción agropecuaria se estimó en \$158,4 billones, y al sumar actividades agroindustriales relacionadas alcanzaría \$236,2 billones. Sin embargo, el consumo de bienes agropecuarios y agroindustriales de los hogares llegó a \$400,1 billones, lo que evidencia un déficit cubierto mediante

importaciones, que en 2023 ascendieron a USD 13.246 millones, y representaron el 21% de las importaciones del país.

- Se presentan avances en área sembrada y producción agrícola entre 2019 y 2025: el área sembrada pasó de 5,26 a 5,61 millones de hectáreas, y la producción de 71,3 a 81,7 millones de toneladas. Entre los departamentos con mayor área sembrada figuran Meta, Antioquia, Tolima, Valle del Cauca, Santander y Huila; y entre los cultivos más extendidos están café, arroz, palma, maíz y caña.
- El sector agropecuario en Colombia se caracteriza por su alta concentración de la propiedad rural, la informalidad en la tenencia, la subutilización de suelos y la débil implementación histórica de la reforma agraria. Estas fallas no solo afectan la productividad, sino que reproducen pobreza y conflicto.
- En el caso piloto analizado con la producción de maíz, dicho producto fue el cuarto cultivo más sembrado del país, con cerca de 550.000 hectáreas anuales y rendimiento promedio de 3 toneladas por hectárea. Bolívar aparece como uno de los principales departamentos en área sembrada, pero con productividad relativamente baja: 1,9 toneladas por hectárea, muy por debajo de departamentos líderes como Valle del Cauca, Casanare o Meta.
- Los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinado al sector en 2025 fueron aproximadamente \$4,99 billones, equivalente a 1% del PGN y alrededor de 1,34% del gasto público total. El presupuesto muestra altos niveles de ejecución y una estructura relativamente orientada a inversión. En 2025 el sector ejecutó cerca de 95,26% de lo apropiado. La mayor parte del presupuesto sectorial se destinó a inversión (83%), frente a 17% en funcionamiento. Entidades como la ANT y la ADR muestran composiciones fuertemente concentradas en inversión (95% y 93%, respectivamente). Todas las unidades ejecutoras del sector presentan ejecuciones presupuestales por encima del 90%.
- Dentro del gasto de funcionamiento del sector, sobresale el presupuesto asociado a Agrosavia, nómina, adquisición de bienes y servicios y contribuciones relacionadas con personal. En entidades, el ICA concentra una parte importante del gasto de nómina.
- Con base en estimaciones propias a partir de la DIAN, se calcula que en 2023 el costo fiscal del gasto tributario asociado al agro, la agroindustria y actividades conexas fue de \$53,46 billones, equivalente a 39,48% del gasto tributario nacional total estimado para renta e IVA. Esta cifra es superior al presupuesto directo del sector. La mayor parte de ese costo fiscal provendría de bienes básicos exentos o excluidos de IVA y de otras preferencias tributarias.
- Entre 2023 y 2025, el valor del crédito agropecuario creció 94%, pasando de \$24,7 billones a \$48,1 billones. Pero el número de operaciones cayó 25%, de

533.563 a 395.614, lo que sugiere créditos de mayor monto promedio y no una ampliación de cobertura. En valor, los grandes productores absorbieron 75,63% del crédito en 2025 (\$36,4 billones), mientras pequeños y medianos recibieron 24,37%.

Principales Problemáticas:

- a) El gasto público agropecuario en Colombia presenta avances relevantes en ejecución y desarrollo institucional, pero enfrenta debilidades importantes en eficiencia, focalización y capacidad de traducirse en resultados productivos y mejoras en el bienestar rural. En consecuencia, el desafío principal no radica en aumentar el gasto, sino en mejorar su calidad, articulación y trazabilidad, de tal manera que los recursos públicos puedan convertirse efectivamente en productividad, inclusión y desarrollo territorial sostenible.
- b) La principal limitación para evaluar la calidad del gasto público agropecuario en Colombia no radica en la ausencia de información presupuestal o administrativa, sino en la insuficiente medición de resultados e impactos sobre productividad, ingresos, competitividad y bienestar rural. Además, se identifican limitaciones importantes en acceso a tierra, crédito, maquinaria y asistencia técnica.
- c) Se resalta la alta concentración de la propiedad rural, la informalidad en la tenencia, la subutilización de suelos y la débil implementación histórica de la reforma agraria. Estas fallas no solo afectan la productividad, sino que reproducen pobreza y conflicto.
- d) La productividad del sector es baja y heterogénea entre regiones. Predomina una economía campesina con restricciones de acceso a tierra, crédito, asistencia técnica, tecnología, infraestructura, comercialización y seguros. La evidencia sugiere que el productor rural captura poco valor y que el modelo productivo ha favorecido monocultivos y exportaciones primarias. También, el país no solamente ha perdido participación agropecuaria, sino también encadenamientos agroindustriales.
- e) El sistema agroalimentario aparece como desarticulado entre producción, transformación y consumo. Las zonas rurales dispersas y territorios PDET concentran mayores problemas de inseguridad alimentaria, y el crecimiento del consumo interno supera al de la producción nacional.
- f) El rezago en vías terciarias, riego, centros de acopio, servicios públicos rurales y conectividad digital incrementa costos y reduce competitividad del sector, limitando la productividad, y la generación de mayores ingresos que impulsen el desarrollo del sector, y mejores condiciones económicas de las comunidades rurales.

- g) El sector agropecuario es presentado de manera simultánea como causa y víctima del deterioro ambiental, dado que contribuye a deforestación y degradación de suelos, pero también sufre intensamente los choques climáticos. Por eso el análisis del sector plantea la necesidad de una transición hacia sistemas sostenibles y resilientes en la producción agropecuaria.

5.6. Caso de Estudio – Sector Vivienda

- El marco normativo del sector vivienda parte del reconocimiento constitucional del derecho a una vivienda digna. El artículo 51 de la Constitución Política de 1991 establece la responsabilidad del Estado de promover planes de vivienda de interés social, desarrollar sistemas adecuados de financiación y fomentar formas asociativas para su ejecución. En desarrollo de este mandato, la Ley 3 de 1991 creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), como principales instrumentos para facilitar el acceso de los hogares a soluciones habitacionales.
- Posteriormente, la regulación fortaleció los mecanismos de planificación, financiación y desarrollo urbano. La Ley 388 de 1997 articuló la política de vivienda con los instrumentos de ordenamiento territorial, mientras que la Ley 546 de 1999 reformó el sistema de financiación hipotecaria mediante la creación de la Unidad de Valor Real (UVR). Más adelante, las Leyes 1450 y 1469 de 2011 y la Ley 1537 de 2012 consolidaron los instrumentos de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP), ampliando los mecanismos de subsidio y acceso para hogares de menores ingresos.
- En los últimos años, el marco institucional se ha orientado a fortalecer la implementación de la política habitacional y facilitar el acceso efectivo a la vivienda. El Decreto 1077 de 2015 unificó la reglamentación del sector, mientras que la Ley 2079 de 2021 simplificó trámites y fortaleció instrumentos de acceso. Posteriormente, la Ley 2294 de 2023 incorporó disposiciones de vivienda dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, y la Ley 2434 de 2024 estableció medidas para facilitar el cierre financiero de los hogares mediante la inclusión de gastos notariales y de registro dentro de los mecanismos de financiación de vivienda.
- Ahora, este es un sector estratégico dentro de la economía nacional por sus amplios encadenamientos productivos con actividades como la construcción, la industria de materiales, el comercio, el transporte y los servicios financieros. Asimismo, constituye un instrumento relevante de política económica debido a su capacidad para generar empleo, movilizar inversión privada y dinamizar la actividad productiva mediante el efecto multiplicador de la construcción de vivienda.
- En materia habitacional, Colombia mantiene importantes brechas de acceso y calidad. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del DANE, en 2024 el 26,8 % de los hogares presentó déficit habitacional, equivalente a cerca

de uno de cada cuatro hogares del país. De este porcentaje, el 20 % correspondió a déficit cualitativo y el 6,8 % a déficit cuantitativo, evidenciando que la principal necesidad habitacional del país se concentra en mejorar las condiciones de las viviendas existentes, más que exclusivamente en la construcción de nuevas unidades.

- Desde una perspectiva territorial, la oferta formal de vivienda presenta una alta concentración en las principales ciudades y áreas metropolitanas, donde existe mayor disponibilidad de suelo, infraestructura urbana, acceso al financiamiento y capacidad institucional para estructurar proyectos. En contraste, los municipios rurales e intermedios enfrentan mayores rezagos habitacionales y restricciones asociadas a la disponibilidad de suelo, capacidades técnicas y administrativas, y estructuración de proyectos de vivienda.
- La inversión pública del sector vivienda se concentra principalmente en programas orientados al acceso a soluciones habitacionales, ejecutados mediante subsidios y mecanismos de apoyo al cierre financiero de los hogares. Para la vigencia 2025, el Ministerio de Vivienda contó con una apropiación inicial cercana a \$5,9 billones, de los cuales aproximadamente \$1,6 billones correspondieron a inversión, mientras que Fonvivienda contó con una apropiación cercana a \$2,7 billones, destinada principalmente a programas de vivienda
- Durante 2024, el sector Vivienda, Ciudad y Territorio registró una apropiación vigente cercana a \$9,2 billones, con compromisos por aproximadamente \$8,0 billones (87%) y obligaciones por \$4,3 billones (47,4%). La diferencia entre compromisos y obligaciones responde, entre otros factores, a la naturaleza de los programas de inversión del sector, cuyos desembolsos dependen del cumplimiento de condiciones técnicas, financieras y operativas por parte de hogares beneficiarios, entidades territoriales y operadores. En términos de composición del gasto de inversión, los recursos se han concentrado principalmente en programas de acceso a vivienda, seguidos por intervenciones asociadas a agua potable y saneamiento básico. Por su parte, los componentes relacionados con ordenamiento territorial, desarrollo urbano y fortalecimiento institucional presentan una menor participación dentro del gasto sectorial.
- Esta estructura refleja el enfoque predominante de la política pública hacia la reducción del déficit mediante subsidios y mecanismos de acceso, aunque plantea retos frente a la necesidad de fortalecer intervenciones relacionadas con mejoramiento habitacional, gestión del suelo e integración urbana.

Principales problemáticas:

- a) Persistencia del déficit habitacional, con predominio del componente cualitativo, lo que evidencia la necesidad de fortalecer instrumentos orientados al mejoramiento de vivienda y condiciones de habitabilidad.

- b) Fragmentación de los instrumentos de política habitacional, debido a la coexistencia de múltiples programas con objetivos, criterios de focalización, requisitos de acceso y mecanismos operativos heterogéneos.
- c) Baja articulación entre modalidades de intervención, limitando la construcción de una ruta integral de atención que permita responder a las diferentes necesidades habitacionales de los hogares.
- d) Predominio de subsidios orientados a la adquisición de vivienda nueva, frente a una menor participación relativa de instrumentos destinados al mejoramiento del parque habitacional existente.
- e) Barreras de acceso al crédito y al cierre financiero, especialmente para hogares de menores ingresos e ingresos informales, que limitan la efectividad de los mecanismos de subsidio a la demanda.
- f) Restricciones en la disponibilidad y gestión del suelo, que afectan la generación de oferta VIS y VIP y condicionan la localización de nuevos proyectos habitacionales.
- g) Concentración territorial de la oferta formal de vivienda, principalmente en grandes ciudades, generando brechas frente a municipios rurales e intermedios.
- h) Capacidades institucionales heterogéneas de las entidades territoriales, que afectan la estructuración, ejecución y seguimiento de proyectos de vivienda.
- i) Limitaciones en los sistemas de información, que dificultan la trazabilidad entre recursos asignados, ejecución presupuestal, resultados físicos y efectos sobre las condiciones habitacionales de los hogares.
- j) Dificultades para evaluar la eficiencia y efectividad del gasto, debido a la diversidad de instrumentos existentes y a la ausencia de indicadores homogéneos de desempeño entre programas.
- k) Alta sensibilidad del sector frente al ciclo económico, particularmente frente a variaciones en tasas de interés, costos de construcción, disponibilidad de crédito y dinámica del mercado inmobiliario.

5.7. Caso de Estudio - Gasto tributario

- Los gastos tributarios constituyen tratamientos tributarios preferenciales mediante los cuales el Estado reduce, difiere o elimina la carga impositiva de determinados contribuyentes con el propósito de alcanzar objetivos económicos, sociales o sectoriales específicos. Aunque estos instrumentos no se materializan como una apropiación presupuestal, representan una modalidad de gasto público indirecto que representa una renuncia del recaudo tributario con el fin de

favorecer determinadas actividades económicas, inversiones, sectores o grupos poblacionales con un trato diferencial respecto al gasto directo.

- En Colombia, el principal marco normativo para el seguimiento de los gastos tributarios se encuentra en el artículo 87 de la Ley 2010 de 2019, mediante el cual se estableció la obligación de presentar anualmente el Marco Fiscal de Gastos Tributarios (MFGT) como anexo del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), incluyendo la estimación del costo fiscal de los principales beneficios tributarios vigentes. De manera complementaria, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone que toda iniciativa legislativa que otorgue beneficios tributarios debe incorporar una estimación de su impacto fiscal y demostrar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con el fin de preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estas disposiciones constituyen un avance importante en materia de transparencia fiscal al permitir cuantificar el costo asociado a estos instrumentos y hacer explícita la renuncia de ingresos que representan para el Estado.
- La gestión de los gastos tributarios continúa concentrándose principalmente en la estimación de su costo fiscal, mientras que la evidencia disponible muestra limitaciones para evaluar de manera sistemática su desempeño como instrumento de política pública. Dado que los gastos tributarios producen efectos económicos equivalentes a los de un subsidio financiado mediante gasto directo, su incorporación, permanencia o eliminación debería responder a criterios similares de eficiencia, efectividad, progresividad y sostenibilidad fiscal. Sin embargo, en la práctica, estos beneficios no siempre son objeto de análisis integrales que permitan determinar si los recursos fiscales sacrificados generan beneficios y resultados proporcionales a los objetivos perseguidos.
- De acuerdo con las estimaciones revisadas por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, estos beneficios pasaron de representar el 6,5% del PIB en 2019 al 8,9% del PIB en 2024, nivel que supera ampliamente las estimaciones disponibles para América Latina, cuyo promedio se ubica entre 3,5% y 4,3% del PIB. Si bien las comparaciones internacionales dependen de las metodologías utilizadas para su medición, la magnitud de los gastos tributarios en Colombia evidencia la importancia de fortalecer su evaluación dentro del marco de la calidad del gasto público.
- Desde una perspectiva distributiva, distintos estudios han señalado que algunos beneficios tributarios pueden concentrarse en mayor medida en contribuyentes de ingresos altos, limitando la capacidad redistributiva de la política fiscal y reduciendo la progresividad del sistema tributario. Asimismo, la literatura internacional muestra que la ausencia de evaluaciones distributivas sistemáticas dificulta establecer si estos beneficios efectivamente llegan a la población o a los sectores que motivaron su creación o si, por el contrario, generan transferencias implícitas hacia agentes económicos que habrían realizado las mismas actividades aun en ausencia del incentivo tributario.

- Los gastos tributarios pueden generar efectos sobre la eficiencia económica cuando modifican artificialmente los incentivos de inversión, introducen tratamientos diferenciales entre actividades similares o alteran las decisiones de localización y asignación de recursos por razones exclusivamente tributarias. Por esta razón, organismos internacionales como el FMI, la OCDE y el BID han señalado que estos instrumentos deben evaluarse bajo estándares equivalentes a los aplicados al gasto presupuestal, considerando no sólo su costo fiscal, sino también su efectividad, eficiencia, impacto distributivo y costo de oportunidad frente a otras alternativas de política pública.
- La evidencia internacional ha señalado la conveniencia de avanzar hacia esquemas de gestión de los gastos tributarios que integren de manera articulada las diferentes etapas de su ciclo de vida, desde su diseño e implementación hasta su seguimiento, evaluación y eventual modificación. Este enfoque incorpora el desarrollo de metodologías homogéneas para la estimación del costo fiscal, la evaluación de sus efectos económicos, sociales y distributivos, así como mecanismos de seguimiento que faciliten el análisis de su desempeño a lo largo del tiempo. De igual forma, resalta la importancia de fortalecer la coordinación entre las entidades responsables de su diseño, administración y evaluación, con el propósito de contar con información más consistente y comparable para la toma de decisiones.

En esa misma línea, distintos organismos internacionales han destacado la utilidad de incorporar el análisis de los gastos tributarios dentro de los procesos de programación fiscal y presupuestal, de manera que su costo fiscal pueda examinarse de forma complementaria al gasto directo y en coherencia con los objetivos de política pública y de sostenibilidad fiscal. La disponibilidad de metodologías estandarizadas, información periódica y mecanismos de evaluación contribuye a mejorar la transparencia y el conocimiento sobre estos instrumentos, facilitando el análisis de su desempeño y de su contribución al logro de los objetivos económicos y sociales para los cuales fueron creados.

Teniendo en cuenta lo anterior, la evidencia disponible permite identificar las siguientes problemáticas para la gestión de los gastos tributarios en el país:

- a) Limitada evaluación ex ante, dado que la creación de nuevos beneficios tributarios no siempre está precedida por análisis técnicos robustos que estimen su impacto económico, social, distributivo y fiscal.
- b) Escasa evaluación ex post, lo que dificulta establecer si los beneficios alcanzaron los objetivos para los cuales fueron creados o si continúan siendo pertinentes dadas las condiciones económicas y fiscales.
- c) Sin límite temporal, su aprobación pocas veces pasa por evaluaciones que permitan tomar decisiones respecto a la permanencia, modificación o eliminación de esta clase de instrumentos.

- d) Seguimiento concentrado en el costo fiscal, con una incorporación limitada de indicadores relacionados con eficiencia, efectividad, impacto económico, productividad o bienestar.
- e) Ausencia de criterios homogéneos para su revisión periódica, incluyendo mecanismos que permitan definir condiciones objetivas para su modificación, prórroga o eliminación.
- f) Limitaciones en la evaluación de sus efectos distributivos, particularmente respecto a la identificación de los beneficiarios efectivos y la incidencia de estos beneficios sobre la distribución del ingreso.
- g) Uso recurrente de beneficios tributarios para atender problemáticas estructurales, las cuales, en muchos casos, exceden el alcance de los incentivos tributarios y podrían requerir instrumentos más adecuados de gasto directo, regulación, o de política pública.

Capítulo 6. Principales conclusiones y recomendaciones.

La calidad del gasto público constituye un elemento estratégico para fortalecer la capacidad del Estado para atender las necesidades de la población, reducir brechas sociales y territoriales, y contribuir al crecimiento económico sostenible. En Colombia, este desafío adquiere especial relevancia debido a la coexistencia de retos estructurales, entre ellos las desigualdades regionales, la acelerada transición demográfica dado el envejecimiento de la población, la informalidad laboral y empresarial, las necesidades de seguridad del territorio, y protección ambiental, así como las crecientes restricciones fiscales que limitan la disponibilidad de recursos para atender nuevas prioridades de política pública.

En Colombia se han registrado avances en distintas dimensiones asociadas al gasto público, aunque persisten desafíos relacionados con la capacidad de orientar los recursos hacia resultados sostenibles y alineados con los objetivos de política pública. En este contexto, la consolidación de un gasto público inteligente y estratégico requiere fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación, de manera que el análisis de la calidad del gasto no se limite únicamente a criterios de eficiencia operativa o de ejecución presupuestal, sino que incorpore dimensiones asociadas a la efectividad-impacto, progresividad-equidad, transparencia, sostenibilidad, planeación y flexibilidad de las intervenciones públicas.

La propuesta de análisis de calidad de gasto que se ha realizado en meses recientes por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cumple con los compromisos establecidos con la activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal en 2025. De esta manera, el análisis realizado considera los principales aspectos asociados con las inflexibilidades del gasto público (salud, pensiones, servicio de deuda, y gastos de personal), el gasto en sectores estratégicos (agropecuario y vivienda), y el gasto tributario, dada su alta incidencia, y las necesidades de mayor evaluación y

seguimiento de dicho gasto indirecto, por los menores recursos que deja de recibir el Gobierno por dicho concepto, dados los beneficios, exenciones tributarias que se concentran en los impuestos de IVA y Renta. Igualmente, los elementos considerados en este análisis se han incluido como insumo técnico en la propuesta de un documento Conpes de calidad de gasto público, elaborado en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Por lo cual, se recomienda mantener y profundizar este enfoque analítico de la calidad del gasto, para retroalimentar el proceso presupuestal, y fortalecer el carácter estratégico del gasto público en Colombia.

Uno de los principales factores que condiciona la calidad del gasto es el elevado peso de las inflexibilidades presupuestales. Los recursos destinados al servicio de la deuda, pensiones, Sistema General de Participaciones (SGP), salud y gastos de funcionamiento concentran la mayor parte del Presupuesto General de la Nación. Estas obligaciones representaron el 89% del presupuesto en 2024, el 92% en 2025 y se estima que alcancen el 93% en 2026, reduciendo progresivamente el margen de maniobra para reasignar recursos hacia proyectos e inversiones estratégicas. Esta situación resalta la necesidad de fortalecer los mecanismos de evaluación, análisis y seguimiento de la calidad del gasto que permitan garantizar que los recursos comprometidos generen los mayores beneficios posibles para la población.

La evaluación de la calidad del gasto requiere una aproximación integral que supere el análisis tradicional de eficiencia y considere aspectos como la efectividad, la eficacia, la equidad, la transparencia, y la sostenibilidad fiscal. Para ello, se propone una metodología basada en prácticas internacionales de revisiones de gasto (*spending reviews*), que considera entre sus elementos la caracterización integral de los arreglos normativos, institucionales y operativos que sustentan cada componente de gasto. Bajo este enfoque, se analiza la cadena de valor del gasto público, desde la asignación de recursos y los arreglos institucionales que soportan las intervenciones estatales hasta los resultados e impactos obtenidos en la población. Este ejercicio permite identificar brechas entre los objetivos de política pública y los resultados observados, así como detectar problemas de coordinación institucional, duplicidades, y oportunidades de mejora en la gestión de los recursos públicos.

La dimensión territorial constituye un componente esencial del análisis de calidad del gasto público en Colombia. Aunque el país ha registrado avances importantes en distintos indicadores económicos y sociales, persisten diferencias significativas entre regiones en términos de pobreza, productividad, acceso a servicios públicos y oportunidades de desarrollo. En este contexto, resulta indispensable fortalecer el seguimiento geográfico de las intervenciones públicas para evaluar si los recursos están generando mejoras efectivas en las condiciones de vida de la población y contribuyendo al cierre de las desigualdades regionales. De esta manera, se recomienda profundizar el aprovechamiento analítico de información georreferenciada con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), junto con los esfuerzos que se pueden realizar con entidades territoriales, para priorizar el objetivo de cierre de brechas económicas y sociales, con una visión más efectiva del gasto público.

Los casos de estudio analizados evidencian desafíos estructurales en rubros de alta incidencia en las finanzas públicas. En **salud**, se identifican presiones fiscales derivadas del envejecimiento poblacional, el predominio de enfermedades crónicas, la creciente dependencia de recursos públicos y problemas de regulación y control de costos, pese a una cobertura cercana a la universalidad. En **pensiones**, se resaltan los problemas de cobertura, regresividad y sostenibilidad fiscal, reflejados en un pasivo pensional que alcanzó el 168,8% del PIB en 2025 y en la dependencia creciente de transferencias públicas. Por su parte, los **gastos de personal** enfrentan desafíos asociados a la fragmentación de los esquemas de vinculación, la ausencia de planeación estratégica integral del talento humano y el crecimiento inercial del empleo público. En materia de **servicio de la deuda**, la reducción de inflexibilidades del gasto y la mejora en su calidad constituyen condiciones necesarias para asegurar la sostenibilidad fiscal y maximizar el impacto del endeudamiento público, además del afianzamiento estratégico financiero de las operaciones de manejo de deuda que han aliviado presiones adicionales en el presupuesto.

Por su parte, el **sector agropecuario** cuenta con una institucionalidad amplia y especializada, así como con una alta ejecución presupuestal y una importante orientación de los recursos hacia la inversión. Sin embargo, persisten brechas estructurales que limitan su capacidad para impulsar la productividad y el desarrollo rural. El acceso a programas estatales continúa siendo limitado para muchos productores, mientras que una parte importante de los incentivos financieros y tributarios se concentra en pocos beneficiarios. En el caso del **sector vivienda**, se ha consolidado sobre un marco normativo orientado a garantizar el derecho a vivienda mediante subsidios, mecanismos de financiación y programas de vivienda social. El sector desempeña un papel estratégico por sus efectos sobre el empleo, la inversión y la actividad económica. No obstante, el país mantiene déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, persisten limitaciones relacionadas con la fragmentación de instrumentos para la adquisición de vivienda, y barreras de acceso al crédito para hogares vulnerables. En el caso del **gasto tributario** alcanza una magnitud significativa, estimada en alrededor del 8,9 % del PIB en 2024, que se concentra en los impuestos de IVA y Renta. Sin embargo, no existe una evaluación sistemática de los resultados de dichos beneficios tributarios, impactos o contribución efectiva al cumplimiento de los objetivos de política pública para los cuales fueron diseñados. Asimismo, existen vacíos en el análisis de sus efectos distributivos, de eficiencia económica y de costo de oportunidad frente a otras alternativas de política pública.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que los rubros de gasto que han registrado un crecimiento mayor al gasto total en la última década están relacionados con el aseguramiento en salud, y el conjunto de otras transferencias, diferentes al SGP, entre las que se encuentran el FEPC, FOME, transferencias de impuesto de renta por concepto de destinación específica, y un conjunto amplio de transferencias de funcionamiento que requieren reglas específicas para el control de dichos rubros asociados, como un elemento que puede revisarse para facilitar un espacio flexible para el gasto público. Dichos rubros, tanto aseguramiento en salud, como otras transferencias representaron cerca del 27% del gasto del Gobierno Nacional Central en el año 2025.

En conjunto, estos casos de análisis muestran que **la mejora de la calidad del gasto en Colombia requiere fortalecer los sistemas de información, la coordinación institucional, la focalización de recursos y los mecanismos de seguimiento a resultados para fortalecer la transparencia en la trazabilidad del gasto público**, con el objetivo de lograr un gasto público estratégico, inteligente, con el objetivo de garantizar una mayor efectividad y sostenibilidad de las intervenciones públicas en la población, con acceso oportuno a bienes y servicios, que contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas, y mayores oportunidades de desarrollo económico y social para el país.



Hacienda



Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Despacho del Viceministerio Técnico