

GASTO PÚBLICO SOCIAL, DEUDA Y DÉFICIT FISCAL: REALIDADES Y DESAFÍOS

Situación del déficit fiscal y del endeudamiento

En esta coyuntura de la transición al nuevo gobierno de Abelardo De La Aspriella, uno de los puntos de debate más discutidos y definitivos sobre la proyección de las políticas públicas, la inversión social y el gasto público de cara al próximo cuatrienio, es la realidad de las finanzas públicas al finalizar el Gobierno de Gustavo Petro. Frente a este debate es necesario dilucidar dos puntos neurálgicos: las situaciones del déficit fiscal y de la deuda pública del país.

Según cálculos de la Dra. Olga Lucia Acosta, presentados por el economista Cesar Giraldo, ambos Miembro de la Junta Directiva del Banco de República (ACCE: 2026), los ingresos del gobierno nacional central en las dos últimas décadas se estancaron alrededor del 16% del PIB (pese a las sucesivas reformas tributarias presentadas), mientras que los gastos proyectados han estado alrededor del 20% del PIB (para el año 2027 se sitúan en el 21,8%), diferencia que, precisamente, produce el déficit fiscal cuya solución es la financiación con endeudamiento.

Haciendo un balance de la tributación en Colombia, el Estado recauda un promedio ligeramente mayor que el de la región latinoamericana, centrado más en la renta corporativa que en las personas naturales, como también sucede con el impuesto del valor agregado (IVA).

Este énfasis fue reforzado en el Gobierno Petro, el cual, en los varios intentos de recaudación hechos en su período, sólo logró una primera reforma tributaria (Ley 2277 de 2022), recortada sensiblemente por decisión de la Corte Constitucional al declarar inexecutable la deducibilidad de las regalías en el impuesto de renta para el sector minero-energético, que consideró violaba el principio de la equidad tributaria y tenía un carácter confiscatorio (Sentencia C-489 de 2023).

Las demás iniciativas de recaudo fracasaron: las declaraciones de emergencia económica, social y ambiental (Guajira 2023 y El Caribe 2026), y el bloqueo en el Congreso del proyecto de ley de financiamiento que dio paso a la declaración de crisis fiscal nacional en diciembre de 2025 mediante el Decreto ejecutivo 1390, el cual también fue declarado inconstitucional en abril de 2026 (Sentencia C-075 de 2026) en razón a que, según la Corte Constitucional, las motivaciones de esta norma no constituían hechos sobrevinientes que justificaran tal estado de excepción.

Esta situación de bloqueo a las iniciativas de recaudación tornaron compleja la situación de las finanzas estatales frente a un panorama de expansión del gasto público comprometido con diferentes políticas sociales (agrarias, salario mínimo vital y móvil, transición energética, salud preventiva, ampliación de la cobertura

Año	Deuda Interna (PIB)	Deuda Externa (% PIB)	Total Deuda Bruta (% PIB)	Transformación estructural de la deuda
1995	8.0%	11.0%	19.0%	Predominio del endeudamiento externo inicial.
2000	21.0%	26.0%	47.0%	Impacto de la crisis financiera de fin de siglo.
2005	24.0%	18.0%	42.0%	Inicio del desarrollo del mercado local de TES.
2010	23.0%	13.0%	36.0%	Reducción de deuda externa por bonanza petrolera.
2015	28.0%	19.0%	47.0%	Impacto del choque petrolero de 2014-2015.
2020	35.0%	26.0%	61.0%	Pico histórico debido al choque del COVID-19.
2025	46.6%	13.9%	60.5%	Sustitución estratégica hacia deuda doméstica.

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos del Banco de la República, asistida por IA Gemini

educativa superior, renta para las personas mayores adultas vulnerables y otras transferencias monetarias, reconocimiento salarial a soldados regulares y policías bachilleres, etc.).

Para algunos analistas neoliberales con visión catastrófica, la financiación de estas políticas sociales se hizo a costa de endeudamiento, llevando la deuda pública a su peor crisis histórica;¹³ y para otros economistas, el Gobierno Petro, al contrario, adoptó un manejo contra-cíclico de la economía con las medidas de gasto social adelantadas, lo que se reflejó en que la inflación se mantuvo controlada y la economía creció, y en consecuencia el porcentaje de la deuda bruta en relación con el PIB disminuyó su tendencia histórica:

El mayor crecimiento del endeudamiento ocurrió en el gobierno Duque para enfrentar la crisis de la pandemia del COVID-19, y el gobier-

no Petro tuvo que pagar un préstamo de 5.000 millones de dólares contraído onerosamente durante aquel mandato, en condiciones de altos intereses y a corto plazo, recursos que fueron orientados especialmente a subsidiar las nóminas de las grandes empresas. Para honrar el pago de la deuda pública, según el Gobierno Petro, fue determinante la política de eliminación de los subsidios a los combustibles a través del Fondo de Estabilización respectivo, cuyo ahorro ha sido clave para el saneamiento del déficit fiscal y el pago del servicio de la deuda.

En el año 2026 la deuda pública de Colombia alcanzó un máximo histórico de \$1.167 billones, que representan el 60,5% del PIB al cierre de junio, presionada por un alto déficit fiscal proyectado entre el 5,1% y el 6,6% en su Marco Fiscal de Mediano Plazo, a lo que se suma un fuerte peso del servicio de la deuda (El Tiempo, 28/07/2026).

Frente a la estructura de la deuda pública del país, la composición indica que el 77,1% (\$ 899,7 billones) corresponde a deuda interna, contraída principalmente a través de títulos

.....

13. Ver, por ejemplo: *Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República de Colombia*, 29 de abril de 2026.

de tesorería -TES). La deuda externa durante el Gobierno Petro se redujo en 22,9% (\$ 267.4 billones). No obstante, se considera que la carga financiera que espera al nuevo Gobierno será de unos \$ 149 billones proyectados para el servicio de la deuda interna, cubriendo intereses y vencimientos, y por tal razón se ha entrado a justificar, desde ya, una draconiana reducción de la inversión social, sumada a medidas dirigidas a reducir el tamaño y funcionamiento del Estado.

No obstante, se debe aclarar que las condiciones estructurales del déficit fiscal no se modificaron durante el gobierno saliente, y tampoco se desbordó la deuda pública, como ha pretendido afirmar la narrativa tendenciosa de las últimas semanas para justificar las políticas de ajuste social que se propone. Lo que sí existió durante el gobierno Petro fue un aumento significativo del gasto social y una reducción del servicio de la deuda. Un indicador claro que muestra el impacto de la prioridad del gasto público hecho desde el año 2022, es la reducción del índice de pobreza monetaria que pasó del 43% en el gobierno Duque a 28% en el año 2025, y la reducción del índice de pobreza extrema que estaba en el 17% y se situó en diciembre de 2025 en 9,6% (DANE: 2025);¹⁴ a estos resultados, debe sumarse la reducción de la desigualdad, cuyo coeficiente Gini bajó del 0,551 a 0,531 en el año 2025.¹⁵

En general, en lo transcurrido del siglo XXI el nivel gasto/PIB (incluido el servicio de la deuda) no ha aumentado: gira alrededor del 27%,¹⁶ pero su composición ha cambiado. Comparando dos períodos: 2001 a 2023 y 2022-2024, el servicio de la deuda bajó en promedio del 10% al 5% del PIB; y el gasto social (Sistema General de Participaciones) pasó de 10% a 14,5% del PIB (por ejemplo, el gasto en salud creció del 1,6 % al 3,8 % del PIB, y el rubro en políticas de seguridad ha permanecido esta-

ble alrededor del 3,5% PIB) (Giraldo: 2026).¹⁷

Por lo dicho, se deben revisar críticamente las posturas que califican la situación actual de las finanzas públicas como catastrófica. Según nos informa el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo correspondiente a 2026, presentado por el Ministerio de Hacienda el pasado mes de junio, el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) representó, al finalizar el año 2025, un 6,4 % del PIB y la deuda neta del GNC 58,6 % del PIB,¹⁸ en contraste con las cifras del año 2021, cuando el déficit del GNC estaba en 7% y la deuda neta en 60%. Sin duda, la calificación depende no sólo del enfoque sino, en este caso, en buena medida, de intereses políticos y electorales cuyo objetivo es enjuiciar el Gobierno del Cambio.

El gobierno Petro ha reconocido como un problema crucial el déficit fiscal que condujo a recortes en el gasto social. Ante el débil crecimiento de los ingresos tributarios, en el año 2024 tuvo que llevar a cabo un recorte histórico en dicho gasto; ajuste cuya mayor parte tuvo que ser realizado en inversión, dada la rigidez de los rubros de funcionamiento. Señala aquel gobierno, con razón, que la negación por parte del Congreso de las Leyes de Financiamiento que eran la base para los presupuestos de los años 2025 y 2026, y la inexequibilidad declaradas por la Corte de los decretos de emergencia, han impedido el recaudo de recursos indispensables para sostener las políticas sociales.

Ante este panorama de falta de recursos, en el presente año el Ministerio de Hacienda, mediante Decreto 0618 del 16 de junio, se vio obligado a establecer un riguroso y detallado Plan de Austeridad para el Presupuesto General de la Nación. Es decir, el gobierno se ha

14. DANE. 2025. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Bogotá.

15. Ver el ensayo sobre pobreza y brechas de desigualdad, en esta publicación (Nota del Editor).

16. En los países de mayor índice de desarrollo humano gira entre el 30% y el 40% del PIB.

17. Cfr. Academia Colombiana de Ciencias Económicas (ACCE). 2026. Panel: "Situación fiscal en Colombia ad portas de un nuevo gobierno". Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5YL4YYqP7mY>

18. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2026, junio). Marco Fiscal de Mediano Plazo- 2026.

movido dentro de la ortodoxia de la sostenibilidad fiscal impuesta por la Constitución y la ley (“regla fiscal”), y también respecto al manejo de la deuda, y desde este punto de vista no podría ser impugnado políticamente.

Desafíos para el gasto público y los derechos sociales en el nuevo gobierno

El electo Vicepresidente, José Manuel Restrepo, ha anunciado que la política del nuevo gobierno se centrará en rebajar impuestos a las empresas y aumentar la tributación al consumo y las rentas de las personas, al lado de la recuperación de los ingresos minero energéticos para el Estado, siendo central para esto la aplicación del modelo de explotación conocido como “fracking”.

En un país como Colombia el tema de ampliar la base de los impuestos a la ciudadanía y reducirlo a las empresas es problemático por su legitimidad democrática: ¿cómo cobrarle impuestos a la generalidad de los ciudadanos y ciudadanas en el país, cuando alrededor de un 60% de ellos viven en la informalidad económica y laboral?; es problemático pretender basar los ingresos del gobierno en cargas tributarias sobre la ciudadanía, cuando la mayoría de las personas que trabajan lo hacen por cuenta propia o en la informalidad, pues no se insertan al mercado de trabajo mediante un contrato laboral formal que garantice sus derechos laborales y garantías sociales.

La tributación debe entenderse como una relación política entre un ciudadano que tiene obligaciones de pagar impuestos de acuerdo con sus ingresos, y el deber del Estado de proveer bienes y servicios que garanticen sus derechos. Este es un primer asunto que deberá aclarar la propuesta del nuevo gobierno, pues pretender una reforma tributaria regresiva que castigue el consumo de productos de la canasta familiar y el nivel de ingresos de los y las trabajadoras, o encarezca los servicios públicos, tendrá como consecuencia elevar la

pobreza e intensificar la conflictividad social.

Desde la perspectiva del respeto a los derechos humanos y sobre todo desde las obligaciones que imponen los tratados internacionales al Estado colombiano sobre la garantía de realización de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, las políticas fiscales, monetarias y sociales no pueden abstraerse de los estándares de respeto, cumplimiento y protección aceptados.

En particular, cualquier decisión relativa a recortes en el nivel de bienestar social alcanzado a través de las políticas públicas implementadas hasta ahora por el Estado colombiano, sería inaplicable si se consideran seriamente por el nuevo gobierno los estándares establecidos en la Observación General No. 3 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto).¹⁹

Las responsabilidades del Estado con los DESC pasan no sólo por la simple existencia de los sistemas e instituciones a través de los cuales se realizan cada uno de los derechos sociales que consagra el PIDESC, sino tocan en lo fundamental con su implementación integral. Muchas de las obligaciones con los DESC necesariamente se relacionan con el estándar de *máximo de los recursos disponibles*, que no es otra cosa que la asignación suficiente y progresiva de presupuesto público para satisfacer al menos los contenidos esenciales de cada uno de los derechos sociales contenidos en el Pacto. Naturalmente tal estándar se refiere a la cuantía, orientación, asignación, eficacia y eficiencia del Gasto Público Social, que constitucional y legalmente tiene prioridad absoluta frente a otros rubros, según el mandato del artículo 350 de la Constitución Nacional. Esta protección constitucional del gasto público social, por lo mismo, debe ser el criterio que

19. Cfr. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 140 (1981).

debe aplicar el nuevo gobierno en relación a las políticas fiscales, monetarias y económicas que proyecte para el cuatrienio, en el marco de la realización del Estado Social de Derecho.

En la línea jurisprudencial sobre el mandato superior del gasto público social, la Corte Constitucional ha reiterado varias reglas interpretativas para comprender el alcance de las obligaciones estatales en esta materia, tales como: (i) el gasto público tiene una prioridad social para el Estado pues sirve al interés superior de garantizar el bienestar de las poblaciones más necesitadas (Sentencia C-337 de 1993); (ii) el artículo constitucional 350 ordena que la ley orgánica del presupuesto define el gasto público social y establece los criterios de distribución territorial (Sentencias C-547 de 1994, C-541 de 1995); (iii) con base en el artículo 366 de la Carta, se debe entender que el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación en los planes y presupuestos nacionales y territoriales (Sentencia C-015 de 1996); (iv) el gasto público social tiene como propósito resolver las Necesidades Básicas Insatisfechas de la ciudadanía (Sentencia C-317 de 1998), lo cual significa que el Estado debe orientar todas sus acciones para implementar las políticas, los presupuestos y las decisiones más coherentes con el contenido de la cláusula “social” del artículo 1 de la Carta (Sentencia C-1165 del 2000). Y finalmente, (v) con la Sentencia C-1064 del 2001, la Corte indicó que el constituyente de 1991 ordenó al Estado dar prioridad a las partidas presupuestales dirigidas al gasto público social cuando existan circunstancias de restricción presupuestal (Rojas-Cabeza, 2013).

En coherencia con estas orientaciones constitucionales sobre el gasto público social, es necesario recordar otros estándares derivados del párrafo 1 del artículo 2 del PIDESC, que el Estado debe acatar según lo previsto en la Observación General No. 3 del Comité del PIDESC: las políticas dirigidas a la satisfacción de los derechos sociales deben respetar los principios de igualdad y no discriminación; progresividad y no regresividad; acceso a la in-

formación (fiable, actualizada y desagregada), e investigación, juzgamiento y sanción de las violaciones a los DESC.

Por los anuncios preocupantes que anuncia el gobierno entrante frente a recortes a las políticas sociales y al tamaño del Estado, es necesario recordar el significado del principio de progresividad, según el cual los Estados Parte del PIDESC se comprometen a adoptar medidas, por ellos mismos o mediante la asistencia (económica y técnica) y cooperación internacionales, para destinar “hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (PIDESC. artículo 2, inc. 1).

El deber de progresividad se relaciona a su vez con la prohibición de regresividad que le impone a los Estados incurrir en retrocesos en el grado de realización alcanzado de un determinado derecho. Así, lo que define la violación del Tratado no es el contenido de la política pública per se, sino precisamente el retroceso injustificado desde la situación de protección social alcanzada (cfr. Comité DESC, Observación General Nº 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes [párrafo 1 del artículo 2 del Pacto]”, 1991, punto 9). Adicionalmente la obligación de progresividad le impone a los Estados asegurar la satisfacción de un nivel mínimo, esencial, de cada uno de los derechos protegidos, previsión aceptada, como vimos, en la jurisprudencia constitucional sobre la prioridad del gasto público social.

En este sentido, el Comité DESC del PIDESC ha señalado que para que el Estado pueda atribuir su incumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para destinar todos los recursos que están a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, las obligaciones mínimas que impone cada derecho del Pacto (cfr. Comité DESC, Observación General Nº 3,

punto 10).

Finalmente, es necesario recordar que el principio de progresividad no indica un cumplimiento diferido en el tiempo y abstracto de los DESC. Existen algunas obligaciones relativas a los derechos sociales que son de cumplimiento inmediato, tales como el deber de adoptar ciertas medidas como producir información, adoptar políticas públicas, realizar monitoreo y evaluación sobre los progresos, y proveer recursos judiciales efectivos; la prohibición de regresividad; y el deber de no discriminar en relación con ninguno de los derechos reconocidos en el PIDESC (artículos 2 y 3).

También son de cumplimiento inmediato las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales no sujetas al logro progresivo de la efectividad. Adicionalmente el deber de garantizar a toda persona el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7); el deber de respetar el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección (artículo 8); el deber de proteger a niños, niñas y adolescentes contra la explotación económica y social, y su empleo en trabajos nocivos, y el deber estatal de establecer límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil (artículo 10, párr. 3); la libertad de elegir la educación

de los/as hijos/as (artículo 13.2.a); y el deber de respetar la libertad para investigación científica y para la actividad creadora (artículo 15, párr. 3) (cfr. Comité DESC, Observación General Nº 3, punto 6).

El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones mínimas con los DESC, supone violaciones profundas a la dignidad y al bienestar de las poblaciones, y hace que el Estado incurra en responsabilidad internacional, sobre la cual los movimientos sociales y de defensa de los derechos humanos estaremos dispuestos a alegar ante cualquier instancia.

Referencia

Rojas-Cabeza, Angélica Johanna (2013). "Alcance y aplicación del concepto de gasto público social en el ordenamiento jurídico colombiano". En: *Revista Derecho y Políticas Públicas*. Volumen 15 Numero 17 / enero - junio 2013.