

ANA ELENA
MONSALVO HERRERA

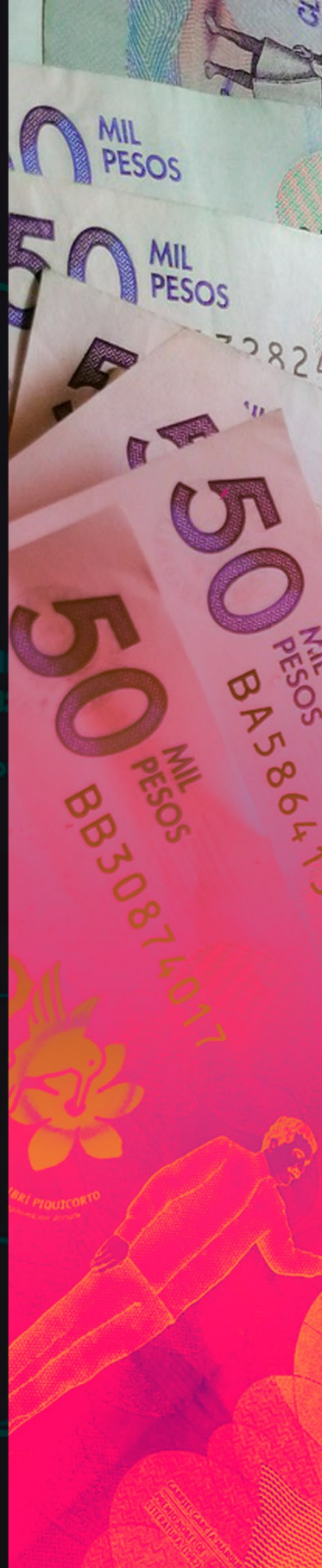
CONTROL FISCAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

2021-2024

Análisis estructural a partir
de los informes de la
Contraloría General de la República



Instituto Latinoamericano de Altos Estudios



Control fiscal de las finanzas públicas en Colombia

2021-2024:

Análisis estructural a partir
de los informes de la
Contraloría General de la República

Control fiscal de las finanzas públicas en Colombia

2021-2024:

Análisis estructural a partir
de los informes de la
Contraloría General de la República

Ana Elena Monsalvo Herrera

Queda prohibida la reproducción por cualquier medio físico o digital de toda o una parte de esta obra sin permiso expreso del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–.

Publicación sometida a evaluación de pares académicos, mediante el sistema de “doble ciego”, requisito para la indexación en la Web of Science de Clarivate (*Peer Review Double Blinded*).

Esta publicación está bajo la licencia Creative Commons

Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 4.0 Unported License.

Reproduction by any physical or digital means of all or part of this work is prohibited without express permission from ILAE.

Publication submitted to evaluation by academic peers, through the “double blind” system, a requirement for indexing in the Clarivate Web of Science (Peer Review Double Blinded).

This publication is licensed under the Creative Commons license.

Attribution - Non-Commercial - No Derivative Work 4.0 Unported License



ISBN 978-628-7661-87-5

© ANA ELENA MONSALVO HERRERA, 2026

© Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2026

Derechos patrimoniales exclusivos de publicación y distribución de la obra

Exclusive property rights of publication and distribution of the work

Cra. 18 # 39A-46, Teusaquillo, Bogotá, Colombia

PBX: (571) 601 232-3705

www.ilae.edu.co

Revisión de textos y composición / *Text revision and composition*

Diseño de carátula / *Cover design*

HAROLD RODRÍGUEZ ALBA [harorudo10@gmail.com]

Editado en Colombia

Published in Colombia

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO PRIMERO	
AUDITORÍA AL BALANCE GENERAL DE HACIENDA PÚBLICA	17
I. Análisis comparativo estructural	18
II. Interpretación estructural	25
A. Fragilidad del sistema de consolidación	25
B. Gobernanza fiscal multinivel	26
C. Riesgo fiscal implícito	28
III. Implicaciones para la sostenibilidad fiscal	29
IV. Recomendaciones institucionales	30
A. Fortalecer la armonización contable plena bajo estándares IPSAS	31
B. Crear un sistema único de conciliación automática interinstitucional	31
C. Reforzar el control interno territorial	31
D. Establecer una regla patrimonial complementaria a la regla fiscal	32
E. Fortalecer la medición probabilística de contingencias judiciales	32
V. Conclusión	33
VI. Riesgo sistémico del sistema de consolidación contable pública en Colombia	35
A. Vector patrimonial: Déficit estructural acumulado	35
B. Vector contingente: Litigios masivos	35
C. Vector institucional: Debilidad en conciliación multinivel	36
D. Posibles trayectorias si no se corrigen las debilidades	36

CAPÍTULO SEGUNDO

AUDITORÍA AL BALANCE GENERAL DE LA NACIÓN	39
I. Análisis comparado 2021-2024	40
A. Opinión de auditoría	40
B. Magnitudes macrocontables	42
C. Correcciones y riesgos	43
D. Saldos por conciliar	44
E. Cobertura de auditoría	45
F. Variación acumulada 2021-2024	45
II. Hallazgos estructurales recurrentes	46
A. Clasificación incorrecta de concesiones (ANI)	46
B. Provisiones judiciales subestimadas o sobreestimadas	46
C. Depuración insuficiente de cartera antigua (>5 años)	47
D. Infraestructura sin saneamiento jurídico	47
E. No implementación plena del estado de flujos de efectivo	47
F. Falta de homologación contable	45
III. Interpretación estructural	48
IV. Implicaciones fiscales	49
A. Riesgo fiscal implícito creciente	49
B. Posible materialización de pasivos ocultos	49
C. Vulnerabilidad ante choques cambiarios	49
D. Fragilidad en la medición de infraestructura estratégica	50
E. Debilitamiento de la rendición de cuentas fiscales	50
V. Riesgo sistémico del sistema de consolidación contable pública (2021-2024)	50
A. Escenario 1: Inercia institucional	51
B. Escenario 2: Materialización de contingencias	51
C. Escenario 3: Reconocimiento completo de concesiones	52
VI. Recomendaciones institucionales	52
A. Homologación obligatoria de políticas contables	52
B. Implementación plena del estado de flujos de efectivo	53
C. Sistema interoperable nacional	53
D. Depuración masiva de cartera	53
E. Reforma metodológica en provisiones judiciales	53
F. Fortalecimiento del control interno financiero	54

Contenido

CAPÍTULO TERCERO	
CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO	55
I. Análisis comparado 2021-2024	57
A. Opinión de auditoría y confianza institucional	57
B. Ejecución presupuestal y rigidez del gasto	58
C. Rezagos, reservas y cuentas por pagar	59
D. Resultado fiscal y balance financiero	60
E. Gestión del Tesoro y liquidez	60
F. Variación acumulada 2021-2024	61
II. Interpretación estructural	62
A. Rigidez estructural del gasto	62
B. Economía política del presupuesto	63
C. Nueva gestión pública y rendición de cuentas	63
D. Sostenibilidad intertemporal	64
III. Implicaciones fiscales	65
A. Deterioro institucional del ciclo presupuestal	65
B. Riesgo de liquidez creciente	65
C. Debilitamiento de la disciplina de anualidad	66
D. Uso estructural de reservas como mecanismo de ajuste	66
E. Mayor vulnerabilidad ante shocks externos	66
IV. Recomendaciones institucionales	67
A. Regla estricta de reservas y sanciones automáticas	67
B. Fortalecimiento conciliación Tesoro-presupuesto-contabilidad	68
C. Presupuesto plurianual realista	69
D. Rediseño del sistema de programación financiera	70
E. Revisión estructural del gasto obligatorio	71
F. Fortalecimiento del control interno conforme estándares INTOSAI	71
V. Riesgo sistémico en la gestión presupuestal	72
A. Escenario base	73
B. Escenario adverso	74
C. Riesgo crítico	74
VI. Conclusión	76

CAPÍTULO CUARTO	
SITUACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA	79
I. Resultados fiscales globales 2022	81
A. Gastos	82
B. Déficit fiscal	83
II. Comportamiento del Tesoro Nacional	84
III. Deuda pública	86
IV. Hallazgos relevantes de control fiscal	87
A. Inconsistencias contables y presupuestales	87
B. Rezagos presupuestales	88
C. Deficiencias en control interno	88
D. Riesgos fiscales implícitos	89
V. Indicadores críticos extraídos	90
VI. Análisis estructural	92
A. Fortalezas	92
B. Debilidades estructurales	93
VII. Interpretación en clave de sostenibilidad fiscal	94
VIII. Conclusión	96
CAPÍTULO QUINTO	
INFORME SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS DEL ESTADO	99
I. Evolución estructural de las finanzas públicas	100
A. Resultado fiscal global	100
B. Composición de ingresos	101
C. Composición del gasto	102
D. Déficit y financiamiento	103
E. Indicadores de sostenibilidad	104
F. Variación acumulada	104
II. Análisis de sostenibilidad intertemporal	105
A. Cuando $r > g$ (2023-2024)	105
B. Resultado primario negativo	106
C. Servicio de deuda creciente	106
D. Evidencia internacional	107
E. ¿Existe riesgo de insolvencia?	107

Contenido

III. Riesgo macrofiscal estructural	108
A. Subsidios energéticos y el FEPC	108
B. Gasto social rígido	109
C. Sistema de seguridad social estructuralmente deficitario	109
D. Coordinación Nación - territorio imperfecta	110
E. Gobernanza multinivel y disciplina fiscal	111
IV. Implicaciones institucionales	111
A. La regla fiscal y la credibilidad del Estado	112
B. Presiones políticas y diseño institucional	112
C. Dependencia de ingresos extraordinarios	113
D. Estándares internacionales de sostenibilidad fiscal	113
V. Recomendaciones estructurales	115
A. Fortalecer el resultado primario estructural	115
B. Reducir la rigidez del gasto	115
C. Regla fiscal con componente anticíclico explícito	116
D. Reformar subsidios energéticos	116
E. Mejorar la coordinación fiscal territorial	117
F. Institucionalizar la evaluación de riesgos contingentes	117
VI. Riesgo sistémico de las finanzas del Estado	118
A. Escenario base	118
B. Escenario de choque negativo	119
C. Escenario de choque en tasas de interés	119
D. Naturaleza del riesgo sistémico	120
E. Conclusión prospectiva	120
VII. Conclusión	121
CONCLUSIONES	123
REFERENCIAS	127
LA AUTORA	129

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Opinión de auditoría	18
Tabla 2. Activos, pasivos y patrimonio (billones \$)	19
Tabla 3. Incorrecciones detectadas	20
Tabla 4. Saldos por conciliar (millones \$)	21
Tabla 5. Nacional vs. territorial (2024)	23
Tabla 6. Variación acumulada 2021-2024	24
Tabla 7. Opinión de auditoría	40
Tabla 8. Activos, pasivos y patrimonio	42
Tabla 9. Incorrecciones detectadas (billones \$)	43
Tabla 10. Saldos por conciliar	44
Tabla 11. Cobertura nacional vs territorial	45
Tabla 12. Variación porcentual acumulada	45
Tabla 13. Opinión de auditoría (2021-2024)	57
Tabla 14. Presupuesto aprobado vs. ejecutado	58
Tabla 15. Rezagos y reservas	59

Tabla 16. Resultado fiscal	60
Tabla 17. Gestión del Tesoro	60
Tabla 18. Variación porcentual acumulada	61
Tabla 19. Regla propuesta para reservas presupuestales	68
Tabla 20. Dimensiones de conciliación institucional	69
Tabla 21. Componentes de un presupuesto plurianual sólido	70
Tabla 22. Componentes del control interno fortalecido	72
Tabla 23. Características del escenario base	73
Tabla 24. Características del escenario adverso	74
Tabla 25. Factores de riesgo crítico	75
Tabla 26. Indicadores críticos y su implicación estructural	90
Tabla 27. Resultado fiscal global	100
Tabla 28. Composición de ingresos	101
Tabla 29. Composición del gasto	102
Tabla 30. Déficit y financiamiento	103
Tabla 31. Indicadores clave	104
Tabla 32. Variación acumulada	104

INTRODUCCIÓN

El control fiscal de las finanzas públicas constituye uno de los pilares fundamentales del Estado contemporáneo. No se trata únicamente de verificar la correcta ejecución del presupuesto ni de examinar la legalidad formal del gasto, sino de analizar, con rigor técnico e institucional, la sostenibilidad estructural de las decisiones fiscales y su impacto en la estabilidad económica y social. En contextos de creciente complejidad macroeconómica, mayores niveles de endeudamiento y ampliación de responsabilidades estatales, el control fiscal adquiere una dimensión estratégica que trasciende la función tradicional de vigilancia contable.

Durante las últimas décadas, la gestión pública ha enfrentado transformaciones profundas: descentralización administrativa, expansión del gasto social, consolidación de reglas fiscales, sofisticación de los mercados financieros y mayor escrutinio ciudadano sobre el uso de los recursos públicos. Estos cambios han redefinido el alcance del control fiscal, que hoy debe incorporar análisis de riesgos, evaluación de sostenibilidad intertemporal, monitoreo del endeudamiento y revisión de pasivos contingentes, además de la auditoría convencional.

El presente libro parte de una premisa central: la estabilidad fiscal no es un resultado automático ni permanente, sino una construcción institucional que requiere disciplina, transparencia y capacidad técnica. El equilibrio presupuestal puede aparentar solidez en el corto plazo, pero ocultar rigideces estructurales, presiones acumulativas o vulnerabilidades frente a choques macroeconómicos. Por ello, comprender las finanzas públicas exige integrar la contabilidad gubernamental con el análisis económico y la gobernanza fiscal.

A lo largo de esta obra se examinan los fundamentos conceptuales del control fiscal, su evolución normativa, los mecanismos de seguimiento del gasto y la deuda, así como los riesgos sistémicos que pueden comprometer la sostenibilidad. Se analiza la interacción entre crecimiento económico, tasas de interés, resultado primario y dinámica de la deuda, destacando cómo pequeñas variaciones en estos factores pueden alterar de manera significativa la trayectoria fiscal.

Así mismo, el texto aborda la importancia de fortalecer las instituciones fiscales, mejorar la calidad de la información contable, reducir rigideces presupuestales y consolidar marcos de responsabilidad que permitan anticipar escenarios adversos. El enfoque adoptado combina análisis jurídico, contable y macroeconómico, con el propósito de ofrecer una visión integral del control fiscal como herramienta de estabilidad y confianza pública.

En definitiva, este libro propone comprender el control fiscal no solo como un mecanismo de verificación *ex post*, sino como un sistema preventivo orientado a preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. Desde esta perspectiva, el análisis técnico se convierte en una condición indispensable para la toma de decisiones responsables y para la consolidación de un Estado capaz de cumplir sus funciones sin comprometer su estabilidad futura.

CAPÍTULO PRIMERO

AUDITORÍA AL BALANCE GENERAL DE HACIENDA PÚBLICA

El examen de los Informes de Auditoría al Balance General de la Hacienda Pública entre 2021 y 2024, elaborados por la Contraloría General de la República sobre la consolidación de la Contaduría General de la Nación, permite ir más allá de la verificación técnica de las cifras. No se trata solo de establecer si los estados financieros cumplen con el Régimen de Contabilidad Pública, sino de evaluar si la estructura financiera del Estado es sostenible en el mediano y largo plazo.

Desde la perspectiva de MUSGRAVE¹, la estabilidad fiscal exige coherencia intertemporal entre ingresos, gasto y endeudamiento. A su vez, el enfoque de OATES² resalta que, en un esquema multinivel como el colombiano, la solidez financiera depende también de la coordinación y capacidad técnica de las entidades territoriales. De forma complementaria, la visión institucional de NORTH³, subraya que la sostenibilidad no descansa únicamente en reglas formales, sino en la calidad efectiva de su aplicación.

Durante 2021, 2022 y 2023 se emitieron opiniones sin salvedades, lo que indicaba razonabilidad contable. Sin embargo, persistieron señales estructurales de fragilidad: patrimonio consolidado negativo, crecimiento sostenido de los pasivos, elevados riesgos

-
- 1 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *The theory of public finance: A study in public economy*, Nueva York, McGraw-Hill, 1959.
 - 2 WALLACE E. OATES. *Fiscal federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
 - 3 DOUGLASS C. NORTH. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

contingentes y debilidades recurrentes en conciliaciones y control interno. En 2024, la emisión de una opinión con salvedades evidenció que esas tensiones comenzaron a impactar directamente la calidad del reporte financiero.

La sostenibilidad fiscal requiere analizar la trayectoria del patrimonio, el endeudamiento, los riesgos contingentes y la fortaleza institucional del sistema contable, donde se concentran los principales desafíos fiscales del período.

I. ANÁLISIS COMPARATIVO ESTRUCTURAL

Tabla 1. Opinión de auditoría

Año	Opinión CGR	Tipo	Observaciones estructurales
2021	Sin salvedades	Limpia	Patrimonio negativo y alto riesgo contingente
2022	Sin salvedades	Limpia	Fuerte incremento de contingencias
2023	Sin salvedades	Limpia	Patrimonio negativo creciente
2024	Con salvedades	Calificada	Incorrecciones materiales y deterioro en conciliaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Informes de Auditoría del Balance General de Hacienda Pública de los años 2021, 2022, 2023 y 2024.

Entre 2021 y 2023 la Contraloría emitió opiniones sin salvedades, lo que indica que los estados financieros estaban correctamente elaborados y no presentaban errores materiales relevantes. Desde el punto de vista técnico, el balance consolidado reflejaba razonablemente la situación financiera del sector público.

No obstante, esa opinión limpia no implicaba solidez estructural. Desde 2021 se observaba un patrimonio consolidado negativo y un nivel elevado de pasivos contingentes. En 2022 aumentaron de manera significativa esas contingencias, elevando el riesgo fiscal futuro, y en 2023 continuó ampliándose el patrimonio negativo. En esos años, la presentación contable era adecuada, pero la trayectoria de fondo mostraba señales de deterioro.

En 2024 la situación cambió. La opinión incluyó salvedades debido a incorrecciones materiales y a problemas en saldos por conciliar y en la clasificación de ciertos activos, lo que evidenció debilidades en el control interno y en los procesos de consolidación. Así, una tensión que venía acumulándose en los años anteriores comenzó a reflejarse directamente en la calidad del reporte financiero.

En conjunto, el período muestra estabilidad formal en los tres primeros años y un deterioro técnico en 2024, lo que constituye una señal de alerta sobre la capacidad del sistema contable público para sostener un entorno de mayor endeudamiento y riesgo fiscal.

Tabla 2. Activos, pasivos y patrimonio (billones \$)

Año	Activos	Var %	Pasivos	Var %	Patrimonio	Var %
2021	1.645,8	—	2.044,8	—	-399,0	—
2022	1.915,4	+16,4%	2.319,6	+13,4%	-404,3	-1,3%
2023	1.856	-3,1%	2.312	-0,3%	-456	-12,8%
2024	2.007	+7,08%	~2.731*	—	Negativo	—

*Pasivos nacionales auditados muestran crecimiento relevante.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Informes de Auditoría del Balance General de Hacienda Pública de los años 2021, 2022, 2023 y 2024.

Entre 2021 y 2024 la evolución de los activos, pasivos y patrimonio, evidencia un desequilibrio estructural persistente en las finanzas públicas consolidadas. En 2021 los pasivos superaban ampliamente a los activos, lo que generaba un patrimonio negativo significativo. Desde ese punto de partida, el Estado debía más de lo que tenía registrado como respaldo patrimonial.

En 2022 el tamaño del balance aumentó: crecieron tanto los activos como los pasivos, impulsados por un contexto económico favorable. Sin embargo, el incremento de los activos no fue suficiente para corregir el desbalance y el patrimonio continuó en terreno negativo. El problema de fondo permanecía intacto.

En 2023 los activos se redujeron levemente y los pasivos se mantuvieron relativamente estables, pero el patrimonio negativo se

profundizó. Aunque el resultado anual mostró cierta mejora frente a años anteriores, el deterioro acumulado no se revirtió. Esto refleja una diferencia clave entre flujo y *stock*: puede disminuir el déficit de un año, pero la brecha histórica entre activos y pasivos puede seguir ampliándose.

En 2024 los activos volvieron a crecer, aunque también lo hicieron las obligaciones, manteniendo el patrimonio en negativo. El mayor tamaño del balance no se tradujo en un fortalecimiento patrimonial, sino en una expansión paralela de activos y deudas.

En conjunto, el período confirma tres rasgos: crecimiento sostenido del pasivo, profundización acumulada del patrimonio negativo y alta influencia de factores externos que introducen volatilidad. La conclusión es clara: la mejora del resultado anual no ha sido suficiente para corregir el desequilibrio estructural. El desafío no consiste solo en reducir el déficit corriente, sino en modificar la trayectoria del endeudamiento y cerrar de manera progresiva la brecha entre activos y pasivos.

Tabla 3. Incorrecciones detectadas

Año	Incorrecciones (millones \$)	Tipo de impacto
2021	No materiales	Opinión limpia
2022	30.169.668	Bajo materialidad
2023	No materiales	Opinión limpia
2024	26.164.177	Materiales (salvedad)

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Informes de Auditoría del Balance General de Hacienda pública de los años 2021, 2022, 2023 y 2024.

Las incorrecciones corresponden a errores detectados por la auditoría en los estados financieros, ya sea por registros inadecuados, clasificaciones equivocadas u omisiones en la aplicación de las normas contables. Su impacto depende de su magnitud relativa frente al tamaño del balance: si no superan el umbral de materialidad, no afectan la opinión; si lo superan, pueden modificarla.

En 2021 no se identificaron incorrecciones materiales, por lo que la opinión fue limpia. En 2022 se detectaron diferencias de alto valor absoluto, superiores a 30 billones de pesos, pero al compararlas con el total del balance no alcanzaron el nivel de materialidad requerido para alterar la opinión. En 2023 la situación fue similar a la de 2021, sin errores que comprometieran la razonabilidad general.

El punto de quiebre se presentó en 2024. Aunque el monto total de incorrecciones fue ligeramente menor que en 2022, esta vez se consideraron materiales y dieron lugar a una opinión con salvedades. Un caso relevante fue la clasificación contable de varios proyectos de concesión registrados como bienes en construcción cuando correspondía otro tratamiento, lo que afectó de manera significativa el reconocimiento de activos. Más que un error aislado, este hecho puso en evidencia fallas en la aplicación normativa, debilidades en la revisión interna y problemas de articulación entre áreas técnicas y contables.

En conjunto, el período muestra que entre 2021 y 2023 el sistema logró mantener los errores dentro de márgenes controlados, mientras que en 2024 las deficiencias acumuladas en conciliación y clasificación se reflejaron en incorrecciones materiales. El cambio en la opinión no obedeció solo al monto de los errores, sino a su naturaleza y a lo que revelan sobre la solidez del control interno y del proceso de consolidación contable.

Tabla 4. Saldos por conciliar (millones \$)

Año	Total con inversiones	Variación %
2021	126.399.559	—
2022	174.429.241	+38%
2023	145.608.332	-16%
2024	147.140.389	+1,05%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Informes de Auditoría del Balance General de Hacienda pública de los años 2021, 2022, 2023 y 2024.

Los saldos por conciliar son diferencias contables entre entidades públicas que aún no han sido ajustadas en el proceso de consolidación. Surgen cuando una entidad registra una operación y su contraparte no la reconoce de la misma manera o en el mismo momento. Cuando estas diferencias son elevadas, reflejan fallas de coordinación, registro oportuno o aplicación uniforme de criterios contables.

En 2021 el monto era alto, pero estable dentro del funcionamiento del sistema. En 2022 se produjo un aumento significativo, lo que evidenció un deterioro en los procesos de conciliación. En 2023 hubo una reducción, aunque el nivel siguió siendo considerable, lo que indica que el problema no se resolvió de fondo. En 2024 se observó un nuevo incremento leve en términos porcentuales, pero con un valor absoluto todavía elevado.

Un aspecto relevante es que, incluso al excluir el método de participación patrimonial, las diferencias siguen siendo importantes y muestran crecimiento, lo que confirma que las inconsistencias no se limitan a las inversiones, sino que también abarcan otros rubros como activos, pasivos, ingresos y gastos. La fuerte incidencia del método de participación patrimonial revela dificultades en la sincronización de registros entre entidades vinculadas.

Desde los estándares internacionales impulsados por la International Federation of Accountants –IFAC– y la International Public Sector Accounting Standards –IPSAS–, un sistema consolidado sólido debería reducir estas discrepancias mediante reglas homogéneas, información integrada y controles internos eficaces. La persistencia de saldos elevados sugiere debilidades estructurales en la articulación institucional, especialmente en un esquema multinivel.

En definitiva, los saldos por conciliar no solo muestran cifras pendientes de ajuste, sino también el grado de coordinación del aparato público. Mientras estas diferencias sigan siendo altas y recurrentes, la consolidación contable continuará reflejando tensiones que pueden afectar la transparencia y la confiabilidad del sistema financiero estatal.

Tabla 5. Nacional vs. territorial (2024)

Nivel	Activos auditados	% cobertura	Saldos por conciliar	Variación
Nacional	97%	Alta	24.567.791	—
Territorial	72,8%	Media	14.742.493	+27,16%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Informe de Auditoría del Balance General de Hacienda Pública 2024.

La comparación entre el nivel nacional y el territorial en 2024, evidencia diferencias relevantes en la solidez del proceso de consolidación contable. En el ámbito nacional, la auditoría cubrió cerca del 97% de los activos, lo que otorga un alto grado de representatividad y confianza en la información examinada. En el nivel territorial, la cobertura fue menor, alrededor del 72,8%, lo que refleja mayor dispersión institucional y capacidades técnicas desiguales entre entidades subnacionales.

En materia de saldos por conciliar también se observan contrastes. Aunque el monto absoluto es más alto en el nivel nacional, no registró un incremento abrupto durante el año, lo que sugiere cierta estabilidad en los procesos de conciliación. En cambio, en el nivel territorial, además de existir diferencias relevantes, estas crecieron de forma significativa frente al año anterior, lo que indica un deterioro en la coordinación, el control interno o la capacidad técnica.

El patrón es claro: el nivel central muestra mayor consistencia en sus procesos, mientras que el ámbito subnacional enfrenta desafíos más marcados. Esta brecha institucional, característica de sistemas descentralizados como lo explica OATES⁴, puede generar asimetrías administrativas si no se acompaña de mecanismos efectivos de coordinación y fortalecimiento. De no corregirse, las debilidades territoriales pueden trasladarse al balance consolidado y afectar la estabilidad general del sistema contable público.

4 OATES. *Fiscal federalism*, cit.

Tabla 6. Variación acumulada 2021-2024

Variable	Tendencia acumulada
Activos	+22% aprox.
Pasivos	+33% aprox.
Patrimonio	Mayor negatividad
Contingencias	Alta volatilidad y crecimiento
Conciliaciones	Nivel estructuralmente alto

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Informes de Auditoría del Balance General de Hacienda Pública de los años 2021, 2022, 2023 y 2024.

El balance consolidado entre 2021 y 2024 muestra una tendencia estructural definida. Aunque los activos del Estado aumentaron de forma relevante en el período, los pasivos crecieron a un ritmo mayor. Esta diferencia explica el deterioro patrimonial observado: las obligaciones avanzan más rápido que los recursos que las respaldan.

En términos prácticos, el Estado amplió su base de activos, pero incrementó aún más su endeudamiento y compromisos financieros. Como resultado, el patrimonio no solo permanece en terreno negativo, sino que profundiza su saldo deficitario. Esto no supone una insolvencia inmediata, dado que existe capacidad de recaudo y acceso a financiamiento, pero sí evidencia un debilitamiento acumulado de la posición financiera.

A ello se suma el comportamiento de las contingencias, que presentan volatilidad y tendencia al alza, aumentando la exposición a riesgos futuros. Así mismo, los saldos por conciliar se mantienen elevados, lo que revela persistentes diferencias contables entre entidades y debilidades en el proceso de consolidación.

En conjunto, el período confirma un patrón de deterioro estructural: el pasivo crece de manera sostenida por encima del activo. No es un fenómeno coyuntural, sino una tendencia acumulativa que exige ajustes en disciplina fiscal, control del endeudamiento y fortalecimiento institucional para evitar mayores presiones en el largo plazo.

II. INTERPRETACIÓN ESTRUCTURAL

A. Fragilidad del sistema de consolidación

El volumen de saldos por conciliar, que supera los 147 billones de pesos en 2024, no puede entenderse como un simple error contable o como una diferencia técnica menor. Se trata de una cifra muy elevada que se mantiene en el tiempo, lo que indica que no es un problema ocasional, sino un fenómeno estructural del sistema de consolidación contable del Estado.

En términos sencillos, los saldos por conciliar son diferencias entre lo que una entidad registra como activo, pasivo o transacción y lo que su contraparte registra. Cuando estas diferencias son pequeñas y se corrigen rápidamente, forman parte normal del proceso contable. Pero cuando alcanzan magnitudes tan altas y persisten año tras año, evidencian que el sistema tiene dificultades para coordinar, armonizar y depurar la información financiera entre cientos de entidades públicas.

Desde la perspectiva de la teoría institucional de DOUGLASS NORTH⁵, este tipo de fenómeno no se explica solo por fallas técnicas, sino por la forma en que están organizadas las instituciones y los incentivos que enfrentan. NORTH sostiene que las reglas formales e informales, así como la estructura organizacional, influyen de forma directa en los resultados económicos. Cuando las instituciones están fragmentadas o no tienen mecanismos efectivos de coordinación, los costos de transacción aumentan y los problemas se vuelven recurrentes.

En este caso, la fragmentación organizacional significa que el Estado está compuesto por múltiples entidades (nacionales, territoriales y descentralizadas) que operan con distintos niveles de capacidad técnica, sistemas de información y prácticas administrativas. Cada una registra sus operaciones, pero la integración final depende de que todas sigan criterios uniformes y oportunos. Cuando esa integración falla, aparecen diferencias acumuladas.

5 NORTH. *Institutions, institutional change and economic performance*, cit.

Además, pueden existir incentivos divergentes. No todas las entidades enfrentan las mismas presiones ni tienen los mismos objetivos inmediatos. Algunas pueden priorizar la ejecución presupuestal, otras el cumplimiento formal de reportes y otras pueden carecer de capacidad suficiente para realizar conciliaciones oportunas. Si no existen incentivos claros y mecanismos efectivos de seguimiento, las diferencias contables tienden a mantenerse en el tiempo.

Por último, la debilidad en la coordinación interinstitucional agrava el problema. La consolidación contable requiere comunicación constante, intercambio de información y ajustes recíprocos entre entidades. Cuando estos procesos no están plenamente articulados o no cuentan con controles internos sólidos, las discrepancias no se corrigen de manera sistemática.

En consecuencia, el alto volumen de saldos por conciliar no es simplemente un asunto técnico contable. Es una señal de que la arquitectura institucional del sistema público presenta desafíos de coordinación, alineación de incentivos y fortalecimiento del control interno. Resolver este problema implica no solo ajustes contables, sino también mejoras en gobernanza, capacidades administrativas y diseño institucional.

B. Gobernanza fiscal multinivel

Colombia funciona bajo un modelo de Estado descentralizado, lo que significa que no todas las decisiones fiscales y administrativas se toman desde el nivel central. Los departamentos, municipios y otras entidades territoriales tienen autonomía para gestionar recursos, ejecutar gasto y administrar sus finanzas. Este diseño permite mayor cercanía con las necesidades locales, pero también implica mayores retos de coordinación y control.

En los sistemas multinivel (es decir, aquellos en los que existen varios niveles de gobierno con responsabilidades fiscales), la experiencia internacional muestra que no basta con distribuir competencias. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

llo Económicos⁶, para que la descentralización funcione de forma adecuada, se requieren al menos tres condiciones fundamentales: estándares homogéneos, capacidad técnica territorial y sistemas integrados de información.

Primero, los estándares homogéneos significan que todas las entidades, sin importar su nivel, deben aplicar las mismas reglas contables, los mismos criterios de registro y los mismos procedimientos de reporte. Si cada entidad interpreta las normas de manera diferente, la consolidación nacional se vuelve difícil y aparecen inconsistencias.

Segundo, la capacidad técnica territorial es clave. No todos los municipios o departamentos tienen el mismo nivel de recursos humanos, tecnológicos o financieros. Cuando existen brechas en formación, sistemas contables o control interno, los errores o diferencias contables tienden a ser más frecuentes y más difíciles de corregir.

Tercero, los sistemas integrados de información permiten que las entidades compartan datos de manera oportuna y compatible. Sin plataformas tecnológicas interoperables y actualizadas, las conciliaciones entre entidades se retrasan y las diferencias se acumulan.

La evidencia correspondiente a 2024 muestra que el deterioro contable y las diferencias por conciliar crecen más rápido en el nivel territorial que en el nacional. Esto no significa que el nivel central no tenga problemas, sino que la fragilidad institucional es más marcada en los gobiernos subnacionales. En otras palabras, las debilidades propias de un sistema descentralizado –como la heterogeneidad de capacidades y la coordinación compleja–, se reflejan con mayor intensidad en el ámbito territorial.

En términos simples, la descentralización amplía la autonomía, pero también exige mayor coordinación, estándares comunes y fortalecimiento institucional. Cuando estos elementos no avanzan al mismo ritmo en todos los niveles de gobierno, el sistema multinivel

6 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences*, París, OECD, 2017, disponible en [https://www.oecd.org/en/publications/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en.html].

comienza a mostrar tensiones, especialmente en la calidad y coherencia de la información financiera consolidada.

C. Riesgo fiscal implícito

El análisis de los pasivos contingentes revela un elemento fundamental para comprender la sostenibilidad fiscal más allá de la deuda visible. En 2022, estas obligaciones potenciales alcanzaron aproximadamente \$12,8 billones. Aunque no constituyen deuda exigible inmediata, representan compromisos que pueden materializarse en el futuro, dependiendo de decisiones judiciales, garantías otorgadas, litigios, concesiones u otras obligaciones condicionadas.

Los pasivos contingentes no aparecen como deuda directa en el balance tradicional, pero implican un riesgo fiscal real. En términos sencillos, son compromisos que hoy no se pagan, pero que podrían convertirse en obligaciones efectivas si se cumplen determinadas condiciones. Por ello, su magnitud y evolución deben analizarse con el mismo rigor que la deuda explícita.

Desde la perspectiva de JOSEPH STIGLITZ⁷, las obligaciones implícitas del Estado pueden ser tan relevantes como la deuda formalmente registrada. STIGLITZ señala que una evaluación adecuada de la sostenibilidad fiscal debe considerar no solo lo que el gobierno debe hoy, sino también los compromisos futuros que podrían recaer sobre el presupuesto público. Ignorar estas obligaciones genera una visión incompleta del verdadero riesgo fiscal.

En el caso colombiano, el volumen de contingencias acumuladas indica que existe una presión potencial significativa sobre las finanzas públicas. Aunque el riesgo no es inmediato (porque no todas las contingencias se materializan simultáneamente) sí es sistémico. Esto significa que ante choques económicos, decisiones judiciales adversas o activación masiva de garantías, el impacto podría ser considerable y afectar la estabilidad fiscal.

7 JOSEPH E. STIGLITZ. *La economía del sector público*, 3.ª ed., MA. ESTHER RABASCO y LUIS TOHARIA (trads.), Barcelona, Antoni Bosch, editor, 2000.

En consecuencia, el riesgo fiscal implícito no debe interpretarse como una alarma coyuntural, sino como un componente estructural del análisis financiero del Estado. Evaluar y gestionar adecuadamente estos pasivos, es clave para fortalecer la sostenibilidad de largo plazo y evitar que compromisos potenciales se transformen en crisis fiscales futuras.

III. IMPLICACIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

El comportamiento observado entre 2021 y 2024 tiene implicaciones directas sobre la sostenibilidad fiscal del Estado colombiano. Más allá de la opinión anual de auditoría, lo relevante es la trayectoria acumulada de las principales variables del balance y su coherencia en el tiempo.

En primer lugar, el patrimonio negativo persistente implica una restricción intertemporal. En términos sencillos, cuando las obligaciones acumuladas superan de manera sostenida los activos del Estado, se reduce el margen de maniobra futuro. Esto significa que las decisiones actuales de gasto y endeudamiento condicionan cada vez más las posibilidades fiscales de las próximas generaciones. El problema no es únicamente el déficit de un año específico, sino la acumulación estructural de desequilibrios.

En segundo lugar, el crecimiento de los pasivos a un ritmo superior al de los activos reduce el espacio fiscal. El espacio fiscal se entiende como la capacidad del Estado para aumentar el gasto o responder ante choques económicos sin comprometer la estabilidad financiera. Si la deuda y otras obligaciones crecen más rápido que los recursos que las respaldan, ese margen de acción se estrecha progresivamente.

En tercer lugar, la alta dependencia de ingresos extractivos – como los provenientes del petróleo y la minería– incrementa la vulnerabilidad fiscal. Estos ingresos están sujetos a la volatilidad de los precios internacionales y a factores externos que el país no controla. Cuando una parte importante de los recursos públicos depende de este tipo de rentas, la estabilidad fiscal se vuelve más sensible a los ciclos económicos globales.

En cuarto lugar, el deterioro en las conciliaciones contables compromete la transparencia y la calidad de la información financiera. La sostenibilidad fiscal no depende únicamente de los montos, sino también de la confiabilidad de los datos. Si las diferencias entre entidades no se corrigen de forma oportuna, la consolidación pierde precisión y se debilita la rendición de cuentas.

En quinto lugar, la opinión con salvedades emitida en 2024 constituye una señal de alerta institucional. Aunque no implica un colapso del sistema contable, sí evidencia que existen incorrecciones materiales que deben ser corregidas. En el ámbito fiscal, la confianza en la información es un activo fundamental. Cuando se presentan salvedades, se envía un mensaje de advertencia sobre debilidades en control interno y coordinación.

En este contexto, la sostenibilidad fiscal no puede evaluarse únicamente con base en el resultado presupuestal anual. Como señalan ALLEN, HEMMING y POTTER⁸, la sostenibilidad fiscal debe analizarse como una coherencia estructural acumulada en el tiempo. Es decir, lo fundamental es que exista consistencia entre ingresos, gasto, endeudamiento, patrimonio y calidad institucional. Cuando esa coherencia se debilita, incluso balances anuales aparentemente manejables pueden ocultar riesgos estructurales de mediano y largo plazo.

IV. RECOMENDACIONES INSTITUCIONALES

A partir del análisis estructural del período 2021-2024, es posible identificar un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer la sostenibilidad fiscal y la calidad de la información financiera pública. Estas propuestas no se limitan a ajustes técnicos, sino que buscan mejorar la arquitectura institucional del sistema.

8 RICHARD ALLEN, RICHARD HEMMING y BARRY H. POTTER (eds.). *The International handbook of public financial management*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013.

A. Fortalecer la armonización contable plena bajo estándares IPSAS

La adopción y aplicación rigurosa de estándares internacionales de contabilidad para el sector público es un paso fundamental. Las IPSAS, promovidas por la IFAC, buscan garantizar comparabilidad, transparencia y coherencia en la información financiera gubernamental.

En términos sencillos, armonizar plenamente bajo IPSAS significa que todas las entidades públicas registren sus operaciones con los mismos criterios técnicos, evitando interpretaciones divergentes. Esto reduce inconsistencias en la consolidación y fortalece la confianza en los estados financieros. La estandarización no es solo un requisito técnico; es una condición para la transparencia fiscal.

B. Crear un sistema único de conciliación automática interinstitucional

Uno de los principales problemas identificados es el alto volumen de saldos por conciliar entre entidades. Para reducir este fenómeno estructural, se requiere un sistema tecnológico integrado que permita conciliaciones automáticas y en tiempo real entre las entidades que interactúan financieramente.

En lugar de depender exclusivamente de procesos manuales o reportes diferidos, un sistema interoperable permitiría detectar diferencias de forma inmediata. Esto disminuiría los errores acumulados y fortalecería la trazabilidad de las operaciones. La digitalización integrada es hoy un elemento clave en la modernización de la gestión pública.

C. Reforzar el control interno territorial

La evidencia muestra que las debilidades son más marcadas en el nivel territorial. Por ello, es necesario fortalecer las capacidades técnicas, los sistemas de información y los mecanismos de control interno en departamentos y municipios.

Esto implica capacitación permanente, inversión en plataformas contables modernas y supervisión efectiva. En sistemas descentralizados, como lo explica OATES⁹, las asimetrías institucionales pueden generar desequilibrios si no se compensan con mecanismos de coordinación y fortalecimiento institucional. Reducir la brecha territorial es esencial para consolidar un sistema fiscal coherente.

D. Establecer una regla patrimonial complementaria a la regla fiscal

Colombia cuenta con una regla fiscal orientada al control del déficit y la deuda. Sin embargo, el análisis muestra que el patrimonio público consolidado permanece negativo y en deterioro. Por ello, podría evaluarse la creación de una regla patrimonial complementaria, que monitoree la evolución del patrimonio neto del Estado.

Esto permitiría incorporar una visión de balance completo, no solo de flujo presupuestal anual. La sostenibilidad no depende únicamente del déficit de cada año, sino del comportamiento acumulado de activos y pasivos. Incorporar una métrica patrimonial fortalecería la perspectiva intertemporal del análisis fiscal.

E. Fortalecer la medición probabilística de contingencias judiciales

Los pasivos contingentes representan riesgos fiscales potenciales que pueden materializarse en el futuro. Por ello, no basta con registrarlos nominalmente; es necesario estimar su probabilidad de ocurrencia y su impacto esperado.

La aplicación de metodologías probabilísticas –basadas en análisis actuarial y evaluación de riesgo– permitiría anticipar escenarios y provisionar de manera más realista las posibles obligaciones. Como lo advierte STIGLITZ¹⁰, las obligaciones implícitas pueden ser

9 OATES. *Fiscal federalism*, cit.

10 STIGLITZ. *La economía del sector público*, cit.

tan relevantes como la deuda explícita para evaluar la verdadera posición fiscal del Estado.

En conjunto, estas medidas apuntan a fortalecer no solo la contabilidad pública, sino la sostenibilidad fiscal estructural. La transparencia, la coordinación institucional y la medición integral de riesgos son pilares fundamentales para garantizar que el sistema fiscal sea consistente, confiable y sostenible en el largo plazo.

V. CONCLUSIÓN

El análisis del período 2021-2024 permite identificar una combinación de avances coyunturales y tensiones estructurales en las finanzas públicas. En primer lugar, se observa una mejora temporal en los ingresos, asociada a factores como la recuperación económica posterior a la pandemia, mayores recaudos tributarios y un entorno externo favorable en determinados momentos. Esta mejora permitió aliviar parcialmente la presión sobre el déficit anual y fortalecer el flujo presupuestal en algunos ejercicios.

Sin embargo, esta mejora coyuntural en ingresos no se tradujo en una corrección estructural del patrimonio público. El patrimonio consolidado del Estado se mantiene negativo y, en algunos años, profundiza su deterioro. En términos sencillos, aunque entraron más recursos en determinados momentos, las obligaciones acumuladas siguen superando a los activos del Estado.

De forma paralela, se evidencia un crecimiento estructural de los pasivos. Las deudas y compromisos financieros han aumentado a un ritmo superior al de los activos en el período analizado. Este patrón confirma que el problema no radica exclusivamente en el resultado anual, sino en la trayectoria acumulada del balance. Como señalan ALLEN, HEMMING y POTTER¹¹, la sostenibilidad fiscal debe evaluarse de manera integral, considerando la coherencia entre flujos presupuestales y posiciones patrimoniales de largo plazo.

11 ALLEN, HEMMING y POTTER (eds.). *The International handbook of public financial management*, cit.

A lo anterior se suma una elevada exposición contingente. Los pasivos contingentes –en especial los derivados de litigios, garantías y concesiones– representan riesgos que, aunque no siempre se materializan de inmediato, pueden generar impactos fiscales significativos en el futuro. Desde la perspectiva de STIGLITZ¹², estas obligaciones implícitas deben analizarse con la misma rigurosidad que la deuda explícita, ya que forman parte del verdadero perfil de riesgo del Estado.

El 2024 introduce un elemento adicional: el deterioro en el control interno y en los procesos de conciliación contable, que se traduce en una opinión con salvedades. Esto no significa que el sistema contable haya colapsado, pero sí indica debilidades institucionales que requieren atención. La calidad del control interno es un componente esencial de la gobernanza fiscal, pues garantiza confiabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

En este contexto, el período 2021-2024 no puede caracterizarse como una crisis contable. Los estados financieros siguen siendo mayoritariamente razonables y el sistema continúa operando. Sin embargo, sí se configura una tensión estructural entre tres elementos: la descentralización del Estado, la capacidad institucional para coordinar y consolidar información en un sistema multinivel, y la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Como lo explica OATES¹³, los sistemas descentralizados pueden generar asimetrías institucionales si no se acompañan de estándares homogéneos y mecanismos efectivos de coordinación. Cuando la descentralización avanza más rápido que el fortalecimiento institucional, emergen tensiones que no siempre se manifiestan como crisis inmediatas, pero sí como fragilidades estructurales.

En síntesis, el período analizado muestra que el desafío no es meramente contable. Es un reto de arquitectura fiscal e institucional: cómo armonizar autonomía territorial, disciplina fiscal y sostenibilidad patrimonial en el largo plazo.

12 STIGLITZ. *La economía del sector público*, cit.

13 OATES. *Fiscal federalism*, cit.

VI. RIESGO SISTÉMICO DEL SISTEMA DE CONSOLIDACIÓN CONTABLE PÚBLICA EN COLOMBIA

El análisis del período 2021-2024 permite identificar un riesgo sistémico en el sistema de consolidación contable pública. Este riesgo no se refiere a un error puntual o a una coyuntura específica, sino a la interacción acumulada de factores estructurales que, en conjunto, pueden afectar la estabilidad y credibilidad fiscal del Estado.

El riesgo sistémico puede entenderse como la posibilidad de que debilidades persistentes en diferentes dimensiones terminen reforzándose entre sí y generando efectos amplificados sobre la sostenibilidad fiscal. En este caso, se identifican tres vectores principales.

A. Vector patrimonial: Déficit estructural acumulado

El primer vector es el patrimonial. El crecimiento sostenido de los pasivos a un ritmo superior al de los activos ha profundizado el patrimonio negativo consolidado. Esto implica que el Estado mantiene un desequilibrio estructural entre lo que posee y lo que debe.

En términos simples, aunque el Estado continúa operando y financiándose, su posición patrimonial refleja una acumulación de obligaciones que condiciona el futuro. Como explican ALLEN, HEMMING y POTTER¹⁴, la sostenibilidad fiscal no se mide únicamente por el balance anual, sino por la coherencia intertemporal del conjunto de activos y pasivos. Cuando el déficit patrimonial se vuelve estructural, el margen de maniobra futura se reduce.

B. Vector contingente: Litigios masivos

El segundo vector corresponde a los pasivos contingentes, en especial los asociados a litigios judiciales, garantías y concesiones. Estas obligaciones no siempre se materializan de inmediato, pero

14 ALLEN, HEMMING y POTTER (eds.). *The International handbook of public financial management*, cit.

representan compromisos potenciales que pueden transformarse en gasto efectivo.

La magnitud y volatilidad de estas contingencias incrementan la exposición fiscal. Desde la perspectiva de STIGLITZ¹⁵, las obligaciones implícitas deben considerarse parte integral del análisis fiscal, pues pueden tener efectos equivalentes a la deuda explícita. Si se materializan en escenarios adversos, pueden presionar el déficit y el endeudamiento en el corto plazo.

C. Vector institucional:

Debilidad en conciliación multinivel

El tercer vector es institucional. La persistencia de altos saldos por conciliar y el deterioro en el control interno, particularmente en el nivel territorial, evidencian debilidades en la coordinación multinivel.

En un Estado descentralizado, la calidad de la consolidación depende de la capacidad técnica y de la armonización entre cientos de entidades. Como señala OATES¹⁶, los sistemas descentralizados pueden presentar asimetrías institucionales si no se acompañan de estándares homogéneos y mecanismos sólidos de coordinación. Cuando estas debilidades persisten, la información consolidada pierde robustez y confiabilidad.

D. Posibles trayectorias si no se corrigen las debilidades

Si estos tres vectores no se corrigen de manera oportuna, el sistema podría evolucionar hacia escenarios de mayor fragilidad institucional y financiera.

En primer lugar, podría aumentar la frecuencia de opiniones con salvedades en las auditorías futuras. Esto reflejaría incorrecciones materiales persistentes y debilidades no subsanadas en el control interno.

15 STIGLITZ. *La economía del sector público*, cit.

16 OATES. *Fiscal federalism*, cit.

En segundo lugar, podrían incrementarse los costos financieros. La percepción de mayor riesgo fiscal tiende a traducirse en mayores tasas de interés o mayores exigencias por parte de los mercados y organismos financieros.

En tercer lugar, podría producirse una pérdida progresiva de credibilidad fiscal. La confianza en la información financiera pública es un activo intangible fundamental. Cuando esa confianza se debilita, se afectan tanto la gobernanza interna como la percepción externa del país.

En síntesis, la sostenibilidad fiscal no depende únicamente del tamaño del déficit o del nivel de deuda. Depende también de la calidad institucional que produce, registra y consolida esas cifras. Las finanzas públicas no son solo números; son el resultado de reglas, capacidades técnicas, coordinación interinstitucional y transparencia. Si estos elementos se fortalecen, el riesgo sistémico puede mitigarse. Si se descuidan, las tensiones estructurales pueden intensificarse en el mediano y largo plazo.

CAPÍTULO SEGUNDO

AUDITORÍA AL BALANCE GENERAL DE LA NACIÓN

El Balance General de la Nación es la principal expresión de la sostenibilidad patrimonial del Estado, pues muestra de manera acumulada qué posee (activos), qué debe (pasivos) y cuál es su patrimonio neto. Por ello, la auditoría anual de la Contraloría General de la República –CGR– no solo evalúa la razonabilidad contable de las cifras, sino que también refleja la calidad institucional del sistema de consolidación pública multinivel.

Entre 2021 y 2024 se observa una expansión nominal de los activos, un crecimiento sostenido de los pasivos y una profundización del patrimonio negativo. A la par, aumentan las incorrecciones materiales y las limitaciones técnicas identificadas por la auditoría. Este comportamiento no puede interpretarse únicamente en términos contables, sino que exige un análisis desde la teoría de las finanzas públicas¹⁷, la descentralización fiscal¹⁸, la economía institucional¹⁹ y la gobernanza pública²⁰.

Desde la perspectiva de MUSGRAVE²¹, el deterioro patrimonial puede reflejar tensiones estructurales en las funciones de asignación, distribución y estabilización del Estado. En términos de

17 MUSGRAVE. *The theory of public finance: A study in public economy*, cit.

18 OATES. *Fiscal federalism*, cit.

19 NORTH. *Institutions, institutional change and economic performance*, cit.

20 CHRISTOPHER HOOD. "A public management for all seasons?", *Public Administration*, vol. 69, n.º 1, 1991, pp. 3 a 19; CHRISTOPHER POLLITT y GEERT BOUCKAERT. *Public management reform: A comparative analysis-Into the age of austerity*, 4.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2017.

21 MUSGRAVE. *The theory of public finance: A study in public economy*, cit.

OATES²², las dificultades en la consolidación contable revelan problemas de coordinación en un sistema fiscal descentralizado. Para NORTH²³, el aumento de incorrecciones sugiere brechas entre la norma formal y la capacidad institucional efectiva. Y desde la gobernanza pública, la calidad del balance es esencial para la transparencia y la rendición de cuentas²⁴.

Las principales señales de fragilidad se concentran en la conciliación interinstitucional, el reconocimiento de infraestructura concesionada, las provisiones judiciales, la depuración de cartera y la implementación del estado de flujos de efectivo. En conjunto, estos elementos configuran no solo errores aislados, sino un patrón sistémico que pone en evidencia tensiones estructurales en el sistema de consolidación contable pública colombiano.

I. ANÁLISIS COMPARADO 2021-2024

Este análisis compara la evolución del Balance General de la Nación entre 2021 y 2024, observando qué dijo la auditoría, cómo cambiaron las cifras principales y qué riesgos estructurales se evidencian.

A. Opinión de auditoría

Tabla 7. Opinión de auditoría

Año	Tipo de opinión predominante	Fundamento principal	Cambios relevantes
2021	Con salvedades	Incorrecciones materiales en activos y recursos en administración	Alta concentración en entidades ejecutoras
2022	Con salvedades	Provisiones, litigios y pasivos contingentes	Explosión de contingencias (+75,6%)

22 OATES. *Fiscal federalism*, cit.

23 NORTH. *Institutions, institutional change and economic performance*, cit.

24 HOOD. "A public management for all seasons?", cit.; POLLITT y BOUCKAERT. *Public management reform: A comparative analysis-Into the age of austerity*, cit.

Auditoría al balance general de la Nación

2023	Con salvedades con mayores imposibilidades	Incorrecciones + limitaciones por \$21,5 billones	Aumento sustancial de imposibilidades técnicas
2024	Con salvedades (mayor riesgo agregado)	Incorrecciones \$26,1 billones + imposibilidades \$17,4 billones	Concentración en ANI y DIAN

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Informe de la Auditoría al Balance General de la Nación de 2021, 2022, 2023 y 2024.

Durante los cuatro años la opinión fue “con salvedades”, lo que significa que los estados financieros no están totalmente mal, pero sí presentan errores importantes.

Sin embargo, aunque el tipo de opinión no cambió, los problemas se volvieron más graves:

- En 2022 aumentaron fuertemente las contingencias (posibles obligaciones futuras).
- En 2023 y 2024 crecieron mucho las “imposibilidades”, es decir, casos donde el auditor no tuvo suficiente evidencia para verificar cifras.
- En 2024 el riesgo se concentra en entidades grandes como la ANI y la DIAN.

Según la INTOSAI²⁵, cuando las limitaciones de auditoría se repiten año tras año, esto no es un simple error operativo, sino una señal de debilidad estructural en la gobernanza contable.

25 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – INTOSAI-. ISSAI 100. *Principios fundamentales de auditoría del sector público*, Viena, INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/>].

B. Magnitudes macrocontables

Tabla 8. Activos, pasivos y patrimonio

Año	Activos	Δ %	Pasivos	Δ %	Patrimonio	Δ %
2021	732,9*	—	1.756,1*	—	-1.023,2	—
2022	923,8	+26%	2.014,3	+14,7%	-1.090,6	-6,6%
2023	895,8	-3%	2.145,6	+6,5%	-1.249,7	-14,6%
2024	1.263,3	+41%	2.513,1	+17,1%	-1.438,3	-15,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Informe de la Auditoría al Balance General de la Nación de 2021, 2022, 2023 y 2024.

Tendencia acumulada 2021-2024

- Activos: +72% aprox.
- Pasivos: +43%
- Patrimonio negativo: profundización de -40% aprox.

Los activos crecieron mucho en el período, pero ese crecimiento no necesariamente significa que el Estado sea más sólido. En gran parte se explica por:

- Valorizaciones por precios internacionales (2022).
- Reclasificaciones contables.
- Reconocimiento progresivo de infraestructura concesionada.

Los pasivos crecieron de forma más estable y constante, lo que indica un aumento estructural de las obligaciones.

El resultado es que el patrimonio sigue siendo negativo y cada vez más profundo. Es decir, el Estado debe más de lo que posee. Esto confirma un modelo de financiamiento apoyado en deuda, coherente con lo planteado por MUSGRAVE²⁶ y SCHICK²⁷.

C. Incorrecciones y riesgos

Tabla 9. Incorrecciones detectadas (billones \$)

Año	Total	Activos	Pasivos	Patrimonio	Otros
2021	12,8	—	—	—	—
2022	1,7*	—	1,7	—	—
2023	13,19	7,5	4,4	0,4	—
2024	26,16	7,37	6,53	0,04	12,06

* Solo pasivos reportados.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Informe de la Auditoría al Balance General de la Nación de 2021, 2022, 2023 y 2024.

En 2024 las incorrecciones duplican las de 2023. Además:

- Muchas se concentran en pasivos y en propiedad, planta y equipo.
- Más del 45% en 2024 corresponde a errores globales de estados financieros.

Esto indica que el problema no está solo en cuentas aisladas, sino en la estructura de consolidación del sistema.

Según la IFAC²⁸, los estados financieros consolidados solo son confiables cuando todas las entidades aplican criterios homogé-

26 MUSGRAVE. *The theory of public finance: A study in public economy*, cit.

27 ALLEN SCHICK. "Why most developing countries should not try New Zealand's reforms", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n.º 1, 1998, pp. 123 a 131.

28 INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS –IFAC–. *Handbook of International*

neos y sistemas compatibles, algo que aún no está plenamente consolidado en Colombia.

D. Saldos por conciliar

Tabla 10. Saldos por conciliar

Año	Total (billones)	Variación %
2022	123,9	—
2023	93,8	-24,3%
2024	(no informado consolidado)	—

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Informe de la Auditoría al Balance General de la Nación de 2021, 2022, 2023 y 2024.

En 2022:

- 42% se debió al método de medición de inversiones.
- 35% al método de participación patrimonial.

Los “saldos por conciliar” son diferencias entre lo que reportan distintas entidades sobre una misma operación.

El problema no fue simplemente un error puntual, sino que se originó en métodos distintos de medición contable. Es decir, cada entidad aplicaba criterios diferentes.

ALLEN, HEMMING y POTTER²⁹, advierten que la consolidación pública falla cuando no existe plena homogeneidad en los criterios contables.

Public Sector Accounting Pronouncements, Nueva York, IFAC, 2018, disponible en [<https://www.ipsasb.org/publications/2018-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements-15>].

29 ALLEN, HEMMING y POTTER (eds.). *The International handbook of public financial management*, cit.

E. Cobertura de auditoría

Tabla 11. Cobertura nacional vs territorial

Año	Entidades auditadas	% Activos cubiertos	% Pasivos cubiertos
2021	139	95,1%	—
2023	1.525	96,9%	93,7%
2024	154	97,18%	99,43%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Informe de la Auditoría al Balance General de la Nación de 2021, 2022, 2023 y 2024.

La cobertura de auditoría es casi total. La mayoría de activos y pasivos están revisados. Por lo tanto, el problema no es falta de alcance, sino calidad y consistencia de la información reportada.

F. Variación acumulada 2021-2024

Tabla 12. Variación porcentual acumulada

Variable	Variación 2021–2024
Activos	+72%
Pasivos	+43%
Patrimonio negativo	+40% deterioro
Incorrecciones	+104% (2023–2024)
Imposibilidades	Aparición > \$21 billones (2023)

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Informe de la Auditoría al Balance General de la Nación de 2021, 2022, 2023 y 2024.

Entre 2021 y 2024:

- Los activos crecieron fuertemente.
- Los pasivos crecieron de manera constante.
- El patrimonio negativo se profundizó.

- Las incorrecciones y limitaciones técnicas aumentaron de forma significativa.

En conjunto, los datos muestran que el sistema no enfrenta una crisis inmediata, pero sí presenta señales claras de fragilidad estructural en la consolidación contable pública, especialmente en términos de homogeneidad metodológica, control institucional y calidad de la información financiera.

II. HALLAZGOS ESTRUCTURALES RECURRENTES

Al analizar los informes entre 2021 y 2024, se observa que ciertos problemas no aparecen de manera aislada ni ocasional, sino que se repiten de forma constante. Esto permite hablar de patrones estructurales, más que de errores puntuales.

Los principales hallazgos recurrentes son los siguientes:

A. Clasificación incorrecta de concesiones (ANI)

En varios años se evidencian dificultades en el reconocimiento contable de proyectos de infraestructura bajo esquemas de concesión. El problema radica en determinar si los activos deben registrarse como propiedad pública, como derechos económicos o bajo otras figuras contractuales. Estas diferencias afectan directamente el valor de los activos y pasivos reportados.

B. Provisiones judiciales subestimadas o sobreestimadas

Las demandas contra el Estado deben registrarse como provisiones cuando existe probabilidad de pérdida. Sin embargo, las estimaciones han mostrado inconsistencias, ya sea por insuficiente actualización o por metodologías no homogéneas. Esto impacta de forma directa el nivel real de los pasivos.

C. Depuración insuficiente de cartera antigua (>5 años)

Persisten cuentas por cobrar con más de cinco años de antigüedad que no han sido adecuadamente depuradas. Estas cifras pueden inflar artificialmente los activos, aunque su recuperación sea incierta.

D. Infraestructura sin saneamiento jurídico

Existen bienes e infraestructuras que no cuentan con títulos plenamente formalizados o con claridad en su situación jurídica. Esto genera incertidumbre sobre su reconocimiento contable y su verdadero valor patrimonial.

E. No implementación plena del estado de flujos de efectivo

Aunque normativamente exigido, el estado de flujos de efectivo no se aplica de manera completa y homogénea. Esto limita la capacidad de evaluar la liquidez real y la sostenibilidad financiera en términos de caja.

F. Falta de homologación contable

Persisten diferencias en criterios de medición y registro entre entidades nacionales y territoriales. La ausencia de plena armonización metodológica afecta la calidad del proceso de consolidación.

En conjunto, estos problemas aparecen reiteradamente durante los cuatro años analizados. Desde la perspectiva de la economía institucional, esta repetición confirma lo señalado por NORTH³⁰: cuando las reglas formales existen, pero su aplicación es débil o inconsistente, se generan persistencias institucionales que limitan el desempeño del sistema. En este caso, la recurrencia de los hallazgos evidencia que las dificultades no son coyunturales, sino estructurales dentro de la arquitectura contable pública.

30 NORTH. *Institutions, institutional change and economic performance*, cit.

III. INTERPRETACIÓN ESTRUCTURAL

El análisis del período 2021-2024 permite identificar una tendencia clara: el sistema contable público muestra crecimiento en cifras, pero también señales de debilidad técnica persistente.

En primer lugar, se observa una expansión nominal con fragilidad técnica. Aunque los activos aumentan de manera significativa, también crecen las incorrecciones y las imposibilidades de auditoría. Esto significa que el tamaño contable del Estado se amplía, pero la calidad y verificabilidad de la información no avanzan al mismo ritmo.

En segundo lugar, el patrimonio negativo se consolida como rasgo estructural. El Estado mantiene obligaciones superiores a sus activos reconocidos, y esta brecha se profundiza en el período. No se trata de un fenómeno coyuntural, sino de una característica persistente del modelo fiscal.

En tercer lugar, se evidencia un crecimiento del riesgo contable, reflejado en el aumento de errores materiales y limitaciones de evidencia. Esto afecta la confiabilidad del balance general y, por tanto, la capacidad de tomar decisiones basadas en información sólida.

Por último, persisten conciliaciones interinstitucionales no resueltas, lo que indica problemas de coherencia entre las entidades que integran el sistema contable público.

Desde la teoría de la descentralización fiscal, OATES³¹ sostiene que los sistemas multinivel solo funcionan eficientemente cuando existen mecanismos claros de coordinación y reglas homogéneas. La evidencia observada sugiere que esa coordinación contable es todavía débil en Colombia, especialmente en la armonización metodológica y la interoperabilidad de información.

Por su parte, HOOD³² advertía que el enfoque del *New Public Management* puso fuerte énfasis en resultados, eficiencia y desempeño, pero en ocasiones descuidó la arquitectura sistémica de control

31 OATES. *Fiscal federalism*, cit.

32 HOOD. "A public management for all seasons?", cit.

y registro. El caso colombiano ilustra ese riesgo: se ha avanzado en cobertura y modernización formal, pero persisten debilidades estructurales en la base contable que sostiene la rendición de cuentas.

IV. IMPLICACIONES FISCALES

Los hallazgos contables del período 2021-2024 no son únicamente técnicos; tienen consecuencias fiscales concretas que pueden afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

A. Riesgo fiscal implícito creciente

El aumento de provisiones judiciales y pasivos contingentes indica que el Estado enfrenta posibles obligaciones futuras que aún no se han materializado plenamente. Aunque no todas se convierten en pagos efectivos, su crecimiento eleva la exposición fiscal y reduce el margen de maniobra presupuestal.

B. Posible materialización de pasivos ocultos

Las limitaciones de auditoría y las incorrecciones reiteradas pueden ocultar obligaciones no reconocidas oportunamente. Si estas se materializan, podrían generar presiones súbitas sobre el presupuesto, afectando la estabilidad fiscal.

C. Vulnerabilidad ante choques cambiarios

Una parte importante de la deuda pública está denominada en moneda extranjera. En un contexto de depreciación cambiaria, el valor en pesos de esas obligaciones aumenta automáticamente, incrementando el pasivo y profundizando el patrimonio negativo.

D. Fragilidad en la medición de infraestructura estratégica

Las dificultades en el reconocimiento contable de concesiones e infraestructura afectan la medición real del patrimonio público. Esto puede distorsionar la evaluación de la inversión pública y la planificación de largo plazo.

E. Debilitamiento de la rendición de cuentas fiscales

Cuando la información contable presenta errores recurrentes o limitaciones significativas, se debilita la rendición de cuentas y la transparencia fiscal. La OCDE³³ subraya que la calidad y confiabilidad de la información financiera son pilares fundamentales para una adecuada gobernanza fiscal.

En este sentido, la sostenibilidad fiscal no depende únicamente del nivel del déficit o del endeudamiento corriente. Como advierte SCHICK³⁴, también depende de la solidez de los sistemas de información y control que permiten medir correctamente las obligaciones del Estado. Sin información contable confiable, la evaluación de la sostenibilidad de mediano plazo pierde fundamento técnico.

V. RIESGO SISTÉMICO DEL SISTEMA DE CONSOLIDACIÓN CONTABLE PÚBLICA (2021-2024)

El análisis del período permite identificar que el sistema de consolidación contable no enfrenta únicamente errores aislados, sino un riesgo sistémico, es decir, un conjunto de vulnerabilidades que pueden afectar la estabilidad fiscal si se combinan o se materializan simultáneamente.

33 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, OECD, 18 de febrero de 2015, disponible en [<https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2022-04/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>].

34 SCHICK. "Why most developing countries should not try New Zealand's reforms", cit.

A. Escenario 1: Inercia institucional

Si persiste la tendencia observada –con incorrecciones superiores a \$25 billones anuales y limitaciones técnicas recurrentes–, el sistema puede entrar en una dinámica de normalización del error. Es decir, los problemas dejan de percibirse como excepcionales y se convierten en parte del funcionamiento habitual.

El impacto principal sería un deterioro gradual de la confianza fiscal, tanto a nivel interno como externo. La credibilidad de los estados financieros es un componente esencial de la disciplina fiscal y de la confianza de inversionistas y organismos internacionales. Como advierte SCHICK³⁵, la sostenibilidad fiscal depende también de la calidad de los sistemas de información que respaldan la toma de decisiones.

B. Escenario 2: Materialización de contingencias

En 2022 los litigios crecieron 128%, lo que refleja un aumento significativo en la exposición jurídica del Estado. Si una proporción relevante de estas contingencias se convierte en obligaciones exigibles, podría generarse una presión fiscal abrupta, obligando a realizar ajustes presupuestales o a incrementar el endeudamiento.

Desde la perspectiva de la gobernanza fiscal, la OCDE³⁶ enfatiza que la adecuada identificación y gestión de riesgos contingentes es fundamental para evitar choques inesperados sobre las finanzas públicas.

35 ALLEN SCHICK. “Budgeting for fiscal space”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2009/2, 2009, pp. 7 a 24, disponible en [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-journal-on-budgeting/volume-9/issue-2_budget-v9-2-en.html].

36 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

C. Escenario 3: Reconocimiento completo de concesiones

Si se realiza un reconocimiento integral y más estricto de los activos y pasivos asociados a concesiones, es posible que aumente el valor de los pasivos registrados y que el patrimonio se reduzca aún más. Aunque esto implicaría mayor transparencia, también podría revelar una situación patrimonial más débil de la actualmente reportada.

En conjunto, estos escenarios muestran que el sistema presenta un riesgo sistémico moderado-alto. No se trata de una crisis inmediata, pero sí de una estructura contable que, ante choques fiscales, jurídicos o macroeconómicos, podría amplificar sus efectos debido a debilidades persistentes en coordinación, medición y consolidación.

VI. RECOMENDACIONES INSTITUCIONALES

Los hallazgos observados entre 2021 y 2024 muestran que los problemas del sistema de consolidación contable no son coyunturales, sino estructurales. Por ello, las soluciones deben ser institucionales y de alcance sistémico.

A. Homologación obligatoria de políticas contables

Es necesario que todas las entidades (nacionales y territoriales) apliquen criterios uniformes de reconocimiento, medición y revelación contable. La falta de homogeneidad ha sido una de las principales fuentes de saldos por conciliar e incorrecciones. Como señalan ALLEN, HEMMING y POTTER³⁷, la consolidación pública solo es confiable cuando existe coherencia metodológica entre las entidades que integran el sistema.

37 ALLEN, HEMMING y POTTER (eds.). *The International handbook of public financial management*, cit.

B. Implementación plena del estado de flujos de efectivo

No basta con reportar activos y pasivos; es fundamental conocer cómo se generan y utilizan los recursos líquidos. La aplicación integral del estado de flujos de efectivo permitiría evaluar mejor la sostenibilidad financiera en términos reales de caja, fortaleciendo la transparencia y la planeación fiscal³⁸.

C. Sistema interoperable nacional

Se requiere avanzar hacia plataformas tecnológicas plenamente interoperables que permitan el intercambio automático y estandarizado de información financiera. La fragmentación actual limita la calidad de la consolidación. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos³⁹ destaca que la digitalización e integración de sistemas, son pilares de una gobernanza fiscal moderna y transparente.

D. Depuración masiva de cartera

Es necesario adelantar procesos técnicos y jurídicos para depurar cuentas por cobrar antiguas o de difícil recuperación. Mantener saldos irreales distorsiona el valor de los activos y afecta la credibilidad del balance.

E. Reforma metodológica en provisiones judiciales

Debe fortalecerse la estimación técnica de contingencias judiciales mediante metodologías homogéneas y actualizadas, que reduzcan la subestimación o sobreestimación de pasivos. Una medición más precisa permite anticipar riesgos fiscales y evitar ajustes abruptos.

38 SCHICK. "Why most developing countries should not try New Zealand's reforms", cit.

39 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

F. Fortalecimiento del control interno financiero

Por último, es indispensable consolidar los sistemas de control interno en cada entidad, asegurando calidad, oportunidad y trazabilidad en la información reportada. Desde la perspectiva institucional, NORTH⁴⁰ subraya que la fortaleza de las reglas depende de su aplicación efectiva; sin control interno robusto, las normas contables pierden efectividad práctica.

En conjunto, estas recomendaciones buscan no solo corregir errores técnicos, sino fortalecer la arquitectura institucional que sostiene la sostenibilidad fiscal del Estado.

40 NORTH. *Institutions, institutional change and economic performance*, cit.

CAPÍTULO TERCERO

CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO

El período 2021-2024 representa una etapa especialmente sensible para las finanzas públicas colombianas. En estos cuatro años se concentran procesos económicos y políticos que influyen directamente en el comportamiento del presupuesto nacional. Primero, el país enfrenta la salida de la crisis derivada de la pandemia, con altos niveles de gasto y endeudamiento. Luego, se presenta una fase de recuperación económica acompañada de ingresos extraordinarios, especialmente por mejores condiciones externas. Posteriormente, ocurre una transición política con nuevas prioridades de gasto y expansión presupuestal. Por último, se observa un deterioro fiscal más marcado, acompañado de opiniones de auditoría críticas por parte de la Contraloría General de la República.

Desde la teoría clásica del presupuesto público, el presupuesto no es solo una lista de ingresos y gastos, sino el principal instrumento mediante el cual el Estado cumple sus funciones de asignación de recursos, redistribución del ingreso y estabilización macroeconómica⁴¹. En otras palabras, el presupuesto refleja las prioridades económicas y sociales del gobierno y su capacidad para mantener el equilibrio fiscal.

Sin embargo, cuando la ejecución presupuestal presenta inconsistencias persistentes –como diferencias entre lo comprometido, lo obligado y lo efectivamente pagado, rezagos acumulados o re-

41 MUSGRAVE. *The theory of public finance: A study in public economy*, cit.

gistros imprecisos– el problema trasciende el ámbito técnico. En ese punto, deja de ser simplemente contable y se convierte en un asunto institucional. NORTH⁴² señala que el desempeño del sector público depende de la fortaleza de sus reglas y de la capacidad real para aplicarlas. Si las normas presupuestales existen, pero su ejecución es débil o desalineada, se genera una brecha entre la regla formal y la práctica efectiva.

En este contexto, el presente capítulo desarrolla un análisis estructural comparado de los informes de auditoría de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro entre 2021 y 2024. El objetivo es evaluar no solo cifras, sino el funcionamiento del sistema presupuestal en cinco dimensiones fundamentales:

- Disciplina fiscal, entendida como la capacidad de cumplir metas de déficit y endeudamiento.
- Gobernanza presupuestal, relacionada con la calidad de la planeación, ejecución y control.
- Gestión del Tesoro, es decir, el manejo de caja, pagos y liquidez.
- Sostenibilidad intertemporal, que analiza si las decisiones actuales comprometen excesivamente el futuro.
- Riesgo institucional, asociado a debilidades estructurales en reglas, controles y coordinación.

Así, más que un análisis descriptivo, este capítulo propone una lectura integral del presupuesto como expresión de la fortaleza (o fragilidad) institucional del Estado colombiano en un período de alta complejidad fiscal.

42 NORTH. *Institutions, institutional change and economic performance*, cit.

I. ANÁLISIS COMPARADO 2021-2024

El análisis comparado de los informes de auditoría de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro permite observar cómo evolucionaron la disciplina fiscal, la calidad de la ejecución presupuestal y la fortaleza institucional del sistema financiero público.

A. Opinión de auditoría y confianza institucional

Tabla 13. Opinión de auditoría (2021-2024)

Año	Tipo de opinión	Fundamento principal	Cambio relevante	Implicación institucional
2021	Con salvedades	Déficit elevado y presión de deuda	Contexto postpandemia	Riesgo fiscal alto pero transitorio
2022	Con salvedades	Inconsistencias contables y rezagos	Mejora en ingresos	Fragilidad estructural persistente
2023	No razonable	Incorrecciones por \$60,2 billones	Problemas en fiducias y reservas	Deterioro significativo de control
2024	No razonable	Sobreestimación ingresos, exceso reservas, déficit récord	Incumplimiento Ley 225	Deterioro institucional estructural

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los informes de Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de 2021, 2022, 2023 y 2024.

En 2021 y 2022 la opinión fue “con salvedades”, lo que significa que existían errores importantes, pero no al punto de invalidar totalmente los estados financieros. Sin embargo, en 2023 y 2024 la opinión pasó a ser “no razonable”, lo que implica que las cifras no reflejan adecuadamente la situación fiscal.

La tendencia muestra:

- Aumento significativo de las incorrecciones.
- Problemas graves en reservas presupuestales y cuentas por pagar.
- Debilitamiento del control interno.

Según las normas de la INTOSAI, una opinión no razonable indica que los estados financieros no presentan fielmente la situación fiscal. Cuando esto ocurre en dos años consecutivos, deja de ser un hecho aislado y se convierte en un problema estructural.

B. Ejecución presupuestal y rigidez del gasto

Tabla 14. Presupuesto aprobado vs. ejecutado

Año	Presupuesto definitivo (\$ billones)	Obligaciones (\$ billones)	% Ejecución real	Variación anual %
2021	—	—	Alta ejecución	—
2022	—	—	Alta ejecución	—
2023	423,17	370,66	87,6%	↓ inversión
2024	456,46	394,74	86,5%	↓ fuerte inversión

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Informes de Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de 2021, 2022, 2023 y 2024.

La ejecución presupuestal sigue siendo alta en términos generales, pero el problema está en qué tipo de gasto se ejecuta:

- El gasto de funcionamiento (salarios, transferencias obligatorias, deuda) se ejecuta casi completamente.
- La inversión pública muestra subejecución persistente, especialmente en 2023 y 2024.

Esto revela una rigidez creciente del gasto obligatorio. SCHICK⁴³ advierte que cuando el presupuesto pierde flexibilidad, el gobierno tiene menos capacidad para ajustarse ante crisis económicas. Colombia evidencia precisamente esa pérdida de margen de maniobra.

C. Rezagos, reservas y cuentas por pagar

Tabla 15. Rezagos y reservas

Año	Reservas (\$ billones)	Variación anual	% sobre presupuesto
2021	Elevadas	—	—
2022	Persistentes	Moderada	—
2023	15,61 (inversión)	—	—
2024	59,6 (total)	+76,5%	13% aprox.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los informes de Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de 2021, 2022, 2023 y 2024.

En 2024:

- Inversión: 39,6% (límite legal 15%).
- Funcionamiento: 7,2% (límite legal 2%).

Las reservas presupuestales son recursos comprometidos, pero no pagados en la vigencia correspondiente. En 2024 aumentan de manera muy fuerte y superan ampliamente los límites legales.

Esto implica una ruptura de la disciplina presupuestal. Según la IFAC, cuando las reservas se acumulan sistemáticamente, se distorsiona el principio de anualidad presupuestal y se reduce la transparencia intertemporal, ya que gastos de un año se trasladan artificialmente al siguiente.

43 SCHICK. “Why most developing countries should not try New Zealand’s reforms”, cit.

D. Resultado fiscal y balance financiero

Tabla 16. Resultado fiscal

Año	Déficit (\$ billones)	Tendencia	Servicio deuda (%)
2021	Elevado	Pospandemia	Creciente
2022	Menor	Mejora coyuntural	Alto
2023	-7,0	Ajuste relativo	19,2%
2024	-55,4	Deterioro abrupto	18,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Informes de Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de 2021, 2022, 2023 y 2024.

En 2024 el déficit fiscal aumenta drásticamente, con un salto de más de \$51 billones frente a 2023. Esto marca un deterioro estructural.

ALLEN, HEMMING y POTTER⁴⁴ señalan que déficits recurrentes financiados con crédito generan vulnerabilidad intertemporal si no se corrige el gasto estructural. El aumento del déficit en 2024, junto con un alto servicio de deuda, confirma ese riesgo.

E. Gestión del Tesoro y liquidez

Tabla 17. Gestión del Tesoro

Año	Déficit Tesorería (% PIB)	Dependencia crédito	Riesgo liquidez
2021	Alto	Elevada	Medio
2022	4,1%	Alta	Medio
2023	3,3%	Moderada	Bajo-medio
2024	5,1%	Muy alta	Alto

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los informes de Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de 2021, 2022, 2023 y 2024.

44 ALLEN, HEMMING y POTTER (eds.). *The International handbook of public financial management*, cit.

En 2024 el Tesoro depende de:

- 3,2% del PIB en crédito.
- 1% del PIB en fondos administrados.
- Utilidades extraordinarias del Banco de la República.

El déficit de Tesorería mide la necesidad de financiamiento de corto plazo. En 2024 alcanza 5,1% del PIB, mostrando alta dependencia de crédito y fuentes extraordinarias.

Esto indica un riesgo creciente de liquidez, es decir, mayor presión para conseguir recursos rápidamente para cumplir obligaciones.

F. VARIACIÓN ACUMULADA 2021-2024

Tabla 18. Variación porcentual acumulada

Variable	Tendencia acumulada
Déficit	↑ significativo
Servicio deuda	↑ sostenido
Reservas	↑ exponencial (2024)
Inversión ejecutada	↓ relativa
Dependencia crédito	↑

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los informes de Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de 2021, 2022, 2023 y 2024.

En conjunto, el período 2021-2024 muestra una transición desde un desequilibrio pospandemia hacia un deterioro fiscal más profundo y estructural. Aumentan el déficit, la deuda y las reservas; disminuye la inversión relativa; y crece la dependencia del crédito.

Más allá de las cifras, el problema central es institucional: debilitamiento del control, pérdida de disciplina presupuestal y mayor vulnerabilidad intertemporal, tal como advierten MUSGRAVE⁴⁵, SCHICK⁴⁶ y ALLEN, HEMMING y POTTER⁴⁷.

II. INTERPRETACIÓN ESTRUCTURAL

El análisis comparado no solo muestra cifras aisladas, sino tendencias que permiten entender el funcionamiento profundo del sistema presupuestal colombiano.

A. Rigidez estructural del gasto

En las tablas anteriores se observa que el gasto de funcionamiento y el servicio de la deuda absorben una proporción creciente del presupuesto, mientras la inversión pierde participación relativa.

Esto significa que una parte muy alta del gasto ya está “comprometida” antes de iniciar cada vigencia: salarios, transferencias obligatorias, pensiones y deuda no pueden reducirse fácilmente en el corto plazo. El margen para reasignar recursos es cada vez menor.

Según la OCDE⁴⁸, cuando los sistemas presupuestales presentan alta rigidez, los gobiernos tienden a responder ante choques económicos con mayor endeudamiento en lugar de realizar ajustes eficientes en la estructura del gasto. Es decir, si no se puede mover el gasto obligatorio, la única opción inmediata es acudir al crédito.

En el caso colombiano, el aumento del déficit y del servicio de deuda confirma esta dinámica: la falta de flexibilidad reduce la capacidad de ajuste macrofiscal.

45 MUSGRAVE. *The theory of public finance: A study in public economy*, cit.

46 SCHICK. “Why most developing countries should not try New Zealand’s reforms”, cit.

47 ALLEN, HEMMING y POTTER (eds.). *The International handbook of public financial management*, cit.

48 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

B. Economía política del presupuesto

Desde la teoría de la descentralización fiscal, OATES⁴⁹ señala que en sistemas multinivel la coordinación fiscal es fundamental para garantizar coherencia entre planeación, ejecución y financiación.

Sin embargo, el comportamiento del Presupuesto General de la Nación –PGN– muestra varias señales problemáticas:

- Planeación optimista, especialmente en la estimación de ingresos.
- Subestimación de obligaciones, que luego se reflejan en mayores reservas.
- Uso intensivo de reservas presupuestales, trasladando compromisos de un año a otro.
- Desalineación entre Presupuesto y Tesoro, es decir, entre lo autorizado para gastar y la disponibilidad real de caja.

Estas situaciones no son meramente técnicas. Desde la perspectiva institucional de NORTH⁵⁰, reflejan fallas en la coherencia entre reglas formales y prácticas efectivas. Cuando la planeación y la ejecución no están alineadas, el problema es estructural.

C. Nueva gestión pública y rendición de cuentas

HOOD⁵¹ y POLLITT y BOUCKAERT⁵² sostienen que la nueva gestión pública promueve mayor eficiencia, medición por resultados y transparencia en el uso de recursos públicos.

49 OATES. *Fiscal federalism*, cit.

50 NORTH. *Institutions, institutional change and economic performance*, cit.

51 HOOD. "A public management for all seasons?", cit.

52 POLLITT y BOUCKAERT. *Public management reform: A comparative analysis-Into the age of austerity*, cit.

No obstante, los datos muestran señales preocupantes:

- Correcciones por aproximadamente \$60 billones en 2023.
- Opinión no razonable en dos años consecutivos.
- Incumplimiento de límites legales en reservas.

Estos elementos sugieren un debilitamiento de la rendición de cuentas presupuestal, es decir, de la capacidad del sistema para rendir cuentas claras y confiables sobre el uso de los recursos públicos. Cuando la auditoría cuestiona la razonabilidad de las cifras, la confianza institucional se erosiona.

D. Sostenibilidad intertemporal

El aumento sostenido del servicio de la deuda implica que una mayor proporción del presupuesto futuro deberá destinarse al pago de intereses y amortizaciones.

Si el crecimiento económico no compensa el costo financiero, el espacio fiscal disponible para inversión y gasto social se reduce de forma progresiva. Esto configura un riesgo de sostenibilidad intertemporal.

STIGLITZ⁵³ advierte que el problema fiscal no depende únicamente del tamaño del déficit, sino de su composición y persistencia en el tiempo. Un déficit financiado de forma reiterada con deuda, sin ajustes estructurales, puede comprometer la estabilidad futura.

En conjunto, estos elementos muestran que el desafío fiscal colombiano no es solo coyuntural, sino estructural e institucional.

53 STIGLITZ. *La economía del sector público*, cit.

III. IMPLICACIONES FISCALES

Los resultados observados en las tablas anteriores, permiten identificar consecuencias fiscales que van más allá de los números anuales. No se trata solo de un mayor déficit o de un aumento de la deuda, sino de efectos estructurales sobre el funcionamiento del ciclo presupuestal.

A. Deterioro institucional del ciclo presupuestal

El ciclo presupuestal –planeación, aprobación, ejecución y control– debe funcionar de manera coherente y articulada. Sin embargo, la reiteración de opiniones no razonables, el aumento de incorrecciones y el uso excesivo de reservas muestran que existen desajustes entre lo planeado y lo ejecutado.

Cuando la estimación de ingresos es optimista o las obligaciones se subestiman, el presupuesto pierde credibilidad técnica. Desde la perspectiva institucional de NORTH⁵⁴, esto refleja una brecha entre las reglas formales y la práctica efectiva, debilitando la institucionalidad fiscal.

B. Riesgo de liquidez creciente

Los cuadros sobre gestión del Tesoro muestran un aumento del déficit de tesorería y una mayor dependencia del crédito, especialmente en 2024. Esto implica que el Estado necesita recurrir con mayor frecuencia a financiamiento de corto plazo para cubrir obligaciones.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁵⁵ advierte que cuando la liquidez depende excesivamente del endeudamiento o de fuentes extraordinarias, el sistema se vuelve más vulnerable ante cambios en las condiciones financieras o en las tasas de interés.

54 NORTH. *Institutions, institutional change and economic performance*, cit.

55 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

C. Debilitamiento de la disciplina de anualidad

El principio de anualidad presupuestal establece que los recursos aprobados deben ejecutarse dentro de la vigencia fiscal correspondiente. Sin embargo, el crecimiento acelerado de reservas en 2024 –como se observó en las tablas anteriores–, indica que una parte significativa del gasto se traslada al año siguiente.

Según IFAC, la acumulación sistemática de reservas distorsiona la transparencia intertemporal y debilita la disciplina presupuestal, pues el presupuesto deja de reflejar fielmente la realidad de cada vigencia.

D. Uso estructural de reservas como mecanismo de ajuste

Las reservas deberían ser excepcionales, utilizadas para compromisos legítimos pendientes de pago. No obstante, su crecimiento sugiere que se están utilizando como un mecanismo de ajuste para cerrar brechas entre ingresos y obligaciones.

Este comportamiento puede ocultar desequilibrios reales y posponer decisiones fiscales necesarias, afectando la claridad del balance financiero anual.

E. Mayor vulnerabilidad ante shocks externos

El aumento del déficit, la rigidez del gasto y la dependencia del crédito, hacen que el sistema fiscal sea más sensible a choques externos, como variaciones en tasas de interés, depreciación cambiaria o caída en ingresos tributarios.

STIGLITZ⁵⁶ señala que la sostenibilidad fiscal no depende solo del tamaño del déficit, sino de la capacidad del sistema para absorber choques sin comprometer el crecimiento futuro. Cuando el margen fiscal es reducido, cualquier *shock* puede amplificar el desequilibrio.

56 STIGLITZ. *La economía del sector público*, cit.

En conjunto, estas implicaciones muestran que el problema no es únicamente coyuntural. Existe una tensión estructural en el funcionamiento del sistema presupuestal que afecta la disciplina fiscal, la liquidez y la estabilidad de mediano plazo.

IV. RECOMENDACIONES INSTITUCIONALES

Las siguientes recomendaciones buscan corregir las debilidades detectadas en la gestión fiscal reciente, especialmente en materia de ejecución presupuestal, acumulación de reservas, programación financiera y control institucional. Todas se fundamentan en principios de sostenibilidad fiscal, disciplina presupuestal y buenas prácticas internacionales⁵⁷.

A. Regla estricta de reservas y sanciones automáticas

El uso recurrente de reservas presupuestales como mecanismo de ajuste intertemporal debilita el principio de anualidad y genera distorsiones en la ejecución real del gasto. Las reservas deben ser excepcionales y justificadas técnicamente, no un instrumento estructural de manejo fiscal.

Propuestas:

- Establecer un límite porcentual máximo de constitución de reservas sobre el total del presupuesto de inversión.
- Activar sanciones automáticas cuando se supere el umbral.
- Exigir justificación técnica documentada y trazabilidad pública.

57 INTERNATIONAL MONETARY FUND. "Finances, organization, and accountability", en *id.* *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, Washington, D. C., IMF, 2014, pp. 57 a 71, disponible en [<https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781498315357/9781498315357.xml>]; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. *ISSAI 100. Principios fundamentales de auditoría del sector público*, cit.

Tabla 19. Regla propuesta para reservas presupuestales

Elemento	Propuesta
Límite máximo	% fijo sobre apropiaciones de inversión
Activación de control	Automática al superar el umbral
Sanción	Restricción de nuevas apropiaciones o ajustes presupuestales
Supervisión	Seguimiento trimestral

Fuente: Elaboración propia.

Esta medida se alinea con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional sobre disciplina fiscal y control del gasto devengado⁵⁸.

B. Fortalecimiento conciliación Tesoro-presupuesto-contabilidad

Una debilidad recurrente en sistemas fiscales es la falta de coherencia entre:

- La ejecución presupuestal,
- La disponibilidad de caja (Tesoro),
- El registro contable.

Cuando estos tres sistemas no están plenamente armonizados, surgen riesgos de sobreestimación de ejecución, acumulación de obligaciones y problemas de liquidez.

58 INTERNATIONAL MONETARY FUND. “Finances, organization, and accountability”, cit.

Tabla 20. Dimensiones de conciliación institucional

Sistema	Función	Riesgo si no hay conciliación
Presupuesto	Autoriza gasto	Sobreestimación de ejecución
Tesoro	Administra caja	Riesgo de iliquidez
Contabilidad	Registra obligaciones	Subregistro o inconsistencias

Fuente: Elaboración propia.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁵⁹, recomienda sistemas integrados de información financiera como base para una gestión pública transparente y sostenible.

C. Presupuesto plurianual realista

El presupuesto anual debe estar alineado con un marco fiscal de mediano plazo realista. Si las proyecciones de ingresos son optimistas o el gasto rígido no se ajusta estructuralmente, se generan presiones que luego se trasladan a reservas o deuda.

Un presupuesto plurianual efectivo debe:

- Basarse en escenarios conservadores.
- Incorporar análisis de riesgos macroeconómicos.
- Integrar pasivos contingentes.

59 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

Tabla 21. Componentes de un presupuesto plurianual sólido

Componente	Objetivo
Marco fiscal de mediano plazo	Proyección sostenible de ingresos y gasto
Escenarios alternativos	Gestión de riesgos
Evaluación de rigideces	Identificación de gasto obligatorio

Fuente: Elaboración propia.

Esta práctica es coherente con estándares internacionales de sostenibilidad fiscal⁶⁰.

D. Rediseño del sistema de programación financiera

La programación financiera debe sincronizar el ritmo de compromisos con la disponibilidad efectiva de caja. Si el gasto se compromete sin respaldo financiero real, se incrementa el riesgo de acumulación de obligaciones pendientes.

Se propone:

- Programación mensual obligatoria.
- Indicadores tempranos de estrés de liquidez.
- Límites automáticos de compromiso cuando la caja proyectada se reduzca.

Esto fortalece la gestión prudente del ciclo presupuestal y reduce vulnerabilidades ante choques externos.

60 INTERNATIONAL MONETARY FUND. IMF *Anual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

E. Revisión estructural del gasto obligatorio

Una parte importante del presupuesto está comprometida en gasto rígido (transferencias, servicio de deuda, funcionamiento). Sin revisión estructural, el espacio fiscal se reduce progresivamente.

Se requiere:

- Evaluación periódica de eficiencia del gasto.
- Revisión normativa de rigideces.
- Priorización de inversión productiva.

La OCDE⁶¹ subraya que la sostenibilidad fiscal depende tanto del control del déficit como de la calidad del gasto.

F. Fortalecimiento del control interno conforme estándares INTOSAI

El control interno no debe ser reactivo, sino preventivo. Los estándares de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores⁶² promueven:

- Gestión basada en riesgos.
- Auditoría preventiva.
- Sistemas de alerta temprana.
- Independencia técnica de los órganos de control.

61 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

62 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. *ISSAI 100. Principios fundamentales de auditoría del sector público*, cit.

Tabla 22. Componentes del control interno fortalecido

Elemento	Función
Gestión de riesgos	Identificación anticipada de vulnerabilidades
Auditoría continua	Monitoreo permanente
Alertas tempranas	Corrección oportuna
Independencia técnica	Garantía de objetividad

Fuente: Elaboración propia.

Un sistema de control robusto mejora la disciplina fiscal y reduce el riesgo sistémico.

Estas recomendaciones no buscan únicamente mejorar la ejecución presupuestal, sino fortalecer la arquitectura institucional del sistema fiscal. La sostenibilidad no depende solo del nivel de déficit o deuda, sino de la coherencia entre reglas, programación financiera, control interno y disciplina presupuestal⁶³.

Implementarlas permitiría reducir la fragilidad estructural y aumentar la resiliencia ante *shocks* macroeconómicos.

V. RIESGO SISTÉMICO EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL

El riesgo sistémico en la gestión presupuestal no se refiere a una crisis inmediata, sino a la acumulación progresiva de desequilibrios que pueden comprometer la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Según el Fondo Monetario Internacional⁶⁴, los riesgos fiscales suelen materializarse cuando existen brechas persistentes entre ingresos proyectados y reales, junto con rigideces estructurales del gasto. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo

63 INTERNATIONAL MONETARY FUND. “Finances, organization, and accountability”, cit.; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. *ISSAI 100. Principios fundamentales de auditoría del sector público*, cit.

64 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

Económicos⁶⁵ advierte que la acumulación de presiones de liquidez puede escalar rápidamente ante choques externos si no existen amortiguadores fiscales suficientes.

A continuación, se presentan tres escenarios que permiten entender la magnitud del riesgo.

A. Escenario base

Crecimiento moderado, ajuste gradual → déficit controlado pero alto.

En este escenario, la economía mantiene un crecimiento moderado y el gobierno realiza ajustes graduales del gasto. El déficit no se desborda, pero permanece en niveles elevados debido al peso del servicio de la deuda y del gasto rígido.

Tabla 23. Características del escenario base

Variable	Comportamiento esperado
Crecimiento económico	Moderado
Recaudo tributario	Estable, pero sin expansión significativa
Déficit fiscal	Alto pero controlado
Deuda pública	Estabilización lenta

Fuente: Elaboración propia.

El déficit no desaparece, sino que se mantiene en niveles altos pero manejables. La deuda no crece aceleradamente, pero tampoco disminuye con rapidez. Este escenario implica fragilidad contenida, no estabilidad estructural.

65 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

B. Escenario adverso

Choque externo + menor recaudo → presión severa de liquidez

Aquí se combina un choque externo (caída de precios internacionales, desaceleración global o aumento de tasas de interés) con un menor recaudo interno. En este contexto, el Tesoro enfrenta restricciones de caja más severas.

Tabla 24. Características del escenario adverso

Variable	Comportamiento esperado
Crecimiento económico	Bajo o negativo
Recaudo tributario	Disminuye
Déficit fiscal	Se amplía
Liquidez	Presión significativa
Endeudamiento	Aumento acelerado

Fuente: Elaboración propia.

El deterioro del recaudo obliga a financiar el déficit con mayor endeudamiento o ajustes abruptos del gasto. Si no existen colchones fiscales suficientes, el riesgo de iliquidez aumenta considerablemente. El Fondo Monetario Internacional⁶⁶ señala que estos escenarios son especialmente críticos cuando la deuda ya se encuentra en niveles elevados.

C. Riesgo crítico

Si continúan simultáneamente los siguientes factores:

- Sobreestimación de ingresos,

⁶⁶ INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

- Crecimiento estructural de reservas presupuestales,
- Dependencia creciente del crédito,

podría configurarse un problema de sostenibilidad fiscal de mediano plazo.

Tabla 25. Factores de riesgo crítico

Factor	Efecto acumulativo
Sobreestimación de ingresos	Brechas entre presupuesto y ejecución real
Crecimiento de reservas	Distorsión del principio de anualidad
Dependencia de crédito	Mayor vulnerabilidad ante tasas altas

Fuente: Elaboración propia.

Cada factor, por separado, es manejable. Pero, cuando se combinan generan un efecto acumulativo: el presupuesto pierde realismo, la ejecución se difiere artificialmente y el endeudamiento se convierte en mecanismo permanente de ajuste. La OCDE⁶⁷ advierte que esta combinación debilita la credibilidad fiscal y aumenta la vulnerabilidad ante choques externos.

Entre 2021 y 2024 no se observa necesariamente una crisis fiscal inmediata, pero sí una fragilidad sistémica creciente. El riesgo no radica en un evento aislado, sino en la persistencia de prácticas que pueden erosionar gradualmente la sostenibilidad fiscal. La gestión prudente exige corregir estas tendencias antes de que un choque externo convierta la fragilidad en crisis⁶⁸.

67 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

68 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

VI. CONCLUSIÓN

El período 2021-2024 evidencia una trayectoria fiscal que combina recuperación económica inicial con señales posteriores de fragilidad institucional.

En 2022 se observa una recuperación coyuntural, asociada al repunte del crecimiento y a un mejor desempeño del recaudo. Este comportamiento permitió reducir parcialmente las presiones fiscales heredadas del período pospandemia. Sin embargo, como advierte el Fondo Monetario Internacional⁶⁹, las mejoras derivadas del ciclo económico no necesariamente corrigen desequilibrios estructurales si no están acompañadas de ajustes institucionales permanentes.

A partir de 2023-2024, se identifica un deterioro institucional progresivo, reflejado en:

- Mayor rigidez del gasto
- Uso recurrente de reservas presupuestales
- Tensiones entre programación financiera y disponibilidad de caja
- Incremento del servicio de la deuda

La creciente presión del servicio de la deuda reduce el espacio fiscal disponible para inversión y gasto social. Cuando el pago de intereses absorbe una proporción cada vez mayor del presupuesto, el margen de maniobra del Estado se estrecha, en especial ante choques externos o desaceleración económica. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁷⁰ señala que la sostenibilidad fiscal no

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

depende solo del nivel de deuda, sino de la capacidad institucional para administrarla de manera predecible y transparente.

En paralelo, se evidencia un debilitamiento de la gobernanza presupuestal, entendido como la pérdida de coherencia entre:

- Planeación plurianual
- Presupuesto anual
- Programación financiera
- Ejecución real del gasto

Cuando estos componentes dejan de operar de forma articulada, el problema deja de ser exclusivamente cuantitativo (déficit) y pasa a ser institucional. En otras palabras, no se trata únicamente de cuánto se gasta o cuánto se debe, sino de cómo funciona el ciclo presupuestal.

En síntesis, el período analizado no muestra necesariamente una crisis fiscal inmediata, pero sí un deterioro en la arquitectura institucional del ciclo presupuestal colombiano. La principal señal de alerta no es el déficit por sí mismo, sino la erosión progresiva de las reglas, los mecanismos de disciplina y la coordinación interinstitucional que garantizan sostenibilidad en el mediano plazo⁷¹.

71 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

CAPÍTULO CUARTO

SITUACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

La Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro es el principal instrumento técnico mediante el cual se evalúa cómo el Estado ejecuta los recursos aprobados en el Presupuesto General de la Nación – PGN– y cómo administra la liquidez pública. No se limita a presentar cifras, sino que permite verificar la coherencia entre planeación, ejecución y resultados fiscales.

En términos concretos, este informe ejerce control sobre:

- La ejecución del PGN: determina cuánto de lo aprobado efectivamente se comprometió, obligó y pagó.
- La gestión de ingresos y gastos: analiza si el recaudo fue consistente con lo presupuestado y si el gasto respondió a criterios de legalidad y eficiencia.
- El comportamiento del déficit fiscal: evalúa la brecha entre ingresos y gastos y su forma de financiación.
- La administración del Tesoro Nacional: examina la disponibilidad de caja y la programación financiera.
- La coherencia entre presupuesto, caja y contabilidad: aspecto clave para evitar distorsiones entre lo ejecutado en papel y lo realmente pagado.

Según el Fondo Monetario Internacional⁷², la transparencia y consistencia entre estos sistemas es fundamental para garantizar disciplina fiscal y credibilidad institucional.

El 2022 resulta ser un año especialmente importante por varias razones estructurales:

– Consolidación del gasto posterior a la pandemia

Después del fuerte incremento del gasto público en 2020-2021 para enfrentar la emergencia sanitaria y económica, 2022 marca el inicio de una fase de normalización. Sin embargo, parte del gasto extraordinario se convirtió en compromisos permanentes, aumentando la rigidez presupuestal.

– Aumento significativo de los ingresos tributarios

El buen desempeño económico y el efecto de mayores precios internacionales favorecieron el recaudo. Esto permitió mejorar transitoriamente los balances fiscales. No obstante, como advierte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁷³, los incrementos coyunturales de ingresos no deben interpretarse automáticamente como mejoras estructurales.

– Alto nivel de endeudamiento

Aunque el déficit mostró señales de corrección, el saldo de la deuda pública permaneció elevado debido al endeudamiento acumulado en los años previos. Esto implicó una mayor presión del servicio de la deuda sobre el presupuesto.

72 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

73 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

– Intensificación de riesgos asociados a rezagos presupuestales y cuentas por pagar

La acumulación de reservas y obligaciones pendientes evidenció tensiones entre compromiso presupuestal y disponibilidad efectiva de caja. Este fenómeno puede distorsionar la lectura del resultado fiscal si no se analiza conjuntamente con la ejecución financiera.

En conjunto, el informe de 2022 refleja un año de transición: mejora coyuntural en ingresos y ajuste del déficit, pero con persistencia de riesgos estructurales vinculados al endeudamiento, la rigidez del gasto y la coordinación entre presupuesto y Tesoro.

Por ello, su análisis no debe limitarse a la reducción del déficit, sino a la calidad institucional de la gestión fiscal y a la sostenibilidad en el mediano plazo⁷⁴.

I. RESULTADOS FISCALES GLOBALES 2022

En 2022 se registró un crecimiento significativo de los ingresos tributarios frente a 2021. Este aumento estuvo impulsado principalmente por:

- Impuesto de renta, favorecido por mayores utilidades empresariales.
- IVA, asociado al dinamismo del consumo.
- Recursos extraordinarios derivados del ciclo económico favorable, especialmente vinculados al buen desempeño de los *commodities*.

Este comportamiento permitió fortalecer transitoriamente las finanzas públicas y reducir el déficit. Sin embargo, desde el punto de

74 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Anual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

vista estructural, el Fondo Monetario Internacional⁷⁵ advierte que los ingresos asociados a fases expansivas del ciclo económico tienden a ser volátiles. Cuando dependen en gran medida de precios internacionales o condiciones externas favorables, su permanencia no está garantizada.

El incremento de ingresos en 2022 tuvo un componente cíclico importante. Esto significa que parte del crecimiento no provino de una ampliación estructural de la base tributaria, sino del contexto macroeconómico favorable. Por ello, su sostenibilidad en el mediano plazo es incierta.

A. Gastos

En materia de gasto, se observó un elevado nivel de ejecución presupuestal, lo que indica que la mayor parte de los recursos apropiados fueron comprometidos y obligados.

El gasto se concentró principalmente en:

- Servicio de la deuda
- Transferencias
- Gasto social
- Funcionamiento

Esta composición refleja una estructura altamente rígida. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁷⁶, cuando una proporción elevada del presupuesto está comprometida en obligaciones legales o contractuales, el margen de ajuste fiscal se reduce considerablemente.

75 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

76 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

Se observa:

- Rigidez presupuestal elevada: gran parte del gasto no puede reducirse en el corto plazo.
- Margen reducido para gasto discrecional: menor capacidad de priorizar inversión nueva.
- Presión estructural del servicio de la deuda: los pagos de intereses absorben recursos crecientes, limitando el espacio fiscal.

En consecuencia, aunque los ingresos crecieron, la estructura del gasto no mostró una transformación significativa.

B. Déficit fiscal

En 2022 el déficit fiscal se redujo frente a 2021, lo que en principio podría interpretarse como una señal positiva de consolidación.

No obstante, el análisis detallado muestra que esta mejora se explicó principalmente por el aumento de los ingresos y no por una reducción estructural del gasto. Es decir, el ajuste no provino de una reforma profunda de la arquitectura presupuestal, sino de condiciones económicas favorables.

No se trata de una consolidación fiscal estructural, sino de una mejora coyuntural impulsada por ingresos extraordinarios. Como señala el FMI, la verdadera sostenibilidad fiscal requiere que el equilibrio provenga de bases permanentes de ingresos y de un control estructural del gasto, no solo de picos temporales de recaudo.

El 2022 muestra una mejora fiscal visible en las cifras agregadas, pero con fragilidades subyacentes: ingresos con fuerte componente cíclico y un gasto altamente rígido. Por ello, el resultado positivo debe interpretarse con cautela desde una perspectiva de sostenibilidad de mediano plazo⁷⁷.

77 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

II. COMPORTAMIENTO DEL TESORO NACIONAL

El análisis del Tesoro Nacional permite evaluar no solo cuánto se aprueba o compromete en el presupuesto, sino cuánto realmente se paga y con qué disponibilidad efectiva de caja. Este componente es clave para entender la sostenibilidad financiera del Estado.

– Caja y disponibilidad

En 2022 se observó un aumento en el manejo de recursos de tesorería, reflejado en mayores movimientos de caja y en la administración activa de liquidez para atender obligaciones crecientes.

Sin embargo, junto con este mayor dinamismo, persistieron dos fenómenos relevantes:

- Rezagos presupuestales, es decir, compromisos que no se ejecutan completamente dentro de la vigencia fiscal.
- Cuentas por pagar acumuladas, que representan obligaciones reconocidas, pero aún no canceladas en efectivo.

Estos elementos indican que, aunque el presupuesto muestra altos niveles de ejecución, no todo el gasto comprometido se traduce inmediatamente en pago efectivo.

Existe una tensión entre la ejecución presupuestal y la ejecución en caja. En otras palabras, el Estado puede comprometer y obligar recursos, pero no necesariamente dispone de liquidez suficiente para pagarlos en el mismo ritmo.

Según el Fondo Monetario Internacional⁷⁸, cuando hay brechas persistentes entre compromiso y pago, se incrementa el riesgo fiscal porque el déficit real puede estar subestimado desde la perspectiva de flujo de caja. Así mismo, la Organización para la Cooperación

78 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

y el Desarrollo Económicos⁷⁹ señala que una gestión moderna de tesorería requiere sincronización estricta entre presupuesto, contabilidad y programación financiera.

Esto revela:

- Problemas de programación financiera: la planeación de pagos no siempre coincide con la disponibilidad real de recursos.
- Riesgos de iliquidez estructural: si los compromisos crecen más rápido que la caja, el Tesoro puede enfrentar presiones recurrentes.
- Diferencias entre compromiso, obligación y pago efectivo:
 - *Compromiso*: autorización del gasto.
 - *Obligación*: reconocimiento jurídico de la deuda.
 - *Pago*: salida efectiva de recursos.

Cuando estas tres etapas no avanzan de manera equilibrada, se generan acumulaciones que afectan la transparencia y la sostenibilidad financiera.

El comportamiento del Tesoro en 2022 muestra una gestión activa de liquidez, pero también evidencia tensiones estructurales entre ejecución presupuestal y ejecución financiera. La principal señal de alerta no es solo el nivel de gasto, sino la coherencia entre lo comprometido y lo efectivamente pagado, elemento central para la estabilidad fiscal de mediano plazo⁸⁰.

79 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

80 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

III. DEUDA PÚBLICA

En 2022 se mantiene un nivel elevado de deuda bruta del Gobierno Nacional Central, como resultado del fuerte endeudamiento acumulado durante la pandemia y de la necesidad de financiar déficits fiscales recientes.

Un rasgo relevante es la alta participación de deuda interna, lo cual tiene ventajas y riesgos. Por un lado, reduce la exposición directa al riesgo cambiario. Por otro, puede generar mayor presión sobre el mercado financiero doméstico y sobre las tasas de interés internas, especialmente en contextos de restricción monetaria.

El servicio de la deuda (pago de intereses y amortizaciones) se consolida como uno de los rubros más significativos del gasto total. Esto significa que una proporción creciente del presupuesto debe destinarse al cumplimiento de obligaciones financieras previas, reduciendo el espacio disponible para inversión o gasto social.

Según el Fondo Monetario Internacional⁸¹, cuando el servicio de la deuda aumenta de manera sostenida, el margen de maniobra fiscal se estrecha y el país se vuelve más vulnerable a variaciones en tasas de interés o en el crecimiento económico. De igual forma, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁸² advierte que no solo importa el nivel de deuda, sino su costo y su impacto sobre la composición del gasto.

La sostenibilidad fiscal depende cada vez más de dos factores:

1. El crecimiento económico, que permite ampliar la base tributaria y mejorar la relación deuda/PIB.
2. La disciplina fiscal futura, que implica controlar el déficit y evitar que el endeudamiento continúe creciendo a un ritmo superior al de la economía.

81 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

82 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

En términos sencillos, mientras mayor sea el peso del servicio de la deuda, mayor será la dependencia de condiciones macroeconómicas favorables y de una gestión fiscal prudente. El riesgo no es inmediato, pero sí estructural: si el crecimiento se desacelera o el déficit se amplía, la carga financiera podría volverse más difícil de sostener en el mediano plazo⁸³.

IV. HALLAZGOS RELEVANTES DE CONTROL FISCAL

El informe de control fiscal no se limita a evaluar cifras agregadas, sino que examina la calidad institucional de la gestión presupuestal, contable y financiera. Los hallazgos identificados evidencian riesgos que pueden afectar la sostenibilidad fiscal si no se corrigen oportunamente. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional⁸⁴ y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores⁸⁵, la transparencia y consistencia de la información financiera son condiciones esenciales para la disciplina fiscal.

A. Inconsistencias contables y presupuestales

Se identifican:

- Diferencias entre registros presupuestales y contables
- Debilidades en la conciliación interinstitucional

Esto significa que los datos reportados por el sistema presupuestal no siempre coinciden plenamente con los registros contables. Estas discrepancias pueden surgir por fallas en el registro oportuno, di-

83 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

84 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

85 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. *ISSAI 100. Principios fundamentales de auditoría del sector público*, cit.

ferencias metodológicas o problemas en la integración de sistemas de información.

En términos prácticos, cuando presupuesto y contabilidad no están alineados, se debilita la confiabilidad de las cifras oficiales y se dificulta una evaluación precisa del resultado fiscal.

B. Rezagos presupuestales

Se observan:

- Altos niveles de cuentas por pagar
- Traslado de obligaciones entre vigencias fiscales

Este fenómeno implica que parte del gasto comprometido no se paga dentro del mismo año fiscal, trasladándose a la siguiente vigencia. Si bien puede responder a dinámicas normales de ejecución, niveles persistentemente altos indican problemas de programación financiera.

El FMI⁸⁶ advierte que la acumulación de obligaciones pendientes puede ocultar presiones reales de caja y generar riesgos de liquidez en el mediano plazo.

C. Deficiencias en control interno

El informe señala:

- Fallas en la calidad de la información
- Debilidades en el reporte oportuno

86 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

Esto sugiere que los mecanismos internos de supervisión no siempre garantizan datos completos, consistentes y oportunos. Según los estándares de la INTOSAI⁸⁷, el control interno debe ser preventivo y basado en gestión de riesgos, no únicamente correctivo.

Cuando la información financiera presenta debilidades, se afecta la capacidad de toma de decisiones y se incrementa la exposición a errores o riesgos fiscales.

D. Riesgos fiscales implícitos

Se identifican:

- Compromisos contingentes, como garantías o litigios potenciales
- Presión futura sobre caja, derivada de obligaciones ya adquiridas o probables

Estos riesgos no siempre se reflejan inmediatamente en el déficit, pero pueden materializarse en el futuro y generar necesidades adicionales de financiamiento. La OCDE⁸⁸ señala que la sostenibilidad fiscal exige monitorear no solo la deuda explícita, sino también los pasivos contingentes.

En conjunto, los hallazgos muestran que el problema no es únicamente el nivel del déficit o de la deuda, sino la calidad institucional del sistema de gestión fiscal. Las inconsistencias contables, los rezagos presupuestales, las debilidades de control interno y los riesgos implícitos configuran señales de alerta que, si se acumulan, pueden afectar la estabilidad financiera del Estado en el mediano plazo.

87 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. *ISSAI 100. Principios fundamentales de auditoría del sector público*, cit.

88 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

V. INDICADORES CRÍTICOS EXTRAÍDOS

Aunque el informe es amplio y técnico, existen algunos indicadores estructurales clave que permiten comprender la situación fiscal de 2022 de manera sintética. Estos indicadores no solo muestran resultados cuantitativos, sino que revelan implicaciones institucionales y de sostenibilidad, en línea con los criterios de análisis del Fondo Monetario Internacional⁸⁹ y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁹⁰.

A continuación, se presenta el cuadro consolidado:

Tabla 26. Indicadores críticos y su implicación estructural

Indicador	Comportamiento 2022	Implicación
Ingresos totales	Fuerte crecimiento	Mejora coyuntural
Gasto total	Alto nivel	Rigidez estructural
Servicio de deuda	Aumento significativo	Presión fiscal futura
Déficit	Disminuye	No estructural
Cuentas por pagar	Persistentes	Riesgo de sostenibilidad
Rezagos	Elevados	Problemas de programación

Fuente: Elaboración propia.

Ingresos totales – Fuerte crecimiento → Mejora coyuntural

El aumento de los ingresos permitió reducir el déficit en 2022. Sin embargo, una parte importante de este crecimiento tuvo un componente cíclico (buen desempeño económico y precios favorables de *commodities*). Por ello, la mejora no necesariamente es permanente.

89 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

90 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

Gasto total – Alto nivel → Rigidez estructural

El gasto se mantuvo en niveles elevados y concentrado en rubros obligatorios (deuda, transferencias, funcionamiento). Esto indica que el presupuesto tiene poca flexibilidad para ajustarse ante cambios económicos.

Servicio de deuda – Aumento significativo → Presión fiscal futura

El incremento del servicio de la deuda implica que una mayor proporción del presupuesto se destina a pagar intereses y amortizaciones. Esto reduce el espacio fiscal disponible para inversión y políticas públicas nuevas.

Déficit – Disminuye → No estructural

Aunque el déficit se redujo frente al año anterior, esta mejora se explica principalmente por mayores ingresos y no por una transformación profunda del gasto. Según el FMI (2014), una consolidación fiscal estructural requiere ajustes permanentes, no solo mejoras temporales.

Cuentas por pagar – Persistentes → Riesgo de sostenibilidad

La acumulación de obligaciones pendientes indica que parte del gasto comprometido no se paga en la misma vigencia. Esto puede generar presiones futuras de caja y afectar la transparencia fiscal.

Rezagos – Elevados → Problemas de programación

Los rezagos reflejan dificultades en la programación financiera y en la sincronización entre presupuesto y Tesoro. Si se vuelven recurrentes, pueden distorsionar la lectura del resultado fiscal real.

La tabla muestra que 2022 fue un año de mejoría visible en las cifras agregadas, pero con fragilidades estructurales persistentes. La sostenibilidad fiscal no depende únicamente de la reducción del

déficit en un año específico, sino de la calidad y consistencia de los fundamentos fiscales en el mediano plazo⁹¹.

VI. ANÁLISIS ESTRUCTURAL

Desde una perspectiva institucional y fiscal, el 2022 debe analizarse más allá de los resultados nominales. No basta con observar que el déficit disminuyó; es necesario examinar si los fundamentos del sistema fiscal se fortalecieron o si persisten vulnerabilidades. En línea con los criterios del Fondo Monetario Internacional⁹² y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁹³, la sostenibilidad depende tanto de los resultados cuantitativos como de la calidad institucional del ciclo presupuestal.

A. Fortalezas

– Recuperación de ingresos

El crecimiento del recaudo permitió aliviar presiones fiscales acumuladas en años anteriores. Esto fortaleció temporalmente la posición financiera del Gobierno.

– Mejora en el resultado fiscal nominal

La reducción del déficit frente a 2021 reflejó un mejor equilibrio entre ingresos y gastos en términos agregados.

91 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

92 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

93 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

– Alta ejecución presupuestal

El elevado nivel de ejecución indica capacidad administrativa para comprometer y obligar recursos, lo cual es relevante para la implementación de políticas públicas.

En conjunto, estos elementos muestran una recuperación coyuntural y una mejora visible en las cifras oficiales.

B. Debilidades estructurales

– Dependencia de ingresos extraordinarios

Una parte significativa del aumento del recaudo estuvo asociada a condiciones económicas favorables, lo que plantea dudas sobre su permanencia en el tiempo.

– Rigidez del gasto

Gran parte del presupuesto se concentra en obligaciones legales y contractuales (transferencias, funcionamiento y deuda), lo que limita la capacidad de ajuste ante cambios macroeconómicos.

– Creciente peso del servicio de la deuda

El aumento en el pago de intereses reduce el espacio fiscal disponible para inversión y gasto social, generando presión estructural sobre el presupuesto.

– Rezagos presupuestales persistentes

La acumulación de cuentas por pagar y el traslado de obligaciones entre vigencias indican tensiones en la programación financiera.

– Débil articulación presupuesto - tesoro - contabilidad

Las diferencias entre compromiso presupuestal y pago efectivo reflejan problemas de coordinación institucional, lo que puede afectar la transparencia y la calidad de la información fiscal.

El 2022 muestra una mejora fiscal coyuntural, pero con fragilidades estructurales relevantes. Las fortalezas se explican principalmente por el ciclo económico favorable, mientras que las debilidades se relacionan con la arquitectura institucional del sistema fiscal.

Por ello, el principal desafío no es solo mantener el déficit bajo control, sino fortalecer la coherencia y disciplina del ciclo presupuestal en el mediano plazo.

VII. INTERPRETACIÓN EN CLAVE DE SOSTENIBILIDAD FISCAL

El análisis del Informe 2022, visto desde la sostenibilidad fiscal, permite concluir que la mejora en los indicadores agregados no implica necesariamente una corrección estructural del sistema. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional⁹⁴, la sostenibilidad no se mide solo por la reducción temporal del déficit, sino por la capacidad institucional de mantener el equilibrio fiscal en el mediano y largo plazo.

En este sentido, el Informe sugiere:

– El sistema presupuestal colombiano es altamente rígido

Una proporción significativa del gasto está comprometida en transferencias, funcionamiento y servicio de deuda. Esto reduce el margen de maniobra ante choques económicos y limita la posibilidad de ajustes rápidos.

94 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

– El ajuste fiscal depende más del ciclo económico que de reformas estructurales

La mejora observada en 2022 estuvo fuertemente influenciada por mayores ingresos derivados de un contexto económico favorable. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁹⁵, cuando la consolidación fiscal depende del ciclo y no de cambios permanentes en el gasto o en la estructura tributaria, su sostenibilidad es incierta.

– La presión del servicio de deuda limita el espacio fiscal

El aumento del pago de intereses reduce los recursos disponibles para nuevas políticas públicas. Esto implica que parte importante del presupuesto está destinada a obligaciones pasadas, restringiendo decisiones futuras.

– Persisten debilidades estructurales en control interno

Las inconsistencias entre sistemas de información, los rezagos presupuestales y las cuentas por pagar muestran que la arquitectura institucional aún presenta fragilidades. Un sistema de control sólido es esencial para evitar riesgos acumulativos.

– El riesgo fiscal implícito no desaparece pese a la mejora nominal del déficit

Aunque el déficit disminuyó, continúan presentes factores como pasivos contingentes, presión de deuda y compromisos acumulados. Esto significa que el riesgo no es inmediato, pero sí latente.

95 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

En términos de gobernanza fiscal:

- Existe mejora en ingresos, lo que fortalece transitoriamente las finanzas públicas.
- No hay transformación estructural del modelo de gasto, que continúa siendo rígido y concentrado en obligaciones permanentes.
- Se mantienen riesgos intertemporales, es decir, compromisos actuales que pueden generar presiones fiscales futuras.

La lectura en clave de sostenibilidad fiscal indica que 2022 fue un año de mejora nominal, pero no de reforma estructural. La estabilidad futura dependerá menos del comportamiento coyuntural de los ingresos y más de la capacidad institucional para fortalecer la disciplina fiscal, mejorar la programación financiera y contener el crecimiento del gasto rígido.

VIII. CONCLUSIÓN

Desde una perspectiva estrictamente técnica, la vigencia 2022 puede caracterizarse como un año de mejora fiscal coyuntural, pero no como un punto de inflexión estructural en la arquitectura del sistema presupuestal y de tesorería.

En efecto, el 2022 muestra:

- Un fortalecimiento temporal del recaudo, impulsado por condiciones macro-económicas favorables.
- Una reducción nominal del déficit, explicada principalmente por mayores ingresos.
- Una mejora visible en los indicadores agregados, en comparación con los años inmediatamente posteriores a la pandemia.

Sin embargo, según el Fondo Monetario Internacional⁹⁶, una consolidación fiscal sostenible requiere transformaciones estructurales en el gasto, la gestión de deuda y la calidad institucional, no solo mejoras derivadas del ciclo económico. En esa línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁹⁷ subraya que la gobernanza presupuestal es tan importante como el resultado fiscal nominal.

Por ello, el 2022 no representa una corrección estructural de las fragilidades del sistema, especialmente en lo relacionado con:

- La rigidez del gasto
- La programación financiera
- La articulación entre presupuesto, tesorería y contabilidad

El principal riesgo no es el déficit observado, sino:

– *La sostenibilidad de ingresos futuros*

Si el crecimiento del recaudo dependió en gran medida de factores transitorios, su desaceleración podría ampliar nuevamente el déficit.

– *El peso creciente del servicio de deuda*

El aumento de los intereses reduce el espacio fiscal disponible y condiciona decisiones presupuestales futuras.

96 INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, cit.

97 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, cit.

– La persistencia de rezagos y obligaciones acumuladas

Las cuentas por pagar y los compromisos trasladados entre vigencias generan presión sobre la caja y pueden distorsionar la lectura del resultado fiscal real.

– La debilidad estructural en conciliación y control interno

Las diferencias entre ejecución presupuestal y ejecución financiera evidencian problemas de coordinación institucional que afectan la transparencia y la disciplina fiscal.

La vigencia 2022 fue un año de recuperación y alivio fiscal, pero no de reforma estructural. El desafío hacia adelante no consiste únicamente en mantener el déficit bajo control, sino en fortalecer los fundamentos institucionales que garantizan sostenibilidad en el mediano plazo. El riesgo central no es inmediato, pero sí acumulativo si no se corrigen las fragilidades identificadas.

CAPÍTULO QUINTO

INFORME SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS DEL ESTADO

El período 2021-2024 constituye una etapa clave en la evolución de las finanzas públicas colombianas. Tras la expansión fiscal implementada durante la pandemia, el Estado inició un proceso de consolidación bajo el restablecimiento de la regla fiscal. No obstante, los informes oficiales de la Contraloría General de la República evidencian tensiones estructurales persistentes entre:

- Rigidez del gasto
- Dependencia de ingresos extraordinarios
- Aumento del servicio de deuda
- Fragilidad del resultado primario
- Vulnerabilidad ante choques macroeconómicos

El análisis de sostenibilidad se fundamenta en la dinámica de la deuda pública:

$$\Delta b_t = (r - g)b_{t-1} - sp_t$$

b_t es la deuda como proporción del PIB
 r la tasa de interés efectiva
 g el crecimiento económico
 sp_t el superávit primario

La deuda se estabiliza cuando el crecimiento supera el costo de financiamiento ($g > r$) o cuando el Estado mantiene superávits primarios sostenidos. Siguiendo a BLANCHARD⁹⁸, la sostenibilidad fiscal depende críticamente de estas dos condiciones. En el caso colombiano, el período 2021-2024 muestra un equilibrio frágil: aunque hubo recuperación económica, el aumento de tasas de interés y la presión del servicio de deuda redujeron el margen fiscal. La estabilidad no se explica únicamente por disciplina estructural, sino también por condiciones macroeconómicas favorables que podrían revertirse. En consecuencia, más que una crisis inmediata, el período revela una sostenibilidad condicionada y altamente sensible a choques externos, lo que exige fortalecer la gobernanza fiscal y la disciplina intertemporal.

I. EVOLUCIÓN ESTRUCTURAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

A. Resultado fiscal global

Tabla 27. Resultado fiscal global

Año	Ingresos totales	Gasto total	Resultado primario	Resultado fiscal	% PIB	Tendencia
2021	Alto crecimiento	Expansivo	Negativo	-7% aprox.	Elevado	Post choque

98 OLIVIER BLANCHARD. "Public debt and low interest rates", *American Economic Review*, vol. 109, n.º 4, 2019, pp. 1.197 a 1.229, disponible en [<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.109.4.1197>].

2022	Máximo cíclico	Contenido	Cercano a equilibrio	-3%	Mejora	Consolidación parcial
2023	Desaceleración	Rígido	Negativo	-0,8% SPC	Deterioro	Fragilidad
2024	Caída ingresos	+9% gasto GNC	Más deficitario	-3,69% SPC	Ampliación	Reversión

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la sostenibilidad de las finanzas del estado de 2021, 2022, 2023 y 2024.

Entre 2021 y 2024 se observa una mejora fiscal temporal seguida de un nuevo deterioro. El déficit alcanzó su punto más alto en 2021 por el impacto de la pandemia. En 2022 se redujo gracias al aumento extraordinario de ingresos, pero sin cambios estructurales. Desde 2023, la desaceleración económica y la persistencia del gasto elevado revirtieron la tendencia, ampliándose nuevamente el déficit en 2024 y evidenciando que la mejora previa fue coyuntural.

B. Composición de ingresos

Tabla 28. Composición de ingresos

Año	Tributarios	No tributarios	Capital	% tributarios	Variación
2021	Recuperación	Moderados	Altos	↑	<i>Rebound</i>
2022	Pico histórico	Excedentes	Elevados	Máx	<i>Boom</i>
2023	Estancamiento	Disminución	Volátiles	↓	Ajuste
2024	-5,3% GNC	Caída	Dependientes FEPC	↓	Vulnerabilidad

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la sostenibilidad de las finanzas del estado de 2021, 2022, 2023 y 2024.

Entre 2022 y 2024 los ingresos fiscales mostraron alta dependencia del ciclo económico y de factores extraordinarios. El auge de 2022 respondió a condiciones favorables y recursos no permanentes; sin embargo, en 2023 y 2024 el recaudo se debilitó, incluyendo una caída de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central, lo que evidencia su sensibilidad frente a la desaceleración económica. Este comportamiento confirma lo señalado por MUSGRAVE⁹⁹: para que la política fiscal sea sostenible y estable en el tiempo, los ingresos deben ser estructurales y previsibles, no depender de choques transitorios o recursos extraordinarios.

C. Composición del gasto

Tabla 29. Composición del gasto

Año	Funcionamiento	Inversión	Servicio deuda	% inversión	Variación
2021	Alto	Elevada	Creciente	18–20%	Expansión
2022	Contenido	Sostenida	↑	17%	Ajuste leve
2023	↑	↓	↑↑	15%	Rigidez
2024	Gana participación	Recorte	Crecimiento fuerte	<14%	Desplazamiento

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la sostenibilidad de las finanzas del estado de 2021, 2022, 2023 y 2024.

Entre 2021 y 2024 aumentó la presión del servicio de la deuda sobre el presupuesto, mientras el gasto de funcionamiento se mantuvo rígido y la inversión pública perdió participación. Esta recomposición implica un desplazamiento presupuestal (*crowding out*), ya que

99 MUSGRAVE. *The theory of public finance: A study in public economy*, cit.

mayores obligaciones financieras reducen el espacio para proyectos estratégicos. Como advierte SCHICK¹⁰⁰, cuando el gasto rígido domina la estructura presupuestal, el Estado pierde margen de maniobra y capacidad de reacción ante crisis económicas o choques imprevistos, afectando su flexibilidad fiscal y su función estabilizadora.

D. Déficit y financiamiento

Tabla 30. Déficit y financiamiento

Año	Déficit primario	Déficit global	% PIB	Financiamiento
2021	Alto	Elevado	>7%	Deuda externa + interna
2022	Mejora	↓	~3%	Mercado interno
2023	Deterioro	↑	~4% SPNF	Interno dominante
2024	Más deficitario	-6,71% GNC	6,7%	Crédito interno

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la sostenibilidad de las finanzas del estado de 2021, 2022, 2023 y 2024.

Entre 2021 y 2024 cambió la estructura de financiamiento del déficit, con mayor dependencia del mercado interno. Mientras en 2021 se combinó deuda externa e interna, desde 2022 predominó el financiamiento doméstico. En 2024, con un déficit más amplio, esta estrategia ganó peso y puede presionar las tasas de interés y desplazar crédito al sector privado, afectando la inversión y la actividad económica.

100 SCHICK. “Budgeting for fiscal space”, cit.

E. Indicadores de sostenibilidad

La deuda no está fuera de control, pero la tendencia muestra fragilidad creciente.

Tabla 31. Indicadores clave

Indicador	2021	2022	2023	2024	Tendencia
Deuda/PIB	Pico	↓	Estable	↑ leve	Fragilidad
Servicio/Ingresos	↑	↑	↑	↑↑	Riesgo
Déficit/PIB	Alto	↓	↑	↑↑	Volatilidad
Inversión/Gasto	↓	↓	↓	↓	Erosión

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la sostenibilidad de las finanzas del estado de 2021, 2022, 2023 y 2024.

Entre 2021 y 2024 la situación fiscal mostró una leve estabilización tras el pico pospandemia, pero luego reaparecieron presiones. La deuda volvió a aumentar y el servicio de la deuda crece más rápido que los ingresos, reduciendo el espacio fiscal. A la vez, la inversión pública cae y el déficit se mantiene volátil, lo que evidencia un equilibrio frágil y un margen de maniobra cada vez más limitado frente a choques económicos.

F. Variación acumulada

Tabla 32. Variación acumulada

Variable	Variación acumulada
Ingresos	Volátiles
Gasto	↑ estructural
Déficit	Persistente
Servicio deuda	↑ significativo
Inversión	↓ relativa

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la sostenibilidad de las finanzas del estado de 2021, 2022, 2023 y 2024.

En el período 2021-2024 se consolidan presiones fiscales estructurales: el gasto crece con alta rigidez y el servicio de la deuda absorbe una porción creciente del presupuesto. Al mismo tiempo, los ingresos siguen siendo inestables y dependientes del ciclo económico, lo que limita su capacidad de sostener el gasto. Como resultado, la inversión pierde participación y el déficit persiste, evidenciando un equilibrio fiscal frágil y una sostenibilidad condicionada.

II. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD INTERTEMPORAL

La sostenibilidad fiscal no se evalúa solo mirando el déficit de un año. Lo verdaderamente importante es analizar si el Estado puede mantener su nivel de deuda estable en el tiempo sin necesitar ajustes bruscos en el futuro.

Para entender esto, se utilizan tres elementos fundamentales:

- r : tasa de interés que paga el Estado por su deuda
- g : tasa de crecimiento de la economía
- *Resultado primario*: ingresos menos gastos, excluyendo intereses

A. Cuando $r > g$ (2023-2024)

En 2023 y 2024 se configura una situación fiscal más exigente debido a que la tasa de interés fue superior al crecimiento económico ($r > g$). Esta condición tiene implicaciones directas sobre la dinámica de la deuda pública y su sostenibilidad en el mediano plazo.

En términos simples, cuando la tasa de interés supera el crecimiento de la economía, la deuda tiende a expandirse más rápido que el producto interno bruto. Como consecuencia, el peso de la deuda como porcentaje del PIB aumenta de manera casi automática, incluso si el déficit no se amplía significativamente. En este escenario, el Estado necesita generar superávit primario (es decir, ingresos superiores al gasto antes del pago de intereses) para evitar que la deuda continúe creciendo.

Por el contrario, cuando el crecimiento económico es mayor que la tasa de interés ($g > r$), la expansión del producto ayuda a “diluir” el peso relativo de la deuda, facilitando su sostenibilidad. Sin embargo, en 2023-2024 el entorno de mayores tasas de interés tanto internas como internacionales redujo el margen fiscal y volvió más compleja la estabilización de la deuda pública.

B. Resultado primario negativo

A lo largo del período analizado, el resultado primario fue negativo en varios momentos. Esto significa que el Estado no solo enfrenta el pago de intereses de la deuda, sino que además gasta más de lo que recauda incluso antes de considerar dichos intereses.

En términos simples, el gobierno necesita endeudarse no únicamente para cubrir obligaciones financieras previas, sino también para financiar su operación básica. Esta situación refleja un desequilibrio estructural entre ingresos y gastos corrientes.

Desde una perspectiva intertemporal, este comportamiento es problemático porque impide estabilizar la deuda pública. Al mantenerse déficits primarios, se requiere mayor financiamiento en el futuro y se acumulan presiones estructurales que reducen el margen fiscal y aumentan la vulnerabilidad ante choques económicos.

C. Servicio de deuda creciente

El servicio de la deuda, en particular el pago de intereses, ha aumentado de manera sostenida en los últimos años. Este crecimiento no solo incrementa las obligaciones financieras del Estado, sino que también modifica la composición y la flexibilidad del presupuesto público.

En primer lugar, el mayor peso de los intereses reduce el espacio disponible para la inversión pública, desplazando recursos que podrían destinarse a infraestructura, desarrollo social o proyectos estratégicos. En segundo lugar, incrementa la rigidez presupuestal, ya que el pago de intereses constituye una obligación ineludible que no puede ajustarse fácilmente en el corto plazo. En tercer lugar,

eleva la vulnerabilidad ante choques externos, especialmente en contextos de aumento de tasas de interés o volatilidad financiera.

Cuando el servicio de la deuda crece a un ritmo superior al de los ingresos, el presupuesto pierde flexibilidad y el margen de manio-
bra fiscal se reduce, dificultando la capacidad del Estado para res-
ponder de manera oportuna a nuevas contingencias económicas.

D. Evidencia internacional

Diversos estudios han advertido sobre los efectos que puede tener un nivel elevado de endeudamiento público en el desempeño ma-
croeconómico. En particular, REINHART y ROGOFF¹⁰¹ señalan que, cuando la deuda alcanza proporciones altas respecto al tamaño de la economía, los gobiernos enfrentan restricciones crecientes en su capacidad de acción fiscal.

En estos contextos, el margen para aplicar políticas contracíclicas se reduce, la economía se vuelve más sensible a variaciones en las tasas de interés y el crecimiento tiende a debilitarse en el mediano plazo. El problema no suele manifestarse como una crisis inmediata, sino como una pérdida progresiva de espacio de manio-
bra, que limita la capacidad del Estado para responder con flexibili-
dad ante nuevas presiones económicas.

E. ¿Existe riesgo de insolvencia?

No se advierte un escenario de insolvencia inmediata en las finan-
zas públicas. Sin embargo, el riesgo más relevante no radica en un colapso abrupto, sino en una tendencia que, de mantenerse, puede restringir progresivamente la capacidad de acción del Estado.

A medida que aumenta el peso del servicio de la deuda, una pro-
porción cada vez mayor del presupuesto se destina al pago de in-
tereses. Esto reduce los recursos disponibles para inversión y para

101 CARMEN M. REINHART y KENNETH S. ROGOFF. "Growth in a time of debt", *American Economic Review*, vol. 100, n.º 2, 2010, pp. 573 a 578, disponible en [<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.2.573>].

el financiamiento de políticas sociales, y estrecha el margen de maniobra fiscal. El efecto no es inmediato ni necesariamente dramático, pero sí acumulativo.

Durante el período 2021-2024 se observa una sostenibilidad fiscal condicionada por varios factores: en los años recientes la tasa de interés ha superado el crecimiento económico ($r > g$), el resultado primario ha sido insuficiente para estabilizar la deuda y el servicio de la deuda mantiene una senda creciente. En conjunto, estos elementos no configuran una crisis, pero sí una trayectoria que exige correcciones estructurales, fortalecimiento de los ingresos permanentes y control del gasto rígido para evitar una erosión gradual del espacio fiscal.

III. RIESGO MACROFISCAL ESTRUCTURAL

El riesgo macrofiscal estructural no se refiere a un problema coyuntural o de corto plazo, sino a factores permanentes que presionan las finanzas públicas de manera sostenida. Son elementos que, si no se corrigen, generan desequilibrios recurrentes y reducen el margen de maniobra del Estado. En el período analizado (2021-2024) se identifican algunos factores críticos:

A. Subsidios energéticos y el FEPC

Uno de los principales focos de presión fiscal ha sido el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles –FEPC–. Este mecanismo busca evitar que las variaciones del precio internacional del petróleo se trasladen directamente al consumidor. Cuando el precio internacional sube y el precio interno no se ajusta en la misma proporción, el Estado asume la diferencia. El problema estructural es que:

- En contextos de altos precios internacionales, el déficit del fondo se amplía.

- Ese déficit debe financiarse con recursos del presupuesto nacional.
- Se generan obligaciones acumuladas que presionan el gasto futuro.

En términos sencillos, el subsidio actúa como un seguro político de corto plazo, pero crea una carga fiscal significativa en el mediano plazo.

B. Gasto social rígido

Una proporción significativa del presupuesto público está destinada a gasto social de carácter obligatorio, como transferencias, educación, salud y programas sociales permanentes. Estos componentes cuentan con respaldo constitucional y legal, lo que limita considerablemente la posibilidad de reducirlos en el corto plazo, incluso cuando los ingresos del Estado disminuyen.

Esta rigidez tiene implicaciones fiscales claras. Cuando la economía se desacelera y el recaudo cae, el gasto no se ajusta automáticamente en la misma proporción. En consecuencia, el esfuerzo de ajuste suele trasladarse a la inversión pública –que es más flexible– o al incremento del endeudamiento.

El resultado es una pérdida de flexibilidad contracíclica del presupuesto. En lugar de adaptarse con facilidad al ciclo económico, la estructura del gasto tiende a mantener su nivel, lo que puede generar desequilibrios estructurales en contextos de menor crecimiento.

C. Sistema de seguridad social estructuralmente deficitario

El sistema pensional y otros componentes de la seguridad social enfrentan presiones de carácter estructural que se han intensificado con el tiempo. Entre los factores más relevantes se encuentran el envejecimiento de la población, la baja cobertura contributiva y la existencia de subsidios implícitos que generan cargas fiscales significativas.

Como consecuencia, en múltiples vigencias el Estado debe transferir recursos importantes para cubrir los déficits del sistema. Se trata de compromisos que no responden a circunstancias transitorias, sino a obligaciones permanentes, lo que los convierte en un factor de riesgo fiscal de largo plazo.

Más allá del monto actual de estas transferencias, la preocupación central radica en su trayectoria futura. Si no se adoptan ajustes estructurales, el peso de estas obligaciones tenderá a incrementarse, reduciendo progresivamente el espacio disponible para otras prioridades del gasto público.

D. Coordinación Nación - territorio imperfecta

En los sistemas descentralizados, la sostenibilidad fiscal no depende únicamente del equilibrio del Gobierno central, sino también de la forma en que se articulan las finanzas entre los distintos niveles de gobierno. La coordinación entre la Nación y los entes territoriales resulta determinante para evitar desequilibrios y garantizar una asignación eficiente de los recursos.

Desde la perspectiva del federalismo fiscal desarrollada por WALLACE OATES¹⁰², el sistema funciona de manera adecuada cuando las responsabilidades de gasto están claramente definidas, las fuentes de ingreso son consistentes con dichas competencias y existen mecanismos efectivos de coordinación y disciplina fiscal. Esta alineación permite que cada nivel de gobierno asuma sus funciones con recursos suficientes y reglas claras.

Cuando esa correspondencia no es precisa, pueden surgir duplicidades en el gasto, incentivos para trasladar presiones fiscales al nivel central y pérdidas de eficiencia en la asignación de recursos. En el caso colombiano, la interacción entre transferencias nacionales, responsabilidades territoriales y restricciones presupuestales configura un escenario en el que pueden emerger tensiones estructurales si no se mantiene una coordinación adecuada entre niveles de gobierno.

102 OATES. *Fiscal federalism*, cit.

E. Gobernanza multinivel y disciplina fiscal

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos¹⁰³, sostiene que la disciplina fiscal sostenible requiere algo más que ajustes coyunturales. Entre los elementos centrales menciona la transparencia presupuestal, la existencia de reglas fiscales claras, una coordinación efectiva entre niveles de gobierno y la evaluación permanente de los riesgos fiscales.

Desde esta perspectiva, la sostenibilidad no depende únicamente de reducir el déficit en un año determinado. También exige coherencia entre la política fiscal nacional, las responsabilidades territoriales, las obligaciones contingentes y los subsidios implícitos que asume el Estado. Cuando estos componentes no están alineados, las presiones fiscales tienden a acumularse.

En el caso colombiano, el riesgo macrofiscal estructural no proviene de un solo factor, sino de la combinación de varios elementos: subsidios energéticos costosos, un gasto social rígido, un sistema de seguridad social con déficits estructurales y una coordinación fiscal multinivel que enfrenta limitaciones. Ninguno de estos factores implica por sí solo una crisis inmediata, pero en conjunto generan una presión constante sobre el presupuesto y reducen de forma gradual el espacio fiscal disponible.

Por ello, el desafío no se limita a controlar el déficit anual, sino a corregir los desequilibrios estructurales que condicionan la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

IV. IMPLICACIONES INSTITUCIONALES

La sostenibilidad fiscal no depende únicamente de cifras como el déficit o la deuda. También depende de la calidad de las institucio-

103 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. "Sustainability of public finances in OECD countries: From fiscal consolidation to state redesign?", *OECD Papers on Budgeting*, n.º 2025/12, París, OECD, 2025, disponible en [https://www.oecd.org/en/publications/sustainability-of-public-finances-in-oecd-countries_df89a38a-en.html].

nes que regulan la política fiscal. Desde la economía institucional, las reglas, los incentivos y la credibilidad son elementos centrales para garantizar estabilidad en el tiempo.

A. La regla fiscal y la credibilidad del Estado

Desde el enfoque institucional de DOUGLASS NORTH¹⁰⁴, las instituciones constituyen las “reglas del juego” que organizan los incentivos y reducen la incertidumbre en una sociedad. Trasladado al ámbito de las finanzas públicas, la regla fiscal cumple esa función al fijar parámetros claros para la conducción de la política presupuestal y delimitar el margen de discrecionalidad de las autoridades.

En términos prácticos, una regla fiscal establece límites al déficit estructural, define trayectorias de ajuste y fija compromisos de mediano plazo que orientan las decisiones de gasto y endeudamiento. Al proporcionar un marco previsible, contribuye a ordenar las expectativas de los distintos actores económicos.

Cuando este tipo de regla es creíble y se aplica de manera consistente, tiende a reducir la percepción de riesgo por parte de los inversionistas, lo que puede traducirse en menores costos de financiamiento para el Estado. Así mismo, refuerza la estabilidad macroeconómica al anclar la política fiscal en criterios de sostenibilidad y disciplina, fortaleciendo la reputación y la previsibilidad institucional.

B. Presiones políticas y diseño institucional

No obstante, como también señala NORTH¹⁰⁵, las instituciones no funcionan de manera aislada ni automática; están insertas en un entorno político y social que influye en su aplicación. Las reglas pueden existir formalmente, pero su eficacia depende de los incentivos y presiones que enfrentan quienes deben cumplirlas.

104 NORTH. *Institutions, institutional change and economic performance*, cit.

105 Ídem.

En escenarios marcados por choques económicos, mayores demandas sociales o ciclos electorales, es frecuente que surjan presiones para flexibilizar las metas fiscales o ampliar el gasto público. Estas circunstancias pueden llevar a replantear compromisos previamente establecidos, en especial cuando el costo político de mantener la disciplina resulta elevado.

De allí emerge una tensión permanente entre la disciplina fiscal y la atención de necesidades sociales inmediatas. Cuando las reglas se modifican con frecuencia o se aplican de manera discrecional, su capacidad para orientar expectativas y generar credibilidad se debilita, reduciendo su efecto como ancla institucional.

C. Dependencia de ingresos extraordinarios

Un desafío institucional relevante radica en la dependencia de ingresos que no tienen carácter permanente, como los excedentes financieros, los recursos de capital o aquellos vinculados a ciclos favorables de los *commodities*. Estas fuentes pueden aliviar transitoriamente las cuentas fiscales, pero no garantizan una base estable de financiamiento en el tiempo.

Cuando la sostenibilidad depende de este tipo de ingresos extraordinarios, el anclaje estructural se debilita. La política fiscal tiende a comportarse de manera procíclica: muestra mejoras durante períodos de bonanza y se deteriora con rapidez cuando la economía se desacelera o los precios internacionales caen.

Desde el punto de vista institucional, esto implica que una regla fiscal puede cumplirse formalmente en determinados años sin que se hayan corregido los desequilibrios de fondo. El resultado es una apariencia de estabilidad que no necesariamente refleja una consolidación estructural de las finanzas públicas.

D. Estándares internacionales de sostenibilidad fiscal

Los organismos internacionales especializados en control y contabilidad pública han establecido lineamientos claros en materia de sostenibilidad fiscal. Tanto la Organización Internacional de las

Entidades Fiscalizadoras Superiores –INTOSAI– como la Federación Internacional de Contadores –IFAC–, coinciden en que una gestión fiscal sostenible exige una visión amplia del balance público y de sus implicaciones en el tiempo.

Uno de los principios centrales es la transparencia intergeneracional. Las decisiones presupuestales actuales no deberían trasladar cargas desproporcionadas a las generaciones futuras. Esto supone informar con claridad el costo de la deuda, evaluar los compromisos de largo plazo y considerar los efectos demográficos y pensionales que pueden incidir sobre el gasto público en las próximas décadas.

Otro componente fundamental es el reporte de riesgos contingentes. El Estado no solo enfrenta deuda explícita; también asume obligaciones potenciales derivadas de demandas judiciales, garantías otorgadas, asociaciones público-privadas o fondos de estabilización deficitarios. Identificar y cuantificar estos pasivos permite anticipar presiones fiscales y reducir la probabilidad de ajustes abruptos en el futuro.

Así mismo, resulta necesario evaluar de manera integral los pasivos implícitos. Déficits pensionales, subsidios acumulados o garantías no formalizadas como deuda representan compromisos reales que inciden en la sostenibilidad. Por ello, el análisis no puede limitarse al déficit anual, sino que debe incorporar una lectura completa del balance público.

Desde una perspectiva institucional, la sostenibilidad fiscal depende tanto de la existencia de reglas como de su credibilidad. La regla fiscal puede fortalecer el anclaje institucional, pero enfrenta presiones políticas constantes. Si además, el financiamiento depende de ingresos extraordinarios, la estabilidad estructural se debilita. En este contexto, la transparencia y el reporte integral de riesgos se convierten en condiciones indispensables.

En definitiva, la sostenibilidad no es únicamente un asunto contable o financiero; es, ante todo, un problema institucional. Sin reglas creíbles, claridad intergeneracional y una evaluación exhaustiva de riesgos, la estabilidad fiscal tiende a volverse frágil con el paso del tiempo.

V. RECOMENDACIONES ESTRUCTURALES

Las siguientes recomendaciones no se orientan a corregir el déficit de un año específico, sino a fortalecer la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. Desde la perspectiva de la sostenibilidad intertemporal y la economía institucional, el objetivo es preservar estabilidad sin afectar crecimiento ni equidad.

A. Fortalecer el resultado primario estructural

El resultado primario, definido como la diferencia entre ingresos y gastos antes del pago de intereses, es una variable clave para la estabilidad de la deuda pública. Permite determinar si el Estado financia su operación corriente sin recurrir de forma sistemática al endeudamiento.

Cuando este resultado es estructuralmente negativo, la deuda tiende a crecer de manera sostenida, obligando al gobierno a financiar tanto el servicio de la deuda como el gasto básico, lo que reduce el margen fiscal y aumenta la vulnerabilidad ante choques financieros.

Como señalan REINHART y ROGOFF¹⁰⁶, los países con altos niveles de endeudamiento necesitan mantener superávits primarios sostenidos para evitar trayectorias explosivas. La estabilidad no depende solo del crecimiento, sino de balances primarios consistentes en el tiempo.

Por ello, fortalecer el resultado primario exige consolidar ingresos permanentes, revisar gastos ineficientes y reducir la dependencia de recursos extraordinarios, priorizando el componente estructural del balance fiscal sobre mejoras coyunturales.

B. Reducir la rigidez del gasto

Un presupuesto altamente rígido limita la capacidad del Estado para ajustarse ante choques económicos. Cuando una parte significativa

106 REINHART y ROGOFF. "Growth in a time of debt", cit.

del gasto está previamente comprometida, se reduce el margen para reasignar recursos o responder con agilidad a una desaceleración.

Esta rigidez proviene, en gran medida, de obligaciones constitucionales, transferencias automáticas, servicio de la deuda y compromisos pensionales, que no pueden modificarse fácilmente en el corto plazo.

Como advierte ALLEN SCHICK¹⁰⁷, el predominio del gasto obligatorio debilita la capacidad contracíclica de la política fiscal. Reducir la rigidez no implica desmontar el gasto social, sino mejorar su focalización y eficiencia, priorizando inversión con mayor impacto y recuperando margen de maniobra sin afectar la función social del Estado.

C. Regla fiscal con componente anticíclico explícito

Las reglas fiscales deben garantizar estabilidad sin profundizar las fluctuaciones económicas. Un diseño inadecuado puede inducir recortes en recesión o expansiones excesivas en auge, amplificando el ciclo en lugar de moderarlo.

El FMI y la OCDE señalan que los marcos modernos incorporan metas estructurales ajustadas por el ciclo, cláusulas de escape claras y presupuestos de mediano plazo, lo que permite diferenciar desequilibrios temporales de problemas estructurales y actuar sin perder credibilidad.

Un componente anticíclico explícito favorece el ahorro en épocas de bonanza y su utilización en recesión, reduciendo ajustes bruscos y preservando la estabilidad macroeconómica.

D. Reformar subsidios energéticos

Los subsidios energéticos, en especial los asociados al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles –FEPC–, han acumulado presiones fiscales. Cuando los precios internacionales suben y no se trasladan plenamente al mercado interno, el Estado debe cubrir el diferencial, aumentando las necesidades de financiamiento.

107 SCHICK. “Budgeting for fiscal space”, cit.

Una reforma estructural debería reducir subsidios generalizados, focalizar apoyos en los hogares vulnerables e incorporar mecanismos automáticos de ajuste para limitar la discrecionalidad. La evidencia internacional indica que estos subsidios suelen ser regresivos y costosos, por lo que su rediseño busca proteger la sostenibilidad fiscal sin desmontar la protección social.

E. Mejorar la coordinación fiscal territorial

En sistemas descentralizados, la sostenibilidad fiscal no depende solo del gobierno central, sino de la coherencia entre niveles y de una adecuada distribución de competencias y recursos.

Según el enfoque del federalismo fiscal de WALLACE OATES¹⁰⁸, la descentralización funciona mejor cuando las responsabilidades de gasto se corresponden con fuentes de ingreso propias, lo que reduce distorsiones y fortalece la gestión responsable.

Por ello, es necesario clarificar competencias, fortalecer ingresos territoriales, consolidar sistemas de información y asegurar supervisión fiscal efectiva. De lo contrario, pueden generarse desequilibrios y trasladarse presiones financieras al nivel central.

F. Institucionalizar la evaluación de riesgos contingentes

No todas las obligaciones del Estado se reflejan en el saldo de la deuda; existen pasivos contingentes y compromisos implícitos que pueden generar presiones fiscales futuras. Por ello, la sostenibilidad no debe evaluarse solo a partir del déficit anual.

Según los estándares de la INTOSAI y la IFAC, una gestión responsable exige identificar y cuantificar riesgos judiciales, garantías y obligaciones implícitas –como las pensionales–, así como publicar informes periódicos sobre riesgos fiscales. Institucionalizar estos análisis fortalece la transparencia y reduce la incertidumbre.

108 OATES. *Fiscal federalism*, cit.

Estas reformas no buscan ajustes coyunturales, sino bases más sólidas para la sostenibilidad intertemporal y la estabilidad macroeconómica. La disciplina fiscal no se limita a reducir el déficit anual, sino a mejorar el balance estructural, disminuir rigideces y gestionar integralmente los riesgos, reforzando el marco institucional sin recurrir a austeridad indiscriminada.

VI. RIESGO SISTÉMICO DE LAS FINANZAS DEL ESTADO

El análisis prospectivo fiscal busca anticipar cómo podrían evolucionar las finanzas públicas ante cambios en las condiciones macroeconómicas. No se limita a describir la situación actual, sino que evalúa escenarios y sus efectos sobre el presupuesto y la deuda.

La sostenibilidad no depende solo de los resultados presentes, sino de la trayectoria del crecimiento, las tasas de interés y la disciplina presupuestal. Variaciones en estos factores pueden modificar de manera significativa la dinámica de la deuda y el margen de acción del Estado en el mediano y largo plazo.

A. Escenario base

En un escenario moderado con crecimiento cercano al 2% anual y tasas de interés entre 6% y 7%, el costo del financiamiento supera la expansión del producto ($r > g$). Cuando esta condición persiste, la deuda crece más rápido que la economía y la relación deuda/PIB tiende a aumentar, aun sin un déficit significativamente mayor.

En este contexto, estabilizar la deuda exige superávits primarios sostenidos que compensen el diferencial entre interés y crecimiento. Como advierten REINHART y ROGOFF¹⁰⁹, si el financiamiento supera al crecimiento durante varios años, el margen fiscal se reduce gradualmente y se requiere disciplina constante para evitar un deterioro progresivo.

109 REINHART y ROGOFF. "Growth in a time of debt", cit.

B. Escenario de choque negativo

Si en ese escenario se presenta un choque adverso –p. ej., una reducción del crecimiento de 2% a 1%–, el impacto fiscal sería relevante. Un menor dinamismo económico reduce el recaudo y puede aumentar el gasto, especialmente si se activan apoyos sociales.

En consecuencia, el déficit se ampliaría y el Estado requeriría mayor endeudamiento, acelerando el crecimiento de la deuda. Además, un deterioro de las perspectivas fiscales puede elevar la prima de riesgo y encarecer el financiamiento, intensificando la presión presupuestal. Como advierte el FMI¹¹⁰, los países con espacio fiscal limitado son más vulnerables a estos choques y enfrentan ajustes más exigentes para restablecer el equilibrio.

C. Escenario de choque en tasas de interés

Un aumento de 200 puntos básicos en la tasa de interés puede tener efectos significativos cuando el endeudamiento es elevado. Incluso variaciones moderadas en el costo del crédito incrementan el servicio de la deuda y presionan el presupuesto.

A medida que los pagos por intereses crecen, una mayor proporción de los ingresos se destina a cubrir obligaciones financieras, reduciendo el espacio para inversión y otras prioridades. Si el servicio de la deuda aumenta más rápido que los ingresos, se consolida una rigidez acumulativa que limita la flexibilidad fiscal.

Como señala OLIVIER BLANCHARD¹¹¹, la sostenibilidad depende de la diferencia entre tasa de interés y crecimiento: si la primera sube y el segundo se mantiene bajo, estabilizar la deuda exige mayores esfuerzos fiscales.

110 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Monitor Fiscal*, Washington, D. C., FMI, 2024.

111 BLANCHARD. “Public debt and low interest rates”, cit.

D. Naturaleza del riesgo sistémico

El riesgo sistémico en el ámbito fiscal no implica necesariamente insolvencia inmediata. Con frecuencia, el sistema sigue cumpliendo sus obligaciones, pero con un margen de maniobra cada vez más reducido. El problema no es un colapso súbito, sino una pérdida progresiva de flexibilidad.

En este contexto, cada nuevo choque exige ajustes más severos. La capacidad de absorción disminuye y las decisiones presupuestales se tornan más restrictivas, lo que comprime gradualmente el espacio para inversión pública y políticas sociales.

Se configura así una restricción acumulativa: el deterioro no es abrupto, pero sí persistente, y limita crecientemente la capacidad de respuesta frente a nuevos desafíos.

E. Conclusión prospectiva

El análisis indica que el equilibrio fiscal actual es, en buena medida, frágil y está sujeto a condiciones específicas. Su estabilidad no descansa únicamente en los resultados observados hoy, sino en la permanencia de ciertos supuestos macroeconómicos y en la consistencia de la política económica.

Entre esos factores se encuentran un crecimiento económico suficiente para ampliar la base tributaria, tasas de interés relativamente estables que no encarezcan de forma abrupta el servicio de la deuda, una disciplina fiscal sostenida en el tiempo y un manejo cuidadoso del gasto rígido. La combinación de estos elementos permite contener la dinámica de la deuda y preservar cierto margen de acción.

Sin embargo, si el crecimiento pierde dinamismo o las tasas de interés aumentan de manera significativa, la relación deuda/PIB puede comenzar a mostrar una trayectoria ascendente. En ese escenario, la presión sobre las finanzas públicas se intensifica y se requieren mayores esfuerzos para evitar un deterioro progresivo.

En definitiva, la sostenibilidad fiscal no es un resultado automático. Depende de la coherencia macroeconómica y del fortalecimiento institucional continuo que respalde decisiones consistentes a lo largo del tiempo.

VII. CONCLUSIÓN

El período 2021-2024 marca una etapa de transición en las finanzas públicas colombianas. En 2021 todavía eran visibles los efectos fiscales de la pandemia: un déficit elevado, un aumento significativo del endeudamiento y una expansión del gasto orientada a sostener la actividad económica y proteger a los hogares. A partir de 2022 comenzó un proceso de consolidación apoyado en la recuperación del crecimiento y en un mayor dinamismo de los ingresos tributarios. No obstante, esa mejora tuvo un alcance parcial y no constituyó una transformación estructural completa de las cuentas públicas.

No se advierte una crisis fiscal inmediata. El Estado conserva acceso a los mercados de financiamiento y la regla fiscal continúa operando como referente institucional. Tampoco se observan rupturas abruptas en el funcionamiento del sistema presupuestal. En línea con lo planteado por BLANCHARD¹¹², mientras exista credibilidad y capacidad de ajuste, es posible sostener niveles relativamente altos de deuda sin que ello derive automáticamente en insolvencia.

Sin embargo, más allá de la ausencia de una crisis inmediata, se aprecia una fragilidad estructural creciente. Una primera fuente de vulnerabilidad es la elevada rigidez del gasto. Una proporción significativa del presupuesto se encuentra comprometida en transferencias obligatorias, funcionamiento, seguridad social y servicio de la deuda, lo que reduce la flexibilidad ante eventuales choques. Como advierte ALLEN SCHICK¹¹³, cuando el gasto obligatorio domina la estructura presupuestal, la política fiscal pierde capacidad contracíclica.

A ello se suma el aumento sostenido del servicio de la deuda. El crecimiento de los pagos por intereses genera un efecto acumulativo: cada año se destinan más recursos a cumplir obligaciones financieras, lo que restringe el espacio para inversión y otras prioridades. Como han señalado CARMEN REINHART y KENNETH ROGOFF¹¹⁴, niveles elevados de endeudamiento no necesariamente desencade-

112 Ídem.

113 SCHICK. "Budgeting for fiscal space", cit.

114 REINHART y ROGOFF. "Growth in a time of debt", cit.

nan crisis inmediatas, pero sí reducen el margen de política económica y aumentan la exposición frente a perturbaciones externas.

Otro elemento es la debilidad del resultado primario. Cuando este es insuficiente para consolidar una trayectoria descendente de la deuda, la sostenibilidad depende en mayor medida del crecimiento económico y se vuelve más sensible a variaciones en las tasas de interés. Desde una perspectiva intertemporal, ello implica que el equilibrio fiscal no está plenamente asegurado y que el margen de ajuste futuro puede verse limitado.

Además, parte de la mejora observada en algunos años estuvo asociada a ingresos no estructurales, como precios internacionales favorables o recursos extraordinarios. Desde la óptica institucional de DOUGLASS NORTH¹¹⁵, la estabilidad duradera exige reglas creíbles y bases fiscales previsibles. Cuando los ingresos son volátiles, el anclaje institucional se debilita y aumenta la incertidumbre.

En este contexto, la sostenibilidad fiscal depende de dos condiciones centrales. La primera es un crecimiento económico suficiente. Si la economía crece por encima del costo de la deuda, la relación deuda/PIB puede estabilizarse con mayor facilidad; si ocurre lo contrario, el esfuerzo fiscal requerido se incrementa. La segunda es el fortalecimiento institucional: una regla fiscal creíble, transparencia en los riesgos contingentes, adecuada coordinación entre niveles de gobierno y disciplina presupuestal sostenida. El FMI y la OCDE han subrayado que la estabilidad fiscal duradera depende no solo de metas numéricas, sino también de la calidad de la gobernanza.

Entre 2021 y 2024, Colombia transitó desde un déficit extraordinario asociado a la pandemia hacia una fase de consolidación incompleta. No se observa una crisis inmediata, pero sí una estructura fiscal más sensible a choques de crecimiento y a aumentos en las tasas de interés. La estabilidad futura no está garantizada por inercia; requerirá fortalecer el resultado primario estructural, reducir rigideces y consolidar la arquitectura institucional que respalda la política fiscal.

115 NORTH. *Institutions, institutional change and economic performance*, cit.

CONCLUSIONES

El examen integral del control fiscal y de la sostenibilidad de las finanzas públicas colombianas durante el período 2021-2024 permite formular una conclusión central: no existe una crisis fiscal inmediata, pero sí una fragilidad estructural creciente que condiciona el margen de acción del Estado en el mediano y largo plazo.

En términos nominales, el período muestra una trayectoria mixta. Tras el choque expansivo derivado de la pandemia, el 2022 evidenció una mejora visible en el déficit y en algunos indicadores agregados. Sin embargo, una reducción coyuntural del déficit no equivale a una consolidación estructural. El ajuste observado dependió en buena medida del ciclo económico y de ingresos transitorios, más que de transformaciones profundas en la arquitectura del gasto o en la estructura tributaria. En consecuencia, la sostenibilidad alcanzada fue condicionada y sensible a la reversión del entorno macroeconómico.

Desde la perspectiva de la dinámica de la deuda, el análisis confirma la relevancia de la relación entre tasa de interés y crecimiento económico. Cuando la tasa de interés efectiva supera el crecimiento, la estabilización de la deuda exige superávits primarios sostenidos. En el caso colombiano, el aumento del servicio de la deuda y la fragilidad del resultado primario reducen el espacio fiscal y elevan la vulnerabilidad ante choques externos. La deuda no se encuentra fuera de control, pero su trayectoria muestra señales de tensión acumulativa.

Un segundo eje crítico es la rigidez estructural del gasto. Una proporción significativa del presupuesto se encuentra comprometida en transferencias obligatorias, funcionamiento, servicio de la deuda y componentes de seguridad social. Cuando el gasto rígido

domina la estructura presupuestal, la política fiscal pierde capacidad contracíclica y margen de ajuste. En este contexto, cualquier desaceleración del recaudo tiende a trasladar el ajuste hacia la inversión pública o hacia mayor endeudamiento, reduciendo la capacidad de respuesta del Estado.

El análisis contable y patrimonial complementa esta lectura macrofiscal. Aun cuando entre 2021 y 2023 se emitieron opiniones sin salvedades, persistieron señales estructurales de fragilidad: patrimonio negativo, crecimiento sostenido de pasivos y aumento de contingencias. Esta situación plantea tensiones intertemporales entre asignación, distribución y estabilización. Además, la sostenibilidad no depende únicamente de normas formales, sino de la capacidad efectiva para aplicarlas. Las debilidades en conciliaciones, reconocimiento de obligaciones y control interno muestran que la calidad de la información financiera es un componente esencial de la disciplina fiscal.

Particular atención merece el riesgo fiscal implícito. Los pasivos contingentes y las obligaciones potenciales pueden resultar tan relevantes como la deuda explícita. Su volumen acumulado no configura una crisis inmediata, pero sí un riesgo sistémico latente que podría materializarse ante decisiones judiciales adversas o choques macroeconómicos. Ignorar estas obligaciones distorsiona la evaluación real de la sostenibilidad.

Así mismo, la dependencia de ingresos extraordinarios y extractivos incrementa la exposición a la volatilidad externa. En ausencia de reformas estructurales, las mejoras coyunturales tienden a revertirse cuando cambian las condiciones del entorno.

En suma, el período analizado revela una sostenibilidad fiscal condicionada: el sistema funciona, conserva acceso a financiamiento y mantiene marcos institucionales como la regla fiscal, pero opera con márgenes cada vez más estrechos. El riesgo no es el colapso abrupto, sino la acumulación progresiva de restricciones que limita la capacidad de inversión, reduce la flexibilidad contracíclica y traslada cargas hacia el futuro.

El desafío principal no consiste únicamente en reducir el déficit anual, sino en fortalecer el resultado primario estructural, contener el crecimiento del gasto rígido, mejorar la coordinación multinivel, institucionalizar la gestión de riesgos contingentes y elevar la calidad del sistema de información financiera. La sostenibilidad fiscal, entendida en sentido intertemporal, es tanto un problema macroeconómico como institucional.

En definitiva, el control fiscal no debe limitarse a verificar cifras, sino a evaluar trayectorias. Más que un balance estático, lo determinante es la coherencia dinámica entre ingresos, gasto, deuda y capacidad institucional. Solo a través de reformas estructurales y de una disciplina intertemporal consistente podrá evitarse que la fragilidad actual evolucione hacia una restricción estructural más severa en el futuro.

REFERENCIAS

- ALLEN, RICHARD; RICHARD HEMMING y BARRY H. POTTER (eds.). *The International handbook of public financial management*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013.
- BLANCHARD, OLIVIER. "Public debt and low interest rates", *American Economic Review*, vol. 109, n.º 4, 2019, pp. 1.197 a 1.229, disponible en [<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.109.4.1197>].
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Monitor Fiscal*, Washington, D. C., FMI, 2024.
- HOOD, CHRISTOPHER. "A public management for all seasons?", *Public Administration*, vol. 69, n.º 1, 1991, pp. 3 a 19.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS -IFAC-. *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, Nueva York, IFAC, 2018, disponible en [<https://www.ipsasb.org/publications/2018-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements-15>].
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. "Finances, organization, and accountability", en ÍD. *IMF Annual report 2014: From stabilization to sustainable growth*, Washington, D. C., IMF, 2014, pp. 57 a 71, disponible en [<https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781498315357/9781498315357.xml>].
- MUSGRAVE, RICHARD ABEL. *The theory of public finance: A study in public economy*, Nueva York, McGraw-Hill, 1959.
- NORTH, DOUGLASS C. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- OATES, WALLACE E. *Fiscal federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on budgetary governance*, OECD, 18 de febrero de 2015, disponible en [<https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2022-04/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>].

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences*, París, OECD, 2017, disponible en [https://www.oecd.org/en/publications/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en.html].

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. "Sustainability of public finances in OECD countries: From fiscal consolidation to state redesign?", *OECD Papers on Budgeting*, n.º 2025/12, París, OECD, 2025, disponible en [https://www.oecd.org/en/publications/sustainability-of-public-finances-in-oecd-countries_df89a38a-en.html].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES –INTOSAI–. *ISSAI 100. Principios fundamentales de auditoría del sector público*, Viena, INTOSAI, 2019, disponible en [<https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/>].

POLLITT, CHRISTOPHER y GEERT BOUCKAERT. *Public management reform: A comparative analysis–Into the age of austerity*, 4.^a ed., Oxford, Oxford University Press, 2017.

REINHART, CARMEN M. y KENNETH S. ROGOFF. "Growth in a time of debt", *American Economic Review*, vol. 100, n.º 2, 2010, pp. 573 a 578, disponible en [<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.2.573>].

SCHICK, ALLEN. "Why most developing countries should not try New Zealand's reforms", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n.º 1, 1998, pp. 123 a 131.

SCHICK, ALLEN. "Budgeting for fiscal space", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2009/2, 2009, pp. 7 a 24, disponible en [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-journal-on-budgeting/volume-9/issue-2_budget-v9-2-en.html].

STIGLITZ, JOSEPH E. *La economía del sector público*, 3.^a ed., MA. ESTHER RABASCO y LUIS TOHARIA (trads.), Barcelona, Antoni Bosch, editor, 2000.

LA AUTORA

ANA ELENA MONSALVO HERRERA es experta en finanzas públicas, desarrollo territorial y políticas públicas. Es profesional en Administración en Comercio Internacional, Especialista en Logística Comercial Nacional e Internacional y Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia. También cuenta con una Maestría en Economía Internacional y es Doctora en Modelado en Política y Gestión Pública en la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Cuenta con más de 18 años de experiencia en el sector público y privado, desempeñándose en áreas relacionadas con planeación, control fiscal, diseño de políticas públicas y gestión territorial. A lo largo de su trayectoria ha ocupado cargos directivos y de asesoría en entidades nacionales y territoriales, incluyendo la Administradora Colombiana de Pensiones y la Contraloría General de la República, donde se desempeñó como Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas.

Ha participado en procesos de formulación de políticas públicas, planeación estratégica institucional y análisis de finanzas públicas, así como en espacios académicos y editoriales relacionados con economía pública y desarrollo territorial.

Correo [anae.monsalvoh@utadeo.edu.co]

ORCID [<https://orcid.org/0009-0006-9000-7952>]



Editado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–,
en febrero de 2026

Se compuso en caracteres Cambria de 12 y 9 ptos.

Bogotá, Colombia