



# Gastos de funcionamiento: ¿aumento desmesurado?

**Informe #53**

*Julio  
de 2024*

En este informe analizamos el comportamiento de los gastos de funcionamiento en el Presupuesto General de la Nación. Encontramos un aumento real del 40% en los últimos 5 años. El principal responsable es el rubro de transferencias corrientes en lugar de los gastos de personal.

## Índice

— Introducción .....	3
— Comportamiento agregado del gasto 2019-2024 .....	4
— Desagregación del aumento del gasto de funcionamiento 2019 - 2024 .....	6
— Recomendaciones .....	10

## — Introducción

El presente informe tiene como objetivo analizar el comportamiento de los gastos de funcionamiento en el Presupuesto General de la Nación (PGN) durante los últimos cinco años. En particular, el estudio revela un aumento real del 40% en estos gastos. Una tendencia que despierta preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del uso de los recursos públicos. Los gastos responsables de este aumento no son los gastos de personal, como puede pensar cualquier persona cuando piensa en gastos de funcionamiento. Los responsables son las transferencias corrientes, lo que plantea nuevas preguntas sobre la administración y la distribución del presupuesto.

El Presupuesto General de la Nación se divide en tres grandes rubros: gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda. Cada uno de estos componentes desempeña un papel crucial en el desarrollo económico y social del país. Los gastos de funcionamiento abarcan el costo de mantener la administración pública operativa, incluidos los salarios de los funcionarios, bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de las instituciones, pero también las transferencias corrientes. Los gastos de inversión, por su parte, están destinados a proyectos que promueven el crecimiento y desarrollo, como infraestructura, educación y salud. Finalmente, el servicio de la deuda corresponde a los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda pública.

El Observatorio Fiscal encontró un aumento significativo en cada uno de estos tres grandes rubros entre los años 2019 y 2024. Ajustando por inflación, los gastos de funcionamiento crecieron \$87,5 billones entre 2019 y 2024. Estos \$87,5 billones representan un aumento de casi el 40% frente al gasto de funcionamiento de 2019 y un 5,5% del PIB proyectado para 2024. Los gastos de inversión y el servicio de la deuda también mostraron incrementos importantes. Estos y otros resultados pueden visualizarse a través de la herramienta interactiva [PePE: Presupuesto en Perspectiva Económica](#) del Observatorio Fiscal. En el presente informe, nos centraremos en las principales causas del incremento observado en el rubro de funcionamiento.

Este documento busca no solo cuantificar estos cambios, sino también desentrañar los factores que han contribuido a ellos y evaluar si este aumento en los gastos de funcionamiento

está justificado o si representa una carga innecesaria para las finanzas públicas. Así mismo, finalizamos con recomendaciones de política con el fin de contribuir al debate sobre la sostenibilidad y eficiencia del gasto público en Colombia.

## — Comportamiento agregado del gasto 2019-2024

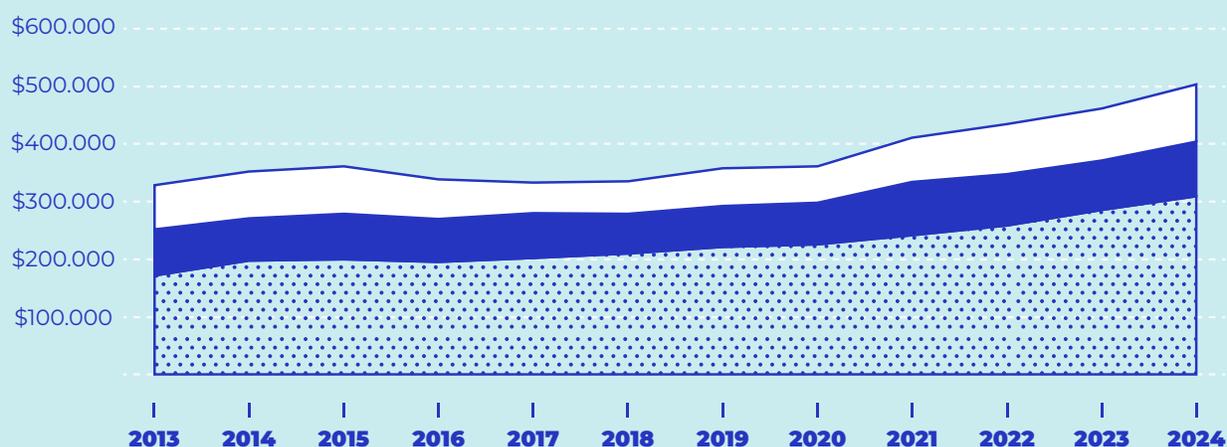
El gasto público ha crecido considerablemente durante los últimos 20 años impulsado, por un lado, por el incremento de los ingresos de la Nación, y por el otro, por las constantes presiones sociales en bienes y servicios públicos necesarios como educación, salud, seguridad social, entre otros.

Gráfico 1. Apropriaciones históricas del presupuesto de gastos (2013 - 2024).

# APROPIACIONES HISTÓRICAS DEL PRESUPUESTO DE GASTOS (2013-2024)

**\$ cifras en miles de millones de pesos constantes de 2024**

**FUNCIONAMIENTO** **DEUDA** **INVERSIÓN**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



**Observatorio fiscal**  
de la Pontificia Universidad Javeriana

El Gráfico 1 muestra las apropiaciones históricas del presupuesto de gastos entre 2013 - 2024 por tipo de gasto para cada año a precios constantes. El PGN ha tenido una tendencia a crecer en términos reales, durante los últimos años y sólo se ha contraído en 2016 y 2017, mientras que su composición se ha mantenido relativamente estable entre funcionamiento (60%), deuda (20%) e inversión (20%).

### Cuadro 1. PGN 2019 vs PGN 2024 por tipo de gasto.

Cifras en billones de pesos constantes de 2024

Tipo de gato/Año	2019	2024	Incremento
<b>Funcionamiento</b>	\$ 220,7	\$ 308,2	\$ 87,5
<b>Deuda</b>	\$ 71,5	\$ 94,5	\$ 23,0
<b>Inversión</b>	\$ 64,5	\$ 99,9	\$ 35,4
<b>Total</b>	<b>\$ 356,7</b>	<b>\$ 502,6</b>	<b>\$ 145,9</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Observatorio fiscal**  
de la Pontificia Universidad Javeriana

El Cuadro 1 muestra las apropiaciones del PGN 2019 y las del 2024 a precios constantes desagregados por tipo de gasto. En particular, los años siguientes a la pandemia el PGN se ha expandido considerablemente pasando de \$356 billones en 2019 a \$503 billones en 2024 en precios constantes. En específico, el incremento del gasto de funcionamiento alcanza los \$87,5 billones, en deuda \$23 billones y en inversión \$35 billones.

La desagregación del aumento del gasto público en Colombia de 2019 a 2024 revela que, en términos absolutos, el mayor aumento se ha dado en los gastos de funcionamiento. En particular, los gastos de funcionamiento han aumentado en \$87,5 billones. ¿En qué específicamente nos estamos gastando estos recursos? La siguiente sección trata de responder esa pregunta.

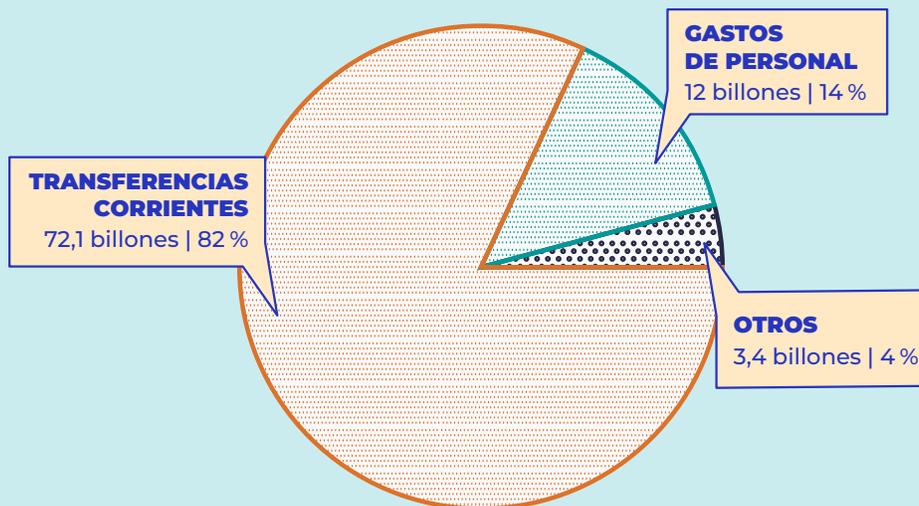
## — Desagregación del aumento del gasto de funcionamiento 2019 - 2024

Los gastos de funcionamiento son aquellos destinados a satisfacer las necesidades del Estado para cumplir con las funciones designadas en la Constitución Política y en la Ley. Este tipo de gasto se clasifica en cuentas destinadas a gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes, transferencias de capital, gastos de comercialización y producción, adquisición de activos financieros, disminución de pasivos, gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora.

Gráfico 2. Crecimiento del gasto de funcionamiento  
entre el 2019 y el 2024 por cuentas.

# CRECIMIENTO DEL GASTO DE FUNCIONAMIENTO ENTRE EL 2019 Y EL 2024 POR CUENTAS

**\$** cifras en billones  
de pesos constantes  
de 2024



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

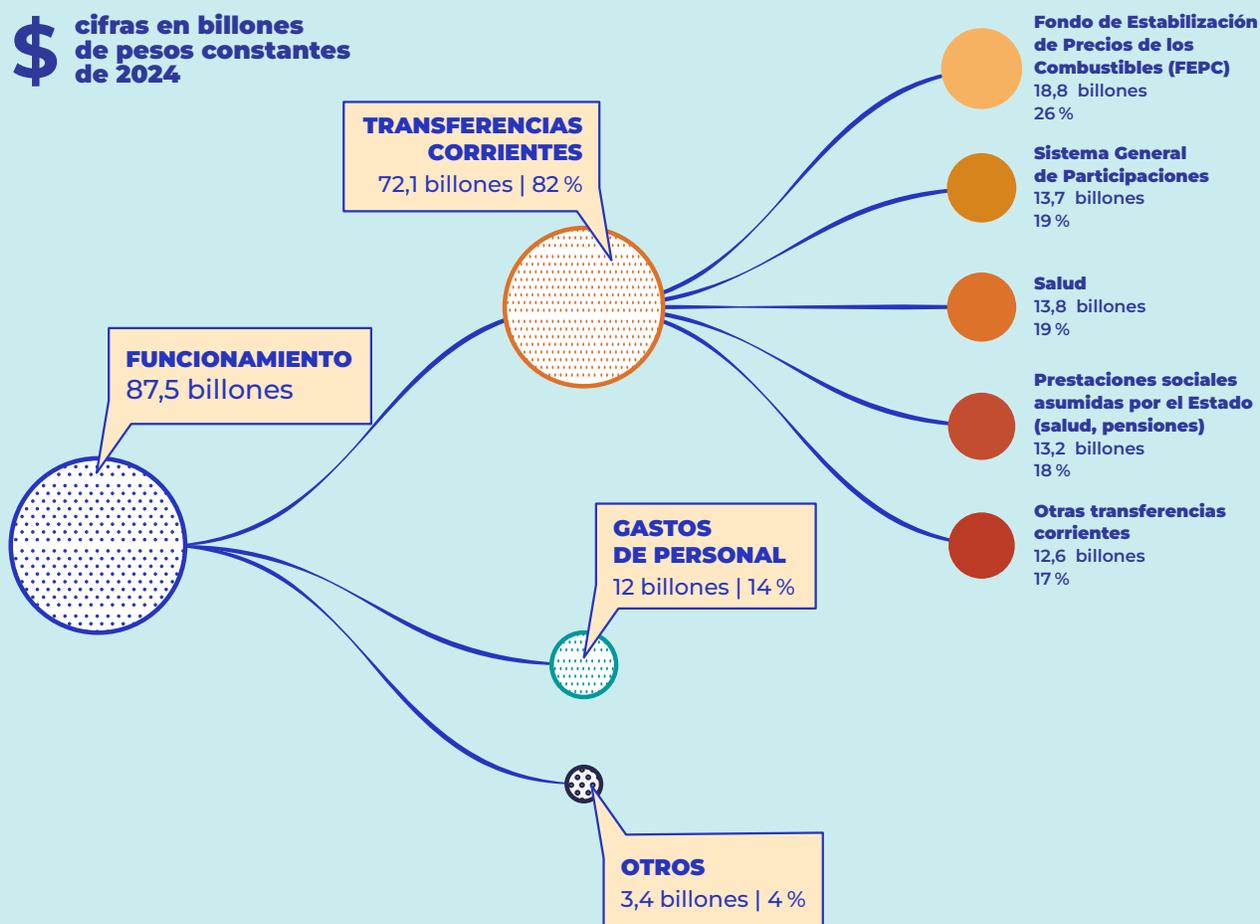


**Observatorio fiscal**  
de la Pontificia Universidad Javeriana

El Gráfico 2 muestra la composición del crecimiento del gasto de funcionamiento entre 2019 y 2024. Para este periodo, este tipo de gasto creció aproximadamente \$87,5 billones a pesos constantes, representando un aumento del 40% y un 5,5% del PIB proyectado para 2024. Este crecimiento se concentró principalmente en la cuenta de Transferencias corrientes (82%), seguido de Gastos de personal (14%) y en menor cuantía el resto de las cuentas (4%).

Gráfico 3. Desagregación del crecimiento del gasto de funcionamiento

## DESAGREGACIÓN DEL CRECIMIENTO DEL GASTO DE FUNCIONAMIENTO



Las Transferencias Corrientes son recursos que se destinan a otras entidades del sector público o privado que se hacen de manera regular en cumplimiento de la Constitución y la Ley y no implican una contraprestación directa de bienes y servicios a favor del Estado. Por su parte, los Gastos de Personal se destinan al pago de salarios y remuneraciones de los empleados públicos, así como las prestaciones sociales, aportes a seguridad social, indemnizaciones y otros beneficios.

El Gráfico 3 muestra que la cuenta de Transferencias Corrientes creció en \$72,1 billones del año 2019 al 2024, mientras que la cuenta de Gastos de Personal creció \$12 billones en el mismo periodo. Como se observa, cuatro quintas partes del cambio en funcionamiento corresponden al incremento en las transferencias corrientes.

Los \$72,1 billones de aumento en transferencias corrientes de 2019 a 2024 se desagregan de la siguiente manera:

1. \$18,8 billones se destinaron al cierre del hueco fiscal del FEPC.
2. El Sistema General de Participaciones creció \$13,7 billones, de los cuales \$7 fueron destinados a financiar gasto en educación de los gobiernos subnacionales, \$2,1 en gasto en salud, \$2,3 a FONPET y \$1,5 a financiar gasto en otros sectores distintos a salud y educación. El restante a otros gastos del SGP como saneamiento básico y agua potable (\$700 mil millones), resguardos indígenas, PAE y municipios de la ribera del río Magdalena.
3. El gasto en salud creció \$13,8 billones de los cuales \$9 se destinaron a financiar el esquema de aseguramiento en salud de la Ley 100 a través de la ADRES y los \$4,8 restantes a apoyar programas de prevención en salud en el orden territorial.
4. Las prestaciones sociales asumidas por el Estado se incrementaron en \$13,2 billones: \$6,1 se destinaron a financiar el incremento de las mesadas pensionales de Colpensiones, \$2 a financiar pensiones de la Policía Nacional, \$1,9 pensiones de los militares, \$1,7 a pensiones de los profesores y el restante a financiar otras obligaciones relacionadas con regímenes de salud y pensión especiales.
5. El resto de transferencias corrientes aumentó en \$12,6 billones. En este rubro el crecimiento fue presionado por otras transferencias que no son de origen constitucional (como el SGP) y que tampoco están relacionadas con el cumplimiento de

obligaciones en seguridad social del Estado. Principalmente, se tratan de leyes que ordenan alguna transferencia para gobiernos subnacionales, fondos o privados que administran recursos públicos para financiar gasto social.

Los \$12 billones de aumento en gasto de personal de 2019 a 2024 se desagregan de la siguiente manera:

Los \$12 billones de incremento en este tipo de gasto obedece al crecimiento de la nómina estatal y la carga prestacional asociada a ella (beneficios, primas, aportes a seguridad social, etc.). **Recordemos** que las 163 entidades del orden nacional están integradas por un total de 677.748 cargos cuyo gasto total en personal asciende actualmente a \$60 billones, de los cuales solo el 40% se destina al pago de asignaciones básicas mensuales. En específico, entre el 2019 y el 2024, los recursos destinados al pago de las asignaciones básicas crecieron \$1,6 billones mientras que las contribuciones a seguridad social incrementaron \$1,9 billones y el resto de remuneraciones asociadas a beneficios, bonificaciones y otras remuneraciones que no son consideradas factor salarial incrementaron en \$8,5 billones.

Los otros \$3,4 billones de aumento de 2019 a 2024 en gastos de funcionamiento se desagregan de la siguiente manera:

Esta porción menor de \$3,4 billones se explica por el crecimiento de otros gastos operativos de las entidades del orden nacional tal como los destinados a la adquisición de bienes y servicios tales como la contratación de servicios técnicos y profesionales, pago de arriendos, pago de servicios públicos, entre otros.

*Recuadro: EL Sistema General de Participaciones (SGP)*

*Una de las transferencias corrientes más importantes es el Sistema General de Participaciones (SGP). El SGP es el esquema de transferencias intergubernamentales de origen constitucional (artículos [356](#) y [357](#)) mediante el cual la Nación materializa la descentralización fiscal en Colombia. A través del SGP, la nación gira a los departamentos, distritos y municipios los recursos necesarios para que estos atiendan sus competencias en materia de salud, educación*

*y saneamiento básico. Este esquema ha sido objeto de múltiples reformas. Desde el 2018, la fórmula de crecimiento del SGP incluye el comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación. Bajo esta reforma y según estimaciones del MFMP 2023, el SGP seguirá creciendo durante los próximos años hasta representar el 5,5% del PIB generando una presión considerable sobre las finanzas públicas.*

## — Recomendaciones

El crecimiento en el gasto de funcionamiento del presupuesto anual está siendo impulsado principalmente por el aumento de las transferencias corrientes. Buena parte de estas transferencias no dependen de decisiones del ejecutivo, sino que obedecen a normas de carácter constitucional o legal. En la práctica, no existe mucho margen de maniobra para aminorar buena parte de esas transferencias, al menos en el corto plazo. Dicho lo anterior, el país debería considerar modificaciones legislativas y constitucionales para moderar el crecimiento de estas transferencias, entre ellas las siguientes:

**1. Dar mayor autonomía en el uso de los recursos del SGP y reducir la duplicidad de funciones entre la Nación y los Entes Territoriales.** En la práctica, la mayoría de entes territoriales son altamente dependientes de las transferencias de la Nación. Esto requiere ajustes en las reglas de distribución y usos de los recursos del SGP. Es necesario que los entes territoriales tengan un mayor grado de autonomía para orientar recursos a la ampliación de sus capacidades institucionales para generar ingresos propios a través de impuestos territoriales y así, reducir presión en las finanzas nacionales. Adicionalmente, es fundamental que no haya duplicidad entre las competencias de los entes territoriales y las entidades del orden nacional en materia de salud, educación y saneamiento básico. Esto le resta eficiencia al gasto.

**2. Impuestos a las pensiones.** En cuanto a las prestaciones sociales asumidas por el Estado, estas obligaciones seguirán generando presión sobre las finanzas debido a que en la mayoría de los casos hay derechos adquiridos de por medio, como en el caso de las pensiones

de las fuerzas militares y de policía o requieren reformas estructurales para su ajuste que deben surtir su proceso en el Congreso de la República como el régimen especial de salud de los maestros. Pese a lo anterior, hay medidas que podrían ser implementadas para reducir las inequidades de este gasto, el cual genera presión sobre el presupuesto público pero beneficia a un limitado grupo de personas. Una de ellas es la implementación de un [impuesto a las pensiones](#) y otra es la introducción de mecanismos autorregulatorios en los regímenes especiales de salud como los copagos.

**3. Priorizar los tratamientos y servicios ofrecidos por el sistema de salud.** En cuanto al gasto en [aseguramiento de salud](#), la tendencia creciente de este gasto obedece al saneamiento de las deudas acumuladas con los hospitales públicos y la ampliación de los procedimientos y tecnologías incluidas en el Plan Básico de Salud (PBS). Este plan es el conjunto de servicios de atención y reconocimientos económicos a los que tienen derecho todos los afiliados del sistema de salud. El PBS actual tiene una amplia gama de garantías y muy pocas exclusiones. El reconocimiento de la salud como un derecho fundamental no puede desconocer que los recursos disponibles siempre son limitados. Este es un debate que el país debe dar: qué servicios o procedimientos médicos son esenciales y deben financiarse a través del sistema y cuáles no.

**4. Estrechar la definición de gasto social.** En el resto de transferencias corrientes, el crecimiento ha estado asociado principalmente a gastos sociales ordenados mediante rentas de destinación específica creadas por Ley. El PGN se rige por el principio ([entre otros](#)) de “unidad de caja”. Esto quiere decir que todos los ingresos de la Nación entran a una sola bolsa común y financian todo el gasto. Sin embargo, es posible “amarrar” un ingreso a un gasto en específico siempre que se considere gasto público social. El gasto público social en Colombia tiene prioridad sobre cualquier otro tipo de gasto. El Estatuto Orgánico de Presupuesto define este gasto como aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión. Esta definición es tan amplia que ha permitido la proliferación de leyes que ordenan gasto transitorio o permanente con el calificativo de “social”. sin ninguna consideración sobre su sostenibilidad en el largo plazo.

**5. Acelerar el desmonte al subsidio a los combustibles.** El subsidio al precio de los combustibles, a través del **FEPC** es insostenible y ejerce mucha presión sobre nuestras finanzas públicas. Pese a que el incremento en los precios de la gasolina ha contribuido al cierre de esta brecha fiscal, es necesario que el Gobierno desmonte aceleradamente el subsidio al ACPM.

**6. Introducir cláusulas de escape para algunas transferencias corrientes.** Las anteriores consideraciones sobre los distintos rubros revelan un problema transversal al gasto de funcionamiento en todos los niveles de gobierno: Es necesario que esta estructura fiscal rígida del país cuente con cláusulas de escape que permitan ajustar el monto de las transferencias corrientes al ciclo económico. Estas cláusulas, aunque necesitan de reformas legales y constitucionales, serían muy útiles para garantizar la estabilidad fiscal a largo plazo y la asignación eficiente del gasto permitiendo suspender, congelar o reducir ciertas transferencias corrientes en el caso de momentos de **estrechez fiscal** como el que atravesamos.

**7. Racionalizar las primas, bonificaciones y otros rubros distintos a la asignación básica mensual.** En lo relacionado con los gastos de personal, hemos **advertido** que el componente que mayor presiones genera sobre este rubro es el pago de bonificaciones, primas, contribuciones, indemnizaciones, entre otros conceptos distintos a la asignación básica mensual (la parte de la remuneración que el empleado público recibe mes a mes y se mantiene invariable). Este hallazgo subraya la necesidad urgente de revisar detenidamente la estructura de compensación del personal público, ya que este componente adicional puede incrementar significativamente el gasto sin necesariamente traducirse en un aumento proporcional en la eficiencia o productividad. Abordar esta situación de manera estratégica podría ser fundamental para optimizar el uso de los recursos públicos y garantizar una gestión financiera más sostenible y responsable.

**8. Poner en marcha la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal.** El Observatorio Fiscal ha insistido ya varios años en la constitución y puesta en marcha de la **Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP)**. Con ella se espera que las decisiones del legislativo se apoyen en estimaciones y cálculos técnicos sobre su impacto fiscal.

**9. Implementar la presupuestación por programas y resultados.** Por todo lo anterior, desde el Observatorio Fiscal de la Javeriana consideramos pertinente implementar una **reforma** a nuestro sistema presupuestario que permita hacer más con menos y lograr mayor eficiencia en el gasto público. Para esto es necesario establecer incentivos dirigidos a orientar la gestión de las entidades del orden nacional y territorial hacia la consecución de resultados en la implementación de sus políticas públicas, un robusto sistema de monitoreo y evaluación que genere información de resultados de las políticas implementadas por cada entidad, así como un ajuste en los procesos y subprocesos de los ciclos presupuestales para incorporar la información generada por el sistema de monitoreo y evaluación en la toma de decisiones presupuestarias.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

---

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional.

**(CC BY - SA 4.0).**

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

**Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:**

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2024).

Informe sobre Gastos de funcionamiento: ¿aumento desmesurado?

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/informes>

## → Nuestro equipo

### **Oliver Pardo**

Director general

### **Liliana Heredia Rodríguez**

Directora de tributación

### **Mauricio Salazar-Saenz**

Director de empleo y seguridad social

### **Ana María Sánchez**

Directora de comunicaciones

### **Daniel Duque**

Director tecnológico

### **Angélica Nieto Riveros**

Analista de política fiscal

### **Angélica Vargas**

Analista financiera y tributaria  
Asistente de dirección

### **William Reyes**

Asesor en finanzas públicas

### **Sylvana Blanco Estrada**

Diseñadora gráfica

### **Gabriel Millan**

Analista de empleo y tributación

### **Natalia Andrea Ramírez**

Analista de datos

### **Carlos Ortíz**

Analista de datos

### **Lucía Salamanca Ruiz**

Investigadora

### **Andrés Garzón**

Interno del equipo de finanzas públicas

### **Juan Miguel Villa**

Miembro honorario

### **Sandra Rodríguez A.**

Especialista en economía de la salud



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

[ VIGILADA MINEDUCACION ]

**Observatorio  
fiscal**  
de la Pontificia  
Universidad  
Javeriana