

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2013:
"HACIA UN DESEMPEÑO EFICAZ DEL ESTADO"

CONTENIDO

PRIMERA PARTE

MENSAJE PRESIDENCIAL

ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA 2013

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2013

- I. RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO*
- II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO 2013*
- III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2013*
- IV. RESUMEN HOMOLOGADO PRESUPUESTO NACIÓN Y PLAN FINANCIERO 2013*
- V. PANORAMA PRESUPUESTAL 2011*
- VI. PANORAMA PRESUPUESTAL 2012*
- VII. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES QUE AUTORIZARON LA CREACIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECIFICA*
- VIII. PRINCIPALES BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO -IVA- AÑO GRAVABLE 2011*
- IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA*

SEGUNDA PARTE

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2013

ANEXO DE GASTO SOCIAL DEL PGN 2013

DETALLE DE LA COMPOSICION DE INGRESOS PGN 2013

**MENSAJE PRESIDENCIAL
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
2013**

MENSAJE PRESIDENCIAL
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2013
HACIA UN DESEMPEÑO EFICAZ DEL ESTADO

De acuerdo con las disposiciones de la Constitución Política y de la Ley Orgánica del Presupuesto, el Gobierno nacional presenta al Honorable Congreso de la República el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013¹. Esta iniciativa es una de las más importantes que cada año el ejecutivo somete a consideración de esa Alta Corporación y al escrutinio de los ciudadanos. En ella se materializa una parte sustancial del programa del gobierno en ejercicio y se recoge su propuesta de política para generar prosperidad para todos.

El presupuesto general de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2013 asciende a \$185,5 billones, de los cuales \$171,1 billones se financian con aportes de la Nación y \$14,4 billones, con recursos propios de las entidades descentralizadas del orden nacional que hacen parte del PGN. Este proyecto de presupuesto incluye apropiaciones para continuar los programas iniciados en administraciones anteriores, respaldados en vigencias futuras, nuevas prioridades del Gobierno y para financiar iniciativas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para todos*², cuya ejecución se realizará en el curso de esta administración, en el marco de una nueva y fortalecida institucionalidad fiscal.

I. EN LA SENDA DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

Habiendo culminado una etapa de importantes reformas fiscales, que en este siglo empezó con la Ley 617 de 2000, empezamos a cosechar sus frutos. Durante más de un decenio los colombianos hemos creado y desarrollado un marco jurídico de clase mundial que le ha permitido al país afrontar con éxito las tempestades financieras y económicas que han afectado los mercados internacionales. En este gobierno en particular hemos realizado reformas muy profundas en la institucionalidad fiscal y ahora nos concentraremos en las ejecuciones. Es la dinámica normal de los gobiernos.

El proceso de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal que ha vivido Colombia en los últimos doce años, le ha permitido preparar la economía para enfrentar choques adversos, como el que podría traer un coletazo de la crisis europea o una desaceleración más profunda de la economía de los Estados Unidos. El Gobierno

¹ Proyecto de ley "Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013".

² Ley 1450 de 2011.

nacional ha ido generando cada vez más instrumentos para asumir una postura fiscal orientada al crecimiento económico y social, con capacidad de generar respuestas contracíclicas oportunas. Los fundamentos de nuestra estabilidad macroeconómica se han fortalecido sobre la base de la coherencia en el manejo económico del país, y de la coordinación de las políticas monetaria, financiera y fiscal.

Hay tres grandes frentes que atender para preservar una situación fiscal sostenible: el primero, y más obvio, la consecución de recursos; el segundo, la disciplina en el gasto, y el tercero, la calidad de éste. Preservar la sostenibilidad fiscal requiere que los tres componentes vayan de la mano. Esto debe ser una prioridad para cualquier país puesto que una sana situación fiscal es lo que permite que una sociedad, pueda cumplir, como en el caso nuestro, con la obligación de defender los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin un flujo sostenible de recursos, el cumplimiento de esa obligación sería una tarea muy difícil. Por eso, entre otras acciones, promovimos en el Congreso una reforma constitucional³, para que el criterio de sostenibilidad fiscal sea considerado en todas las acciones del Estado; en los fallos de la justicia, en las leyes que aprueba el Congreso, en las decisiones del Ejecutivo.

Las reformas que se aprobaron modificando el sistema general de regalías⁴, creando el criterio de constitucionalidad de la sostenibilidad fiscal e introduciendo una regla fiscal⁵, conforman el nuevo marco institucional para el ejercicio y diseño de la política fiscal de mediano plazo. Este marco complementa la legislación sobre el gasto aplicable a las finanzas del sector público consolidado y de los gobiernos subnacionales, como ocurre con la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000.

Este será el primer año en que nuestro Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), nuestro Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), y el proyecto de Presupuesto General de la Nación, se construyan al amparo de esta nueva institucionalidad fiscal, en particular, al amparo de la regla fiscal, instrumento fundamental para el diseño de nuestra política.

La aplicación de la regla fiscal sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), y el ahorro de las regiones en el Sistema General de Regalías (SGR), permitirán reducir progresivamente el déficit fiscal del GNC y del Sector Público Consolidado (SPC), y con ello la relación deuda neta a PIB⁶.

³ Acto Legislativo 03 de 2011, incorpora como criterio constitucional el principio de sostenibilidad fiscal.

⁴ Acto Legislativo 05 de 2011, mediante la cual se crea el Sistema General de Regalías, SGR. Lo reglamentó la Ley 1530 de 2012.

⁵ Ley 1473 del 5 de julio de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC.

⁶ La Ley 1473, entre otras disposiciones, establece la obligatoriedad de seguir una senda decreciente anual de déficit en el balance fiscal estructural que permita alcanzar unas metas puntuales de balance estructural, así: déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1% del PIB o menos en 2022.

Una buena parte del crecimiento de la economía colombiana durante la última década se explica por la seriedad y responsabilidad con que se ha manejado la política económica, y en particular una política fiscal: expansiva, cuando ha sido necesario; moderada, cuando así se ha requerido. No dudamos al afirmar que la política fiscal ha sido complementaria, no sustitutiva, de la actividad privada, cumpliendo su papel como instrumento contracíclico y los resultados han demostrado que el sector público ha tenido la capacidad de retornar a la senda decreciente de déficit que mantuvo durante la década anterior, interrumpida en 2009 como consecuencia de la crisis financiera.

La economía colombiana ha sido capaz de absorber los efectos de la crisis europea y el lento crecimiento de la economía estadounidense gracias a la confianza en los factores locales, a la solidez del sector financiero, a la consolidación de nuevos mercados de exportación y a la demanda interna. El crecimiento del PIB en 2011 (5,9%), y el crecimiento del primer semestre de 2012 (4,7%), muy favorables si se comparan con la región y con otros países emergentes a nivel internacional, son producto de las acciones de política pública y del compromiso del Gobierno con las reformas adelantadas para fortalecer la institucionalidad fiscal y mejorar la competitividad de nuestras empresas.

A la fecha se mantiene la incertidumbre sobre la capacidad de algunos países europeos para atender su deuda pública; tampoco es claro que el ritmo de recuperación de la economía de los Estados Unidos sea lo suficientemente vigoroso para jalonar el crecimiento de la economía mundial. A pesar de esto, las perspectivas de crecimiento todavía son positivas; numerosos analistas e instituciones multilaterales estiman que la dinámica de la economía global continuará siendo impulsada por las economías emergentes. No obstante, en previsión de cualquier choque externo, el Gobierno nacional se encuentra preparado para adoptar las medidas que se requieran para mantener los incentivos a la producción y al empleo, y el apoyo a los sectores de la población más necesitada. Estamos preparados para reaccionar ante un coletazo de la crisis europea, y la regla fiscal así nos lo permite.

El Gobierno confía en que todas las medidas de política adoptadas por esta administración, enfocadas en programas de emprendimiento, formalización, reducción de la pobreza y apoyo a la competitividad del país, elevarán el crecimiento potencial de la economía en el mediano plazo. En este contexto, las proyecciones macroeconómicas realizadas como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2012)⁷, prevén un crecimiento de la economía colombiana en 2012, y en el resto del decenio, del 4,8%, promedio anual, versus

⁷ El MGMP 2012 se presentó a las comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio. Constituye el punto de referencia para la formulación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP 2013-2016), y de este proyecto de ley de presupuesto.

un crecimiento potencial estimado en 4,5%, tasas superiores a los registros esperados para la mayoría de países de similar desarrollo.

La mayoría de las previsiones para 2012 continúan considerando que éste es un año favorable al crecimiento económico del país, impulsado por la dinámica de la inversión, las locomotoras de crecimiento, el buen dinamismo de la demanda interna de hogares y empresarios, la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y la recuperación de las relaciones comerciales con Venezuela. Todos estos son factores que permitirán balancear en parte los riesgos de los efectos de la crisis europea sobre el desempeño económico del país en el corto plazo.

En particular encontramos niveles de inversión que nos generan optimismo en el crecimiento futuro. Se espera que la inversión extranjera directa para 2013 alcance los 15 millones de dólares y la tasa de inversión sobre PIB debe alcanzar niveles de 28% para ese mismo año. Las exportaciones también son una fuente importante de crecimiento. Estamos en camino de recuperar el mercado venezolano, en el cual esperamos vender este año cerca de US\$3.000 millones. Sabemos que la reducción del precio internacional del petróleo tendrá efectos sobre los ingresos públicos, del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, pero también aliviará la presión sobre la tasa de cambio y le dará un respiro a las economías avanzadas, compradoras de nuestros productos, hoy con problemas de crecimiento. Creemos que existen efectos compensatorios para la economía colombiana que nos aseguran un buen ritmo de crecimiento en éste y los próximos años. La mayoría de los analistas internacionales coinciden en señalar el buen momento y las buenas perspectivas del país, reconociendo que el crecimiento de este año no será tan alto como el del año pasado, logrando un descenso suave y prudente en nuestra dinámica.

Sabemos que la mejor forma de enfrentar la crisis es prepararse para ella. Hemos insistido que para esto es fundamental ahorrar. Es la invitación que le hemos hecho a las familias y a las empresas que operan en Colombia y es lo que hemos aplicado en el ámbito de las finanzas públicas. Una forma de ahorrar es reducir los niveles de endeudamiento del país. Cuanta menos deuda requiramos todos, mayores serán las posibilidades de eludir los efectos de la crisis europea y la pérdida de dinamismo de la economía mundial. No se trata de reducir en consumo indiscriminadamente para lograrlo, sino de que las decisiones de consumo de empresas y familias consulten su nivel de endeudamiento. Altos niveles de deuda en momentos de crisis, cuando el crédito se cierra y las tasas de interés se incrementan, es un escenario indeseable.

Lo expuesto anteriormente tiene profundos significados que vale la pena resaltar y resumir aquí:

- i) Colombia es uno de los pocos países que, en la mitad de una crisis mundial, se endeuda menos, reduce el déficit fiscal e invierte más;
- ii) El presupuesto de inversión para 2013 será el mayor en la historia de Colombia, más de \$40 billones. Como proporción del PIB pasa de 4,9% en 2009 a 5,7% en 2013. Es un aumento responsable en términos fiscales, que no sacrifica ahorro y se efectúa en el marco de una senda descendente de la deuda pública como proporción del PIB;
- iii) Un hecho significativo es que la inversión para el próximo año, al igual que en todo el periodo de gobierno, crece por encima de los gastos de funcionamiento. Es decir que estamos generando más servicios sociales, más obras e inversiones donde esperamos generar mayor crecimientos a futuro;
- iv) Colombia es el país al que le prestan a menores tasas de interés en Suramérica, muestra de la confianza de los inversionistas y el bajo nivel de riesgo que perciben. Esto significa menores pagos por intereses; favorecidos, además, por el grado de inversión que se le ha dado al país, lo cual reduce significativamente nuestros costos de endeudamiento;
- v) La gente invierte en lo que confía; y contamos con esa confianza. Hoy, en Colombia recibimos inversión en todos los sectores, no solo en hidrocarburos;
- vi) El manejo fiscal responsable se ha traducido en una reducción del déficit del SPC que se espera para 2013: -1% del PIB, la mitad del que se registró en 2011, -2% del PIB. El déficit del GNC, por su parte, pasará de -2,8% en 2011 a -2,2% del PIB en 2013.

Gracias a los excelentes resultados observados en 2011 y a la nueva institucionalidad fiscal el gobierno presenta en el MFMP 2012 metas de déficit y endeudamiento inferiores a las previstas un año atrás. En efecto, en 2011 los ingresos fiscales de la Nación fueron superiores respecto de lo proyectado, como resultado principalmente de los efectos de la reforma tributaria de 2010, el mayor crecimiento económico, los elevados precios del petróleo, la reforma arancelaria y la buena gestión de fiscalización por parte de la DIAN.

En cumplimiento de lo estipulado por la regla fiscal, el Gobierno Central no transfirió estos excedentes al gasto, por lo que su balance fiscal resultó inferior en 1,1 puntos porcentuales del PIB respecto a lo proyectado en el MFMP 2011. Como resultado de esta situación, la senda esperada del déficit para los próximos años es

más baja que la prevista inicialmente y, por tanto, caen también los niveles esperados de endeudamiento neto. Hace un año se esperaba que la deuda neta del Sector Público No Financiero (SPNF) fuera de 14,2% del PIB en el año 2020, y las proyecciones actuales arrojan unos niveles de endeudamiento neto de 12,7% del PIB para ese año (Cuadro 2).

Con base en los principios y lineamientos de las nuevas leyes, en el MFMP 2012 se proyecta una senda para los próximos diez años donde el balance del SPC pasa de un déficit de 1,2% del PIB en el 2012 a uno de 0,7% del PIB en 2014, y a un superávit de 0,6% del PIB en el 2023. Estos valores son consistentes con balances primarios superiores al 2% del PIB. Desde el año 2011, con un valor equivalente a 1,1% del PIB, Colombia volvió a generar balance superavitario para este nivel de agregación del sector público. La mejora en el balance del SPC se apunala en el hecho de que el gobierno y las regiones ahorran una parte de los ingresos extraordinarios del petróleo y la minería. **Para 2013, se propone una meta de déficit fiscal del consolidado del Sector público de -1,0% del PIB y para el GNC de -2,2% del PIB.**

Estos menores niveles de déficit reducirán la Deuda Neta de Activos Financieros del SPNF, desde 26,4% del PIB en el año 2012 al 12,7% del PIB en el 2020 y a niveles cercanos del 7,2 % del PIB en 2023. Al mismo tiempo, la deuda neta del GCN descendería cerca de 10 puntos del PIB, al pasar de niveles cercanos al 35% en 2012, a casi el 25% en 2023. **En 2013, los niveles de endeudamiento neto estarían cerca del 34% para el GNC y del 25% para el SPNF⁸.**

La responsabilidad en el manejo de la política fiscal se refleja en los datos mencionados, y también cuando se evalúan los resultados en pesos, y ya no como porcentaje del PIB. El déficit del SPC pasará de \$17,7 billones en 2010, cuando iniciamos esta administración, a \$8,2 billones en 2012 y a \$7,3 billones en 2013, según las estimaciones del MFMP. Un descenso de casi \$10 billones entre estos años. De igual manera, el déficit del GNC pasará de \$21 billones en 2010, a \$16 billones en 2012 y a \$15,9 billones al finalizar 2013. Una reducción de \$5 billones, a pesar de la ola invernal que afectó el territorio nacional en los dos últimos años y cuya atención ha demandado cuantiosos recursos.

El ajuste en las finanzas públicas del GNC se ha logrado por los esfuerzos para aumentar los ingresos, y por un crecimiento controlado de los gastos. En los últimos años, desde 2002 hasta 2011, el gasto público (excluyendo las transferencias al ISS), creció alrededor de 5% en términos reales, en línea con el crecimiento del PIB. Es destacable que entre 2010 y 2011 el crecimiento real del gasto no haya superado el 6%, a pesar

⁸ Para formarse una idea del esfuerzo fiscal realizado en los pasados diez años, es importante recordar que en 2002 la Deuda Neta de Activos Financieros del SPNF era el 39,7% del PIB y la del GNC, 45,9% del PIB.

de que el Gobierno nacional tuvo que hacer frente en estos dos años a la ola invernal, cuya atención demandará recursos de la Nación por más de \$15 billones.

El presupuesto de 2013 se enmarca en una senda sostenible de gasto. Con el proyecto de presupuesto que presentamos a la consideración del Congreso y a la evaluación pública, se mantiene el principio de responsabilidad fiscal y está estructurado como una herramienta de gestión pública para resistir los embates de la crisis que afecta a los países europeos y el lento crecimiento de la economía estadounidense. Es nuestro objetivo frenar el gasto improductivo y las fallas en el servicio que se transforman en *huecos fiscales* cada vez que las decisiones de los jueces y de las altas cortes condenan a la Nación. El **proyecto** que ahora presentamos **privilegia las buenas inversiones y la calidad del gasto público ante todo**. Por las razones anteriores hemos denominado este proyecto de ley: *PGN 2013, hacia un desempeño eficaz del Estado*.

La programación presupuestal para 2013 mantiene el control sobre las asignaciones para gastos de funcionamiento, sin afectar las transferencias de ley destinadas a cubrir las obligaciones pensionales de la Nación, ni el sistema general de participaciones territoriales (SGP). Cumple con lo dispuesto por la Corte Constitucional en materia de incremento salarial para los servidores públicos, unificación de los regímenes subsidiado y contributivo en salud y atención a la población desplazada por la violencia, entre otros mandatos de esa alta corporación. Como se hizo para el presupuesto vigente, incluye el recaudo previsto de los ingresos propios de los establecimientos públicos nacionales (EPN). De igual manera, asigna los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios, y para dar cumplimiento a aquellas otras leyes que así lo requieran.

El de 2013 será un presupuesto responsable que reduce la deuda del país y el déficit, protege la economía de los choques derivados de la crisis y la desaceleración internacional y seguramente nos llevará a cumplir la meta de un dígito de desempleo tal como lo proyecta el Plan Nacional de Desarrollo. En resumen: **más ahorro, más inversión de calidad**.

Para la formulación del presupuesto se efectuó un cuidadoso proceso de priorización del gasto en consonancia con las disponibilidades fiscales, privilegiando el gasto público social, como lo ordena la Constitución Política⁹, protegiendo la inversión pública, atendiendo oportunamente el servicio de la deuda y garantizando el funcionamiento de los órganos públicos.

⁹ El Gasto Público Social representa el 69,63% del total de las apropiaciones para funcionamiento e inversión incluidas en el proyecto de Ley de PGN 2013.

Para enfrentar fenómenos como los derivados de la ola invernal que afectó al país desde finales de 2010, con registros pluviométricos por encima de los promedios históricos, se ha hecho un esfuerzo adicional en materia de gasto social, no solo para recuperar la infraestructura afectada sino también para restablecer y mejorar las condiciones de vida de los damnificados de esta catástrofe.

Así como 2012 marcó el inicio de la aplicación efectiva de la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2013 será el año de la profundización de este proceso. Hemos otorgado en esta administración especial preeminencia a la política gubernamental de atención a las víctimas de la violencia con ocasión del conflicto armado interno. Para el presupuesto de 2013 se ha realizado un notable esfuerzo de priorización del gasto en favor de esta población y continuamos con nuestro compromiso de actuar para la superación del estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada declarado por la Corte Constitucional. Por esta razón, en el presupuesto, a través de diferentes sectores y programas, se destinan \$6,2 billones para la población víctima de la violencia, distribuidos así por componentes de la política: \$2,5 billones para Asistencia, \$1,9 billones para Reparación, \$1,2 para billones y \$500 mil millones (mm) para funcionamiento y el fortalecimiento de las instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV).

Así mismo, mantendremos el apoyo al cumplimiento de las propuestas que hacen parte de los tres pilares fundamentales que sustentan el Plan Nacional de Desarrollo¹⁰, crecimiento sostenido, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz. El desarrollo de esta estrategia toma más importancia a la luz de dos hechos fundamentales para el desarrollo económico y social del país.

El primero, entrada en vigencia del TLC con los Estados Unidos de América, nuestro principal socio comercial¹¹. Desde el pasado 15 de mayo se dio inicio formalmente a este tratado, que significará un cambio fundamental para las potencialidades de crecimiento del país en los próximos años. Este tratado significa más empleo y más prosperidad para los colombianos. Se estima que el comercio bilateral aumentará en promedio un 35% y que la tasa de inversión crecerá 2%, no solo por cuenta de inversionistas norteamericanos sino por inversionistas de todas partes del mundo interesados en exportar a Estados Unidos desde Colombia. El TLC

¹⁰ Estos pilares son: (i) crecimiento sostenido, basado en lo que denominamos en el PND *locomotoras* del crecimiento, para una economía más competitiva, productiva e innovadora, con sectores dinámicos que lo jalonan; (ii) igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna, y (iii) consolidación de la paz en todo el territorio nacional, con seguridad, justicia y respeto a los derechos humanos.

¹¹ A este tratado le han seguido los tratados con la comunidad europea y con la República de Corea, el cual avanza muy satisfactoriamente. Ambos se presentarán el próximo semestre al Congreso de la República, para su aprobación. Y no serán los últimos que suscribamos: hemos iniciado negociaciones con Costa Rica y Panamá, en el marco de la Alianza para el Pacífico, y próximamente iniciaremos conversaciones con Turquía, Japón e Israel. Y estamos estudiando, así lo convinimos con las autoridades chinas, la posibilidad y conveniencia de un tratado de libre comercio con China.

impulsará un crecimiento adicional que se calcula en 1% del PIB, y un incremento permanente en los ingresos tributarios del 0,7%, que nos permitirá acumular más recursos para la inversión social. Además, calculamos que con el TLC vamos a generar 500.000 empleos en cinco años, reduciendo la tasa de desempleo en un punto porcentual de manera permanente y en dos puntos la tasa de informalidad.

Además de los efectos a nivel de las empresas y las cifras macroeconómicas, uno de los impactos más grandes de este acuerdo es que nos ayudará –en cuatro años– a lograr nuestro objetivo de sacar a 1,2 millones de colombianos de la pobreza extrema. El TLC con Estados Unidos significa, desde ya, más empleo y menos pobreza.

El país debe prepararse muy bien para asumir el nuevo reto que significa el TLC con los Estados Unidos y con otros países y regiones del mundo. Se está trabajando en todos los frentes para que así sea. Para eso nos estamos preparando en todas las áreas. Muy brevemente queremos destacar algunos de los siguientes hechos:

- La infraestructura, por su carácter estratégico, es el área en donde estamos invirtiendo y poniendo la mayor dedicación para mejorar la competitividad del país frente a los nuevos tratados de libre comercio. Hemos reformado el régimen de contratación para hacerlo más transparente; hemos establecido una política de maduración de proyectos que exige que estén bien estructurados antes de licitarse y ejecutarse, y también una política de no anticipos, para que no se sigan perdiendo los recursos de los colombianos. En materia de inversión vamos a pasar de una inversión en este sector, entre pública y privada, de \$6 billones en 2010 a \$18 billones en 2014;
- Hace poco adjudicamos la licitación de 16 corredores prioritarios para la prosperidad, las vías del TLC, por \$2,2 billones, que forman parte de una inversión total de \$3,6 billones en dichos corredores;
- La nueva Agencia Nacional de Infraestructura está estructurando 25 proyectos para 6 mil kilómetros nuevos en concesiones, que van a comenzar a licitarse a comienzos del año entrante;
- Hemos avanzado en materia de dragado de los puertos, en la renovación de los aeropuertos y en la navegabilidad del Río Magdalena, en donde estamos invirtiendo más de \$700 mil millones. Este río lo vamos a recuperar para hacerlo navegable. Ya se hizo la primera operación de traslado de casi 4 mil toneladas (DE QUE?) desde Barranquilla a Puerto Berrío. Avanzamos también en los estudios para

estructurar la navegabilidad del río Meta, para desarrollar la región de la Altillanura y buscar salidas comerciales por el río Orinoco;

- Ampliamos el Programa de Transformación Productiva y contamos con 16 sectores identificados por su gran potencial para ser competidores de talla mundial. El año pasado nuestras exportaciones no tradicionales, sin contar oro ni esmeraldas, fueron de más de US\$14 mil millones; y de este total, más de US\$4 mil millones, casi el 30%, correspondieron a nueve sectores del Programa de Transformación Productiva;
- Con la reforma a las regalías:
 - las regiones van a recibir el 10% de estos ingresos –unos \$870 mil millones– para destinarlos a proyectos científicos y tecnológicos;
 - Se instaló también el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) de Ciencia, Tecnología e Innovación y se aprobó el Acuerdo de Ciencia, Tecnología e Innovación en la comisión rectora del tema;
 - al terminar julio se habrán elegido e instalado los OCAD de todas las regiones del país, y
 - se han empezado a aprobar los primeros proyectos que las regiones han presentado a los diferentes OCAD, con sus recursos y responsables respectivos, que tendrán gran impacto regional;
- Este año lanzamos iNNpulsas, una Unidad de Innovación, Emprendimiento y Desarrollo Empresarial que, entre otras cosas, ofrece recursos no reembolsables a los empresarios para que inviertan en sus procesos de innovación;
- En este gobierno hemos pasado de 2,2 millones de conexiones de banda ancha en el país a más de 5 millones, con un crecimiento superior al 130 por ciento;
- Estamos preparando la que será la subasta de asignación de espectro más grande que hayamos realizado, para ampliar la oferta de internet de banda ancha móvil y posibilitar la entrada de un nuevo operador, y

- Adjudicamos una licitación gracias a la cual –a través de una alianza público-privada– vamos a tener conectados 1.078 municipios a fibra óptica hasta 2014. Cuando comenzamos el gobierno solo 200 municipios tenían dicha conexión.

Un segundo hecho, se refiere a la decisión del Gobierno nacional de avanzar en la reducción de las condiciones de pobreza absoluta de un número significativo de compatriotas. Nuestra meta es llevar los índices de pobreza extrema a niveles de un dígito. La vivienda será uno de los mecanismos que emplearemos para cumplir con ella. Con este fin, esta administración ha decidido entregar a título gratuito cerca de cien mil soluciones de vivienda de interés prioritario, VIP, a los sectores de la población con mayores condiciones de vulnerabilidad. Esta estrategia rompe el *cuello de botella* de la solución al problema de vivienda de la población más vulnerable, que es la imposibilidad de ésta de acceder al crédito de vivienda y sus dificultades para generar recursos mediante el mecanismo de ahorro programado.

Estamos seguros que la decisión adoptada, que ha recibido el apoyo decidido del Congreso de la República¹² y de muchos sectores de la economía, entre ellos los constructores, productores de insumos, entidades financieras, y las entidades regionales y locales, permitirá cumplir el próximo año con la meta propuesta¹³. Entregarle vivienda a los más pobres de los pobres tiene un impacto social de gran trascendencia, porque entendemos que un techo digno es una condición básica para salir de la pobreza y para la prosperidad.

Vamos avanzando también en nuestro otro programa para ayudar a otro segmento de la población para adquirir su casa propia, en los casos en los que si existen condiciones para acceder al crédito. Hace poco expedimos el decreto¹⁴ que da paso a la nueva generación del mecanismo de subsidio a la tasa de interés a través el Fondo de Reserva para Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH). En esta nueva etapa vamos a invertir \$1,46 billones, que permitirán otorgar 140 mil coberturas entre este año y el 2014, exclusivamente para viviendas de interés prioritario y para viviendas de interés social.

¹² Ley 1537 del 20 de junio de 2012.

¹³ El pasado mes de junio el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, firmó un acuerdo de precios con las productoras de cemento, ladrillos, hierro, acero, PVC, empresas constructoras y otras productoras de insumos para la construcción, mediante el cual estas se comprometieron a garantizar los suministros y a otorgar descuentos significativos en el precio de los productos que elaboran. Se busca garantizar suministros y precios estables para así abaratar los costos de la vivienda VIP, lo cual permitirá construir el mismo número de casas con mejores especificaciones de calidad o más viviendas con la misma calidad que se ofrecía inicialmente. Por otra parte, en los primeros días de julio, en un proceso transparente de selección, se escogió a Fidubogotá para que administre los recursos para la ejecución del proyecto, \$1,4 billones. Además, al cierre de la Convención Bancaria, las entidades financieras se comprometieron con otro programa bandera de esta administración: el otorgamiento del nuevo subsidio a la tasa de interés con el que se respaldarán 140.000 cupos para viviendas de interés social y prioritario. Recursos ya disponibles en todos los bancos del país.

¹⁴ Decreto 1190 del 5 de junio de 2012. En este se reglamenta el 'Programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda de segunda generación'

Éste, será, sin duda alguna, un paso fundamental para la generación de ingresos y empleo y para la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia. Ya tenemos avances en estos aspectos que vale la pena resaltar. De acuerdo con información reciente del DANE, así se ven algunos de nuestros indicadores:

- i) . La tasa de desempleo ha venido cayendo este año con relación a la cifras del 2011: 10,7% registró a mayo 31 de 2011, inferior al 11,2% en la misma fecha de 2010 y la tasa más baja para ese mes en once años. Las anteriores cifras van en línea con los esfuerzos del Gobierno de bajar el índice de desempleo a cifras de un solo dígito. Los niveles de pobreza y pobreza extrema también descienden. La información para 2011 registró niveles de 34,1%, tres puntos menos que el registro anterior 37,2% para el nivel de pobreza. La pobreza extrema por su parte, pasó de 12,3% en 2010 a 10,6% en 2011. Esto significa que, en el primer caso, 1,2 millones de personas dejaron de caer en la categoría de pobres y, en el segundo, 720 mil personas abandonaron su condición de pobreza extrema;
- ii) Por su parte, el Coeficiente Gini que mide la distribución del ingreso de un país, y para el cual niveles altos implican altas concentraciones de éste, ha caído a lo largo de este gobierno. Mientras que entre 2009 y 2010, el coeficiente subió de 55,7 a 56 (es decir hubo un mayor nivel de desigualdad), entre 2010 y 2011, bajó de 56 a 54,8. Esta caída ha sido la más grande desde que el Coeficiente Gini se mide en Colombia.
- iii) La inflación, continúa bajo el control de la Junta Directiva del Banco de la República, JDBR, dentro del rango que se ha propuesto como meta para 2012, entre 2% y 4%, protegiendo así la capacidad de compra de todos los colombianos, y sobre todo de los más pobres

Es enorme el reto en términos de reducir los índices de pobreza y de desigualdad, en los que todavía ocupamos lugares preocupantes en la escala internacional. Por estas razones, además de los programas de vivienda social y vivienda prioritaria, el Gobierno incluyó en este proyecto de presupuesto recursos para atender, entre otras, las siguientes prioridades:

- Más de 24 millones de colombianos del régimen subsidiado que se beneficiarán con la unificación del Plan Obligatorio de Salud y el Subsidiado;
- 5.240 kilómetros en construcción y mejoramiento de vías;
- Dos millones 600 mil familias atendidas por el programa Familias en Acción, que significa una ampliación en cobertura de 300 mil familias;

- Dos millones 700 mil niños beneficiados por el programa de Atención Integral a la Primera Infancia;
- 70 mil nuevas casas, totalmente gratis, para los más pobres;
- Subsidios para consumo de energía y gas a más de 12 millones de colombianos de estratos uno, dos y tres;
- 4 millones de niños y adolescentes atendidos por Programa de Alimentación Escolar;
- Subsidio a más de 800 mil adultos mayores;
- Créditos educativos con cero tasa de interés para más de 60 mil colombianos;
- Indemnización a 124 mil víctimas de la violencia, y
- 5 millones de cupos en formación profesional integral en el SENA

Dentro del objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable es fundamental proteger los recursos para nuestra fuerza pública. La extensión del impuesto al patrimonio para el periodo 2011-2014¹⁵ ha generado recursos tributarios que le han permitido a la Nación contar con espacio fiscal para financiar la ampliación de las operaciones de la fuerza pública y consolidar la seguridad, con observancia plena de los derechos humanos y la garantía de un sistema de justicia pronto y eficaz, que haga sostenible el esfuerzo de la última década y que contribuya a avanzar hacia la superación definitiva de la violencia y la consolidación del camino hacia la prosperidad, objetivos primordiales de este Gobierno.

Hasta tanto no hayamos ganado la paz, las operaciones de la fuerza pública continuarán sin descanso en todo el territorio nacional, combatiendo todas las formas de la criminalidad. La consigna ha sido siempre la de perseverar, sin bajar la guardia. Por esta razón, el presupuesto que se propone para 2013 garantizará la financiación para fortalecer la política integral de defensa y seguridad en todos los rincones del país.

Aunque no forma parte de este proyecto de ley, queremos destacar la importancia del nuevo Sistema General de Regalías (SGR). Con el apoyo del Congreso de la República, después de un extenso y muy concienzudo debate, se aprobó la Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del SGR¹⁶. Acá es importante reiterar que, en ningún caso, el Gobierno nacional financiará su gasto con cargo a las regalías, ni dispondrá de dichos recursos por canal alguno. Por esta razón, las regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del sistema general de participaciones¹⁷. Comoquiera que las regalías deben administrarse con criterio presupuestal, el presupuesto mediante el cual se distribuyen los recursos

¹⁵ Ley de ajuste tributario, Ley 1370 del 30 de diciembre de 2009.

¹⁶ La reglamentación correspondiente puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://sgr.dnp.gov.co/Normativa.aspx>

¹⁷ Los recursos del SGP son recursos de la Nación que se transfieren a las regiones, por esto hacen parte del presupuesto general de la Nación. Las regalías, por el contrario, son recursos de las regiones, no son transferencias de la Nación. Por esta razón, el SGR no hace parte del PGN.

provenientes de las regalías deberá ser presentado y aprobado en el Congreso, en las fechas, plazos y procedimientos dispuestos por la mencionada Ley 1530 de 2012. En el curso del próximo semestre presentaremos el proyecto de ley de presupuesto para la distribución de los recursos del SGR para las vigencias 2013-2014, pues se trata de un presupuesto bienal.

Para apoyar el desarrollo económico y social de Colombia, para que todos podamos progresar, a partir de ahora contaremos con dos presupuestos: el presupuesto general de la Nación y el presupuesto que distribuye los recursos del SGR. Cada uno de ellos será definido y programado con transparencia, cumpliendo las normas que los reglamentan y atendiendo las necesidades de todos los colombianos. Y su contenido será estudiado y aprobado por el Congreso de la República. Los dos serán presupuestos complementarios; sus resultados deberán materializarse en más crecimiento, más empleo y menos pobreza para todos los colombianos, como está previsto en el Plan Nacional de Desarrollo.

II. ENTORNO MACROECONÓMICO Y FISCAL DE 2011¹⁸

Durante 2010 la economía mundial, con un crecimiento del 5,3%, pareció retomar la fuerza perdida por efecto de la crisis financiera internacional de 2008. Sin embargo, 2011 no fue tan dinámico como se esperaba: apenas 3,9% marcó la expansión de la actividad global. La crisis de la economía europea, inicialmente debida a la crisis de la deuda griega y reforzada por las vacilaciones para adoptar un plan de rescate creíble, terminó por contagiar otras economías como las de Portugal e Irlanda, y después a las de España e Italia, todo lo cual ha hecho temer por la sostenibilidad de la deuda pública de estos países y por la supervivencia misma de la zona euro. El profundo bache en el que ha caído la economía española es un factor adicional de agravamiento de la situación por la que atraviesa la eurozona.

Por su parte, la recuperación de la economía de los Estados Unidos continúa siendo insuficiente y poco vigorosa. Si bien los problemas derivados por la interrupción de la cadena de suministros japonesa, el debate político sobre el techo de la deuda pública, el incremento en los precios internacionales del petróleo y los efectos de la crisis europea, parecen haber sido superados exitosamente después del segundo semestre de 2011, el crecimiento de la actividad sigue siendo muy débil y carece de la fortaleza suficiente como para generar un efecto de arrastre sobre el resto de la economía global, sobre todo si se considera que los desbalance estructurales que originaron la crisis no se han superado completamente. El debate sobre la

¹⁸ La información sobre variables macroeconómicas, fiscales y sobre políticas públicas, entre otras fuentes, se tomó del MFMP 2012, PND 2010-2014, informes y boletines de prensa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, DANE, Presidencia de la República y FMI.

situación de sus finanzas públicas y la ampliación del techo de la deuda han vuelto a aparecer en el horizonte y hacen urgente su solución.

En esta situación, y como ha ocurrido en el pasado reciente, el proceso de recuperación seguirá siendo jalonado por el dinamismo de los países emergentes, especialmente China e India. Mientras las economías avanzadas registraron en 2011 un crecimiento de solo 3,9%, las emergentes lo hicieron en promedio a un ritmo del 6,2%¹⁹. Entre estas últimas sobresalieron China e India con crecimientos del 9,2% y 7,1%, respectivamente. En América Latina tuvieron un papel destacado Perú (6,9%), Colombia (5,9%), Chile (5,9%), y, en menor medida, México (3,9%) y Brasil (2,7%).

El desempeño de Colombia fue notable (5,9%), uno de los más altos crecimientos en décadas y superior al de la mayoría de los países de la región²⁰. La economía colombiana muestra una evolución destacada; se prevé que en el futuro cercano se produzca una expansión del PIB potencial impulsada por los aumentos en la inversión y en la productividad, que podría situarla en tasas de crecimiento cercanas al 6%. Los resultados de 2011 (y lo observado en lo que va de 2012) demuestran que la economía ha sido capaz de absorber con relativo éxito los efectos adversos de la crisis europea. El país continúa mostrando su capacidad de crecimiento, en buena medida gracias al impulso fiscal realizado desde 2009, a la modernización productiva lograda en los últimos años, a los flujos de Inversión Extranjera Directa, a la recuperación de la confianza de los mercados mundiales y a la política de estabilización del Banco de la República, que ha permitido mantener el control sobre las presiones inflacionarias y de apreciación del tipo de cambio.

Como en 2010, el crecimiento en 2011 fue liderado por la demanda interna, que creció en 8,8%, nivel similar al de 2006, año de auge de la economía colombiana. Por componentes de la demanda, la mayor actividad económica en 2011 estuvo jalonada por el dinamismo de la inversión en capital fijo (16,6%), sobre todo en maquinaria y equipo de transporte; por edificaciones (5,3%, incluyendo vivienda), y obras civiles (6,7%). El incremento registrado en la inversión colocó la tasa de inversión en 27,1% del PIB²¹, un nivel históricamente alto y superior a la de países como Brasil, Perú y Argentina.

El consumo de los hogares mostró también un dinamismo importante (6,5%), impulsado por el gasto en bienes durables (23,9%) y semidurables (15,1%). Como en el caso de la inversión, la apreciación del tipo de cambio contribuyó a abaratar los bienes importados. Por su parte, el consumo del gobierno tuvo un

¹⁹ No obstante, el crecimiento de las emergentes también fue inferior al que registraron en 2010, cuando fue de 7,5%.

²⁰ FMI: Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización a 16 de julio de 2012 (www.fmi.org).

²¹ Superior a la de 2010, 25,6%, y muy alejada del 14,5% registrado en 2000.

comportamiento relativamente modesto (2,6%), si se compara con lo observado en años anteriores (5,9% en 2009 y 5,5% en 2010). Esto permitió la expansión del sector privado, que, como en el año anterior, impulsó el crecimiento de la economía, situación que se espera continúe de forma dinámica en el futuro.

Desde el punto de vista de las ramas de actividad, la mayor expansión del producto en 2011 se relacionó con el dinamismo de los sectores transables como la minería (14,3%), especialmente por el aumento continuo de la producción petrolera (16,4%), que se acercó a la meta del millón de barriles diarios²², y se vio favorecida por los altos precios en el mercado mundial; situación similar ocurrió con la producción de carbón (15,5%), que alcanzó niveles sin precedentes. Además de este sector, también mostraron crecimientos importantes los de transporte y comunicaciones (6,9%) y de comercio (5,9%) y, secundariamente, la industria manufacturera (3,9%), que, no obstante la cifra, representa un aumento superior a los registrados en 2009 (-4,1%) y 2010 (2,9%).

La dinámica del crecimiento económico en los últimos tres años ha tenido efectos favorables sobre el empleo, creándose en el periodo, en promedio anual, cerca de un millón de nuevos puestos de trabajo. A diciembre²³ de 2011, la tasa de desempleo del total nacional se situó en 9,3%, inferior al 10,7% registrado un año atrás. Para las 13 áreas metropolitanas y cabeceras las tasas fueron de 10,3% y 10,4%, también inferiores a las de 2010, 11% y 11,3%, respectivamente, confirmando los efectos positivos del buen desempeño económico. El Gobierno nacional espera alcanzar en el corto plazo la meta que nos hemos propuesto: consolidar la tasa de desempleo en niveles de un dígito.

A pesar de los avances en el empleo asalariado, subsiste la preocupación sobre la calidad del mismo, considerando especialmente que las mediciones del DANE siguen registrando niveles muy altos en las estadísticas sobre informalidad, subempleo y empleo no asalariado. El Gobierno nacional mantendrá una vigilancia especial sobre la evolución de todos estos indicadores y adoptará las medidas necesarias que contribuyan a generar empleo de calidad.

La inflación al consumidor al finalizar 2011 (3,73%) se situó en la parte alta del rango meta definido por la Junta Directiva del Banco de la República, JDBR (entre 2% y 4%). El comportamiento alcista de los precios, en un contexto de crecimiento de la demanda interna y reducción de excesos de capacidad instalada, también estuvo influido por el comportamiento de diversos factores que se transmitieron a los precios internos. Entre estos sobresalieron el aumento en los precios internacionales de los alimentos y el impacto negativo que

²² Factores climáticos, de transporte y de orden público, entre otros, impidieron que se alcanzara esta meta.

²³ Corresponde realmente a la medición del DANE del trimestre móvil octubre-diciembre.

sobre los productos agropecuarios tuvo la inclemente temporada invernal de 2010 y 2011, así como el alza en el precio internacional de los combustibles y las dificultades internas para el transporte de gas, que incidieron en el costo del transporte y llevaron a incrementos relativamente altos en el IPC de regulados, similares a los de 2010.

El Banco de la República mantuvo durante un poco más de un año, hasta el 30 de septiembre de 2011, una política cambiaria activa con compras de reservas de al menos US\$20 millones diarios, que luego sustituyó por el mecanismo de subastas en el mercado *spot* por montos de US\$200 millones cuando la tasa representativa del mercado se desviara 2% o más de su promedio móvil de orden diez (a partir de noviembre, el 4% de su promedio móvil de orden veinte). Posteriormente, la JDBR en febrero de 2012 retornó al mecanismo de compras diarias en montos de US\$20 millones, anunciando que lo mantendrá al menos hasta agosto de 2012.

Este manejo ha estado acompañado de una política fiscal responsable que ha permitido garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y mantener el déficit fiscal bajo control, a pesar de la presión que sobre el gasto ha tenido el exceso de lluvias generado por la inusual temporada invernal que afectó al país desde finales de 2010.

El cierre fiscal del año 2011 fue mejor que el previsto, principalmente gracias a los mayores ingresos en las cuentas del GNC y a un manejo prudente del gasto. Como quedó expuesto en el documento del MFMP 2012 (véase también el Documento Asesores Confis – del 31 de mayo de 2012), el balance fiscal del sector público de 2011 y el previsto para 2012 reflejan el manejo responsable de la política pública enfocada en garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país, sin desatender la provisión de bienes y servicios públicos a que la población tiene derecho. Las cifras demuestran que pese a las presiones sobre ingresos y gastos el resultado fiscal del GNC fue consistente con el compromiso gubernamental con la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estos logros se dieron con un nivel de ejecución presupuestal del 94%, el más alto desde 1994, haciendo así que las metas fiscales no se logren en desmedro de la efectividad de la gestión pública.

Al cierre de 2011, el déficit fiscal del SPC fue de 2% del PIB (\$12,6 billones), inferior a la meta proyectada en el MFMP 2011 (-3,4% del PIB). Este resultado se produce gracias al buen momento de la economía nacional, a la contribución de las empresas y ciudadanos colombianos, que nos han permitido tener un excelente

desempeño en términos de recaudo de ingresos, al manejo eficiente del gasto y al mejor resultado que obtuvieron las entidades que componen el SPNF, reforzando la postura contracíclica del Gobierno.

Frente al déficit observado en 2010 (3,3% del PIB), el balance de 2011 muestra una disminución de 1,3 puntos porcentuales del PIB, como consecuencia de un mejor resultado del SPNF, que pasó de un déficit de 3,1% del PIB (\$16,9 billones) a un déficit de 1,8% del PIB (\$11,4 billones) y de una reducción del balance del GNC que pasó de un déficit de 3,9% a 2,8% del PIB (Cuadros 1 y 2).

Como ya se mencionó el resultado del GNC para 2011 se debe al buen comportamiento de los ingresos. El recaudo tributario creció un 25,5%, que equivale a \$17 billones, explicado en la dinámica de la economía, la gestión de fiscalización de la DIAN y las reformas tributaria (Ley 1430 de 2010) y arancelaria (Decretos 4114 y 4115 de 2010; y Decretos 492 y 511 de 2011).

Por su parte, el gasto registró un crecimiento de 16,4% frente a 2010. Este comportamiento se refleja en la dinámica presentada por la mayoría de los rubros de gasto, los cuales registraron crecimientos de 10,1% en el caso del gasto corriente, y de 68,7% en el de inversión: sin ola invernal el crecimiento de la inversión fue de 41,6%. El único rubro que registró una variación nominal negativa fue el préstamo neto, que disminuyó en 14,5%. El gasto en inversión responde a los objetivos del Gobierno al asignar mayores recursos a los programas asociados a las *locomotoras del crecimiento* y a la reconstrucción de la infraestructura afectada por la ola invernal.

El sector descentralizado obtuvo un superávit de 1% del PIB, 0,2 puntos porcentuales del PIB por encima del observado en 2010, explicado por la conjunción de diferentes factores: (i) un mejor resultado del Sector de Seguridad Social (1,1% del PIB), en especial en el área de salud, por los menores gastos realizados al interior del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud –Fosyga; (ii) logro de equilibrio fiscal por el conjunto de las empresas de Nivel Local; (iii) deterioro en el resultado fiscal de las empresas de nivel nacional debido principalmente al déficit registrado por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) (0,3% del PIB) y (iv) déficit del sector Regional y Local que se mantuvo en 0,1 % del PIB.

Por otro lado, el Sector Financiero (Banco de la República y Fogafin) y los costos de la reestructuración del sistema financiero, presentan cifras muy bajas de superávit o déficit, por lo que se puede decir que en conjunto, como porcentaje del PIB, terminaron 2011 en una situación de equilibrio fiscal.

Cuadro 1
Balance del sector Público Consolidado
2009-2013

Balances por período	Miles de millones de pesos					Como porcentaje del PIB				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
1. Sector Público No Financiero	(12.865)	(16.909)	(11.319)	(8.020)	(7.410)	(2,5)	(3,1)	(1,8)	(1,2)	(1,0)
1.1 Gobierno Nacional Central	(20.715)	(21.019)	(17.507)	(15.977)	(15.927)	(4,1)	(3,9)	(2,8)	(2,4)	(2,2)
1.2 Sector Descentralizado	7.850	4.110	6.188	7.957	8.517	1,6	0,8	1,0	1,2	1,2
Seguridad Social	6.451	5.207	6.840	4.358	4.038	1,3	1,0	1,1	0,7	0,6
Empresas del nivel nacional	1.002	(150)	(340)	(268)	361	0,2	(0,0)	(0,1)	(0,0)	0,1
Empresas del nivel local	(382)	(426)	169	168	(358)	(0,1)	(0,1)	0,0	0,0	(0,0)
Gobiernos regionales y locales	779	(521)	(481)	3.699	4.476	0,2	(0,1)	(0,1)	0,6	0,6
2. Balance Cuasifiscal del Banco de la República	599	223	(45)	(646)	(438)	0,1	0,0	(0,0)	(0,1)	(0,1)
3. Balance de Fogafin	926	426	76	598	619	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1
4. Costos de la Reestructuración Financiera	(1.117)	(392)	(279)	(99)	(67)	(0,2)	(0,1)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
5. Discrepancia Estadística	(1.236)	(1.061)	(1.019)	0	0	(0,2)	(0,2)	(0,2)	0,0	0,0
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	(13.694)	(17.712)	(12.586)	(8.167)	(7.296)	(2,7)	(3,3)	(2,0)	(1,2)	(1,0)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica

Con relación al balance primario, al cierre de 2011, el SPNF registró un balance superior al observado en 2010, pasando de un déficit de -0,1% del PIB a un superávit de 1,1%. Este balance está mostrando una recuperación en la trayectoria del balance fiscal que se desvió en 2009 como consecuencia de la crisis internacional, por la aplicación de la política contracíclica del Gobierno nacional, que impidió una mayor contracción de la economía colombiana, así como del costo de la emergencia invernal. Además del comportamiento del GNC, el indicador recoge el balance final del sector de regionales y locales (incluyendo FNR), que registra un déficit inferior al esperado para este sector y un mayor superávit del sector de seguridad social (superior en 0,1% del PIB frente al registrado en 2010).

El déficit primario del GNC en 2011 descendió a \$708 mm (equivalente a -0,1% del PIB). Este balance incorpora las mayores obligaciones asociadas con la emergencia invernal, cuyo balance neto fue de -0,7% del PIB.

Finalmente, la deuda neta de activos financieros del SPNF pasó de 28,4% a 27,5% del PIB entre los años 2010 y 2011. Esta reducción de 0,9 puntos porcentuales se ve reflejada en un descenso de la deuda interna que pasó de 16,5% a 16,0% del PIB, mientras que la deuda externa se redujo de 11,9% a 11,5% del PIB. Por su parte, La deuda neta de activos financieros del GNC pasó del 37,6% al 35,4% del producto, en esos dos años, respectivamente²⁴.

²⁴ Se debe destacar que en 2011 la credibilidad en la política fiscal permitió al GNC realizar la operación de manejo de deuda interna más grande de los últimos años, por valor de \$6,4 billones al 7,56%. Tasa Fija, denominado en pesos y con plazo de 15 años. Con

Los principales responsables de la composición de fuentes de financiación mediante deuda pública fueron el GNC, que representa el 85% de la deuda bruta del SPNF, y el resto del sector público no financiero, con una participación del 11% en dichas obligaciones.

III. PANORAMA MACROECONÓMICO Y FISCAL PARA 2012

Las proyecciones de crecimiento de la economía mundial sugieren que en 2012 la economía global continuará creciendo (3,5%), jalonada por los países emergentes (5,7%), pero con un ritmo más lento por la recesión que se prevé en la zona euro (-0,3%) y el menor dinamismo de las principales economías emergentes, en especial la de China (8,2%). A esto se suman los altos niveles de endeudamiento público a que han llegado los Estados Unidos y Japón. Esta conjunción de factores aumenta la incertidumbre y pone en riesgo el crecimiento.

La reducción que se observa en los precios del petróleo podría afectar el crecimiento de los países exportadores del crudo, afectando su capacidad de compra en los mercados internacionales; no obstante, bajo ciertas circunstancias también favorece el crecimiento en otras zonas geográficas al reducir la presión sobre los costos. Por ejemplo, en el caso de Colombia, la reducción del precio del petróleo tiene efectos adversos sobre el crecimiento de la economía y sobre los ingresos de la Nación, pero también tiene un efecto compensatorio al reducir la presión sobre la tasa de cambio.

La tensión financiera y fiscal de algunos países europeos se suma al listado de posibles riesgos. La inestabilidad política griega, la caída de la economía española y los problemas de Italia y Francia continúan siendo una amenaza para el euro. Los resultados electorales, es el caso de Francia, han modificado el mapa político de Europa y el carácter de las propuestas para enfrentar la situación por la que atraviesa la zona (*Menos austeridad, más crecimiento*: es el nuevo lema para algunos países²⁵). Mientras no se resuelvan las divergencias, persistirán las dudas sobre la solvencia financiera de algunos países de la zona euro y la

esta operación se mejoró el perfil de vencimientos para los años 2012 en \$1,7 billones, 2013 en \$2,2 billones y 2014 en \$2,5 billones, lo que implica que para dichos años será menor la necesidad de colocación de TES por subasta.

²⁵ A finales de junio, Alemania, Francia, Italia y España convinieron en proponer al Consejo Europeo (a celebrarse el 29 de junio) la creación de un paquete de medidas para estimular el crecimiento económico, por un valor de \$120/130 mm de euros (1% del PIB de la zona euro). También propusieron adoptar una tasa que grave las transacciones financieras (tasa Tobin). Los líderes de estos países estuvieron de acuerdo en que *"para salir de la crisis hace falta ahondar más en la integración europea y apostar por dar pasos hacia adelante en la unión bancaria, fiscal, económica y política"*. Según los mismos, *"La puesta en marcha de estas nuevas medidas no significa que se abandone la senda de rigor presupuestario, pues, las finanzas sólidas y el crecimiento económico son las dos caras de una misma moneda"* (Diario El Tiempo, 23 de junio de 2012, pág.13). La Cumbre de Bruselas, a finales de junio, aprobó los apoyos a España y un Plan de Rescate a su banca, con condicionalidades muy estrictas.

preocupación por las dificultades que puedan presentarse para alcanzar una posición unificada sobre las políticas que deben implementarse para enfrentar la crisis, todo lo cual podría incidir sobre la dinámica de crecimiento global.

Por su parte, la incertidumbre sobre el resultado electoral en Estados Unidos, junto con la persistencia del saldo en rojo de sus cuentas fiscales, la indefinición política para aprobar un nuevo techo de la deuda y de las dificultades por las que atraviesa aún el mercado inmobiliario, no son elementos favorables para esperar una expansión rápida de la economía estadounidense. Según el FMI, ésta crecerá como mucho en 2%, todavía lejos de su media histórica y ligeramente superior a lo registrado en 2011, 1,7%.

En estas condiciones ni la economía norteamericana ni la europea muestran la fortaleza suficiente para lograr un crecimiento sostenido; por el contrario, sus debilidades podrían obstaculizar el proceso de recuperación mundial. Debe tenerse en cuenta que una nueva crisis económica en los países desarrollados puede transmitirse a las economías emergentes, entre ellas Colombia, a través del canal real, afectando el comercio mundial, vía precios (términos de intercambio) y cantidades (menor demanda externa). El riesgo asociado a una recaída de la economía de Estados Unidos es aún mayor por ser este país nuestro principal socio comercial.

En este contexto de relativa incertidumbre, las proyecciones de crecimiento mundial del FMI siguen siendo positivas y se casan con una recuperación gradual de la economía mundial en el mediano plazo²⁶. De acuerdo con este organismo, la disparidad en el ritmo de crecimiento se va a mantener en 2012 y 2013. Según sus cálculos, la economía mundial en el primer año podría crecer a una tasa anual promedio de 3,5%, mientras las economías emergentes lo harían a una de 5,6%, y las economías avanzadas al 1,4%. En el segundo año, estas tasas serían un poco mayores: 3,9%; 5,9% y 1,9%, respectivamente.

En 2012, China e India seguirán jalonando la recuperación de la economía mundial con crecimientos del 8% y 6,1%, respectivamente, en tanto que se espera que América Latina crezca a un ritmo más lento (3,4%), que el registrado en 2011, sobresaliendo en esta región Perú (5,5%), Colombia (4,7%) y Chile (4,3%). En esta zona, los precios de las materias primas, que todavía son relativamente altos, y las condiciones de financiamiento externo continuarán favoreciendo la expansión de la demanda interna.

²⁶ FMI. Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización a 16 de julio de 2012 (www.fmi.org). Según el FMI el escenario de base, como el año anterior, continúa siendo una recuperación mundial a múltiples velocidades.

El buen comportamiento de la economía colombiana en 2011 y su resistencia en lo corrido del año, sustentada principalmente en el comportamiento de la demanda interna, justifican que el prospecto de la economía colombiana mantenga previsiones positivas de crecimiento económico. El Banco de la República²⁷, en su informe de marzo, estimaba un crecimiento de la economía situado en el intervalo de 4% a 6%; esperando con mayor probabilidad que se sitúe alrededor del punto medio (5%).

El escenario macroeconómico de proyecciones para el MFMP 2012 es prudente y prevé un crecimiento de 4,8% en 2012 y 2013, y del mismo nivel en el mediano plazo, con una dinámica positiva en todas las ramas de actividad económica, consistente con una demanda interna impulsada por el consumo de los hogares y la mayor inversión del sector privado. Se espera que los precios de los *commodities* se mantengan en niveles aceptables y la recuperación de las economías de los países que son nuestros socios comerciales permita un buen comportamiento de la demanda externa. De todas maneras, es claro que el crecimiento en 2012 dependerá en gran medida de la magnitud y desarrollo de la crisis europea y de la capacidad del país para absorber sus efectos sobre la producción. A pesar de que en lo corrido de 2012 la demanda interna muestra un menor dinamismo que el observado el año anterior, éste sigue siendo muy positivo.

Así las cosas, por componentes de demanda, el sector privado continuará liderando el crecimiento económico en 2012. No obstante, se espera que el gasto público tenga este año una participación más activa que la registrada en 2011. Se estima un crecimiento real de la demanda privada de 5,6% impulsada por el consumo de los hogares y la inversión; y de la demanda pública (consumo del gobierno más inversión pública) de 5%, con un consumo de gobierno creciendo 3,9%. El crecimiento de la demanda pública en 2011 (3,7%) fue inferior al crecimiento del PIB y se prevé que su crecimiento en 2012 se deba principalmente a los recursos destinados a los sectores dinamizadores del PIB (*locomotoras*), al incremento del gasto en inversión de los nuevos gobiernos regionales y locales con el nuevo esquema del SGR. Considerando que en la práctica, 2012 es el año de arranque de sus planes de desarrollo, y al aumento del gasto del Gobierno nacional para atender la población víctima de la violencia, en el marco de la implementación de la Ley 1448, a la afectada por el invierno y, en general, al desarrollo de los planes de construcción de vivienda para los sectores más pobres de la población, se puede esperar, entonces, que la demanda pública en 2012 aumente en 2,6%.

Se prevé un buen comportamiento de la inversión en capital fijo para la industria (maquinaria y equipo), y el sector transporte, aunque con menor dinamismo que el registrado en 2011. En contraste, el crecimiento de la inversión en construcción (edificaciones y obras civiles) se acelerará en 2012, especialmente en el

²⁷ Banco de la República, Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, marzo de 2012.

componente de obras civiles: no solo se culminarán grandes proyectos de infraestructura eléctrica y de transporte de gas y petróleo, que se da inicio o se continúa con la construcción de las obras de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria indispensable para la implementación y desarrollo de los tratados de libre comercio firmados recientes, en especial el suscrito con los Estados Unidos que comenzó a operar desde mediados de mayo. Lo anterior, sin contar la urgencia de continuar los proyectos de reubicación y reconstrucción de viviendas y de recuperación de la infraestructura afectada por las temporadas invernales de 2010, 2011 y 2012.

Desde el punto de vista de las ramas de actividad, los motores de crecimiento de 2012 serán, como en 2011, la minería y la construcción, ambas con incrementos superiores al 8%. En 2012, la producción de petróleo estará cerca del millón de barriles diarios, con lo que llegaremos a la meta propuesta. Carbón también registrará una alta producción, cercana a los cien millones de toneladas; y se prevé una importante recuperación en los niveles de producción de níquel gracias a que desde 2012, la empresa cuenta con una mayor capacidad tecnológica.

Respecto a la construcción de edificaciones, se espera un mayor crecimiento, no solo por el número de licencias de construcción aprobadas en 2011 y la disponibilidad de créditos, sino también por la ejecución de los planes del gobierno de construir un millón de viviendas durante el periodo del PND y entregar gratuitamente, en el curso del próximo año, cien mil soluciones de viviendas adicionales, como parte de la lucha contra la pobreza extrema. El impulso a la vivienda de interés social, la permanencia de los subsidios a la vivienda para la población de menores ingresos y la aprobación de la Ley 1537 de 2012 para la construcción de cien mil viviendas gratis, en el marco de una institucionalidad fortalecida con la creación del Ministerio de la Vivienda, Ciudad y Territorio, darán, en conjunto, un impulso renovado al sector de la construcción y a la generación de empleo.

Es muy relevante registrar que durante el primer trimestre del año la economía colombiana alcanzó un crecimiento de 4,7%, a pesar de la ola invernal que nuevamente azotó al país; crecimiento inferior a las previsiones de comienzos de año, pero superior a lo que se esperaba al final del primer trimestre.

Respecto al empleo, se estima que la favorable situación de la economía se continúe reflejando en mejoras del mercado laboral y conlleve a descensos adicionales de la tasa de desempleo en los distintos grupos poblacionales y dominios geográficos. En el transcurso de 2012, después del incremento estacional registrado a comienzos de cada año, la tasa de desempleo empieza a presentar una tendencia decreciente, al mes de

mayo se situó en 10,7% frente al 11,2% registrado un año atrás, con una mejora en los ocupados asalariados formales. Para las trece áreas, la medición fue de 11,9% y 11% en esas dos fechas, respectivamente. Se espera que, en la medida en que se materialicen las predicciones sobre crecimiento económico, se mantenga la tendencia decreciente del desempleo en todos los dominios geográficos y grupos poblacionales, será posible consolidar la tasa de desempleo por debajo de los dos dígitos, como se lo ha propuesto esta administración.

Además, la implementación de políticas específicas del Gobierno nacional, en el marco de la Ley 1429 de 2010, para promover la formalización y los mayores niveles de calificación de la oferta laboral tendrían un efecto positivo en la reducción del desempleo estructural de la economía en el mediano plazo, consistente con la ampliación de la capacidad productiva de la economía hacia los próximos años. No debemos olvidar que el sector de la construcción jugará un papel importante para el crecimiento de la economía en el 2012, en donde la inversión en obras civiles impulsará la dinámica del sector. De acuerdo a un estudio de Fedesarrollo²⁸ (2010), esta actividad ocupa el cuarto puesto (de 52) en la generación de empleo; el sexto en consumo intermedio y el noveno en remuneración a los asalariados. Además, éste sector tiene un impacto importante en otras ramas de actividad a través de los encadenamientos. Así, un aumento en 1 peso en el valor bruto de la producción genera casi 3 pesos en el consumo intermedio de la economía. Los sectores que más se beneficiarán por el crecimiento de esta actividad son los de productos metalúrgicos, los de minerales y químicos y algunos servicios complementarios.

El frente externo, a pesar de los ya señalados factores de riesgo, en general muestra señales positivas relacionadas con los precios de las materias primas, que se espera continúen siendo altos, pero inferiores a los observados en 2011. Un comportamiento similar se prevé para la demanda mundial por materias primas, lo cual, de todas maneras, es una situación favorable para las exportaciones colombianas. Adicionalmente, se registra una importante recuperación de las exportaciones al mercado Venezolano y se prevé que éstas podrían ascender a US\$3.000 millones al finalizar el presente año.

En cuanto al frente interno, existen condiciones macroeconómicas y financieras propicias para el crecimiento económico. Las tasas de interés siguen siendo relativamente bajas, a pesar que la JDBR inició desde febrero de 2011 un retiro gradual del estímulo monetario, de tal manera que la tasa de referencia se sitúa en julio en 5,25%, 300 puntos básicos (pb.) por encima del nivel existente 17 meses atrás (febrero de 2011: 3,25%),

²⁸ Salazar, Natalia et al. (2010). La construcción y la economía colombiana: una visión desde la matriz de contabilidad social. (Bogotá. Fedesarrollo).

manteniendo, no obstante, el apoyo al crecimiento de la economía, la generación de empleo y la sostenibilidad de la inflación en su nivel de largo plazo.

Como resultado de la coherencia de la política monetaria, que ha actuado con anticipación a los choques económicos de los últimos años, la tasa de interés real de la economía colombiana se ha mantenido relativamente alineada a la de otros países como Perú, Chile y México.

El esquema de inflación objetivo le ha permitido al país una reducción de la inflación y el logro de una estabilidad en el comportamiento de los precios, lo cual favorece principalmente a la población de más bajos ingresos. Para 2012, se espera que la inflación se ubique dentro del rango meta establecido por el Banco de la República (entre 2% y 4%). En el mediano plazo se supone que la política de estabilización del nivel de precios continuará y que el país observará tasas de inflación de largo plazo de 3% entre 2013 y 2023.

La tendencia alcista de los precios parece haberse revertido desde comienzos de 2012, atribuible a la política de ajustes en las tasas de interés que la JDBR adoptó desde febrero de 2011, cuando decidió que el estímulo monetario debía reducirse e inició el mencionado aumento en las tasas de interés de referencia, lo cual ha tenido como efecto un incremento generalizado en las demás tasas de interés, tanto pasivas como activas. Se estima que la de Colombia será una de las inflaciones más bajas de la región. A junio los precios al consumidor acumularon una variación de 3,20%, ligeramente inferior a la del mismo periodo en 2011 (3,23%), y dentro del rango previsto por el Banco de la República para 2012. Estamos seguros que la JDBR tomará las mejores decisiones para apoyar el crecimiento económico y la generación de empleo, en un marco de estabilidad de precios y defensa de la tasa de cambio.

Las cuentas fiscales de 2012 y las de mediano plazo reflejan los efectos de las primeras reformas adoptadas por este Gobierno para garantizar fuentes estables de ingresos, que le permitan a la Nación reducir gradualmente sus actuales niveles de déficit. Así las cosas, se estima que el balance del SPC pasará de un déficit del -2% en 2011 a uno del -1,2% del PIB en 2012, incluyendo el efecto de la emergencia invernal. Esta proyección del balance fiscal supone una mejora del balance fiscal del SPNF, que pasaría de una situación deficitaria equivalente al -1,8% a -1,2% del PIB, cifra, esta última, consistente con un balance primario de 1,8% del PIB y nivel de deuda neta de 26,4%.

En detalle, el menor déficit del SPNF frente a lo observado al cierre de 2011, se explicaría por una reducción del déficit del GNC (0,4 puntos porcentuales del PIB) y por un mayor superávit del Sector Descentralizado,

que pasaría de 1,0% a 1,2% del PIB, entre 2011 y 2012²⁹. En el caso del GNC se proyecta un resultado fiscal deficitario que, en términos del PIB, equivale a -2,4% (\$16 billones), lo cual equivale a necesidades de financiamiento por \$16,1 billones³⁰, consistente con un resultado primario superavitario de 0,3% del PIB y una deuda neta de activos financieros de 35,1% del PIB.

La mejora en el resultado fiscal del GNC 2012 responde al comportamiento más favorable de los ingresos, que crecen 14,2% respecto de 2011, lo cual obedece principalmente al comportamiento del recaudo tributario, que aumenta en 0,9% del PIB; mientras que, por su parte, los gastos crecen a una menor tasa nominal que los ingresos, esto es de 10,6% respecto de 2011 (que en términos del PIB representa un incremento de 0,5%).

La dinámica del gasto responde en gran medida al impulso que el Gobierno sigue otorgando para el fortalecimiento de los sectores de importancia estratégica para dinamizar el crecimiento de la economía; al ciclo ascendente del pago de pensiones, y a los recursos destinados para enfrentar los efectos del invierno³¹, entre otros.

Que el déficit proyectado para 2012 resulte inferior en 0,4% del PIB frente al cierre registrado en 2011 es un hecho de gran importancia, puesto que este ajuste muestra el compromiso continuo del Gobierno con la sostenibilidad de las finanzas públicas y su decisión de aplicar estrictamente la regla fiscal.

IV. PANORAMA MACROECONÓMICO Y FISCAL PARA 2013

La incertidumbre sobre el desempeño fiscal de muchos países de la Unión Europea ha afectado el entorno económico mundial, generando volatilidad en los mercados. El aumento de la inestabilidad económica y política incrementa la percepción de riesgo, afecta el crecimiento económico, obliga a planes de ajuste que llevan a una drástica reducción de las concesiones sociales del Estado y debilita fuertemente la solidez del sistema financiero mundial. En estas condiciones, las perspectivas sobre el comportamiento de las economías de la zona Euro y de los Estados Unidos no son favorables, como se mencionó en la sección anterior. Para ambas, el FMI prevé una reducción en sus tasas de crecimiento en 2012 y solo una leve recuperación en

²⁹ Estos resultados recogen el efecto de los costos de la emergencia invernal.

³⁰ Incluye las obligaciones asociadas con los costos de la reestructuración del sistema financiero (\$99 mm).

³¹ Es importante señalar que en 2012 se destinarán recursos a la atención de las necesidades derivadas de la emergencia invernal por \$1,5 billones (0,2% del PIB).

2013, con un incremento del producto muy por debajo de sus registros históricos promedio para los años siguientes.

El comportamiento económico de China continúa siendo una gran incógnita. Varios indicadores económicos indican una pérdida de dinamismo, como consecuencia de los problemas que afrontan sus mercados externos; en respuesta a esta situación, sus autoridades económicas han reducido la tasa de interés, en dos ocasiones, para impulsar el crecimiento sobre la base de la demanda interna. Las proyecciones del FMI y el Banco Mundial estiman un crecimiento moderado de la economía china durante los próximos años, cercano al 8%.

Como consecuencia de la pérdida de dinamismo del resto del mundo, América Latina también ha moderado su crecimiento. La firma de variados tratados comerciales permiten esperar una dinámica económica positiva. El crecimiento estimado para 2012 se encuentra alrededor del 3,4% y se estabiliza en torno al 4% en los siguientes años. En todo caso su desempeño dependerá del comportamiento de la Unión Europea, China y Estados Unidos.

En este contexto de incertidumbre, las proyecciones del FMI sobre la dinámica mundial son moderadas. Para 2012 y 2013 estiman un crecimiento del orden de 3,5% y 3,9%, para cada año, respectivamente. Para la formulación del MFMP 2012, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha adoptado el supuesto de un crecimiento económico mundial promedio del 3% en el mediano plazo.

En el frente interno la economía colombiana continúa creciendo gracias a la buena política económica del Gobierno, la dinámica de los sectores dinamizadores de la producción (*locomotoras*) y al buen desempeño de nuestros socios comerciales. En el mediano plazo se espera que esta dinámica se mantenga gracias a que el empleo viene creciendo y no se han presentado restricciones al financiamiento. El país sigue siendo un receptor positivo de inversión extranjera, que se proyecta para 2012 alrededor de US\$15 mm, superior a los US\$13,2 mm de 2011.

La entrada en vigencia del tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Corea y la Unión Europea podrá generar mayor bienestar al consumidor y mayor eficiencia a los productores y será un mecanismo efectivo para contrarrestar los efectos de una posible desaceleración mundial. A lo anterior se suma la recuperación del mercado venezolano. Confiamos que esta sea la base para una relación comercial más fuerte y duradera.

Colombia ha demostrado un buen desempeño fiscal ya que ha reducido sus niveles de déficit y de deuda gracias a que una parte de los mayores recaudos y excedentes fueron ahorrados. Esto se ha reforzado con la adopción del Acto Legislativo de sostenibilidad fiscal, la expedición de la Ley de Regla Fiscal para el GNC y las leyes para hacer más democrática y eficiente la inversión de los recursos de regalías. Esta nueva institucionalidad fiscal es modelo para América Latina y se seguirá fortaleciendo en los próximos años.

En el mediano plazo se espera que la política fiscal contribuya al crecimiento económico, dando el espacio necesario para la expansión del sector privado y el incremento de la capacidad productiva de la economía. Bajo este escenario, se ha proyectado un déficit del SPC para 2013 de -1% del PIB y del GNC de -2,2% del PIB, incluyendo los costos de la emergencia invernal, el cual se encuentra financiado en su totalidad.

El Gobierno nacional es consciente que la coyuntura de la Zona Euro podría tener efectos sobre el desempeño de nuestra economía, disminuyendo la demanda externa por nuestros productos de exportación. Para hacer frente a estas posibilidades, el país ha apuntalado su situación financiera e institucional, para contrarrestar los efectos del choque adverso que se pueda presentar.

La solidez de la economía colombiana para enfrentar la crisis en 2009, la recuperación de 2010 y la consolidación del crecimiento económico en 2011 muestran los resultados de una institucionalidad macroeconómica sólida, lo cual ha sido reconocido por los inversionistas. La dinámica del año anterior es destacable en un entorno internacional en que la mayoría de regiones y países realizaron un ajuste fiscal con grandes costos para el crecimiento económico.

Nuestro país, a diferencia de otras regiones del mundo, incluyendo a Europa y Estados Unidos, logró que el ajuste fiscal se reflejara en un mayor crecimiento económico. El escenario macroeconómico de mediano plazo mantiene esta premisa de política económica: lograr una reducción del déficit fiscal en los próximos años, como uno de los pilares para el crecimiento económico sostenible.

Con base en esta experiencia, en esta administración hemos adoptado una serie de medidas en el frente de la política fiscal sin comprometer la sostenibilidad fiscal. En el Gobierno nacional estamos desarrollando programas de inversión, integrando los esfuerzos de la Nación, el sector privado, las empresas del Estado, las entidades territoriales y los recursos del sistema general de regalías. Las inversiones conjuntas permitirán mejorar la infraestructura, apoyar la reactivación económica y beneficiar con subsidios monetarios a la población vulnerable.

Con estas consideraciones, el escenario macroeconómico de proyecciones propuesto para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo es moderado y prevé un crecimiento de 4,8% en el mediano plazo consistente con una demanda interna dinámica impulsada por el consumo de los hogares y la mayor inversión del sector privado y un entorno internacional estable pero con un escenario de bajo crecimiento.

Las condiciones de la economía colombiana están dadas para que en 2013 se mantenga este crecimiento (sostenibilidad fiscal, inflación controlada, desempleo a la baja y un nuevo diseño institucional más competitivo). Esta dinámica del crecimiento estaría explicada principalmente por el comportamiento de la demanda interna (consumo e inversión) impulsada por el sector privado y por una importante contribución de la demanda externa. La inversión mantendría su dinámica, llevando al 30% su participación sobre el PIB en este año.

Como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo, la meta de esta administración es lograr una reducción del desempleo a niveles inferiores al 10%. De esta forma, una menor tasa de desempleo significa un aumento en el ingreso disponible de los hogares y por tanto en el consumo, lo que ayudará al crecimiento de la demanda interna y a la reducción de la pobreza.

El crecimiento previsto en el MFMP (4,8%) es ligeramente superior al crecimiento potencial de la economía (4,5%). Este es un supuesto responsable sobre el cual se construye el escenario fiscal y se define la senda de gasto en el mediano plazo. De hecho, el MFMP se diseñó bajo el marco de la operatividad de la regla fiscal, de forma que cualquier crecimiento de la economía por encima de su potencial se reflejará en un mejor balance fiscal.

El crecimiento económico en el mediano plazo deberá verse impulsado favorablemente por el dinamismo de las "locomotoras" del crecimiento económico (vivienda, infraestructura, agricultura, minería e innovación tecnológica) así como por la inversión de los recursos de las regalías en proyectos que impulsen el desarrollo del país, todo lo cual significa avances en capacidad productiva y, deberán verse reflejados en ganancias en la productividad de la economía en el mediano plazo. Esto, sumado a los estímulos a la formalización y al emprendimiento deberá conducir a la economía por una senda de crecimiento en el mediano y largo plazo.

De acuerdo con estimaciones del MFMP la economía colombiana podría alcanzar tasas sostenibles de crecimiento superiores en el mediano plazo, en la medida en que las propuestas contenidas en el plan de

desarrollo y el empuje de la actividad privada permitan elevar la senda de crecimiento potencial de nuestra economía, al 6% o más anual, en un contexto favorable del mercado mundial³². Así mismo, se supone que la política de estabilización del nivel de precios continuará, de manera que el país observará tasas de inflación equivalentes a las de largo plazo (3%) entre 2013 y 2023.

Desde el punto de vista fiscal, el diseño del Plan Financiero de 2013, que sirve de punto de partida para la proyección fiscal de mediano plazo, se fundamenta en la nueva institucionalidad que pone de manifiesto el compromiso del Gobierno con la sana situación fiscal del país. De esta manera, las proyecciones fiscales de 2013 incorporan los efectos derivados de la adopción de la regla fiscal sobre las finanzas del GNC y de la entrada en operación desde 2012 del nuevo sistema general de regalías.

Teniendo en cuenta estos aspectos, el Plan Financiero prevé que continuará la reducción del déficit del SPC entre 2012 y 2013, al pasar de -1,2% a -1,0% del PIB. Este resultado es consistente con un balance primario del SPNF que pasa de 1,8% a 1,9% del PIB durante el mismo periodo. Así mismo, la deuda del SPNF alcanzará en 2013 un nivel de 25% del PIB frente a 26,4% en 2012. Esta mejora en los resultados del SPC responde en gran medida al comportamiento más favorable de las finanzas del GNC (Cuadro 1 y 2).

Para el mismo año, se prevé que el déficit del GNC (incluyendo el efecto adicional de la emergencia invernal sobre su balance) baje de -2,4% en 2012 a -2,2% del PIB en 2013. Con este resultado, se calcula que el superávit primario del GNC pasa de 0,3% a 0,4% del PIB entre estos dos años, comportamiento que se evidencia, aunque en menor medida, en el indicador de deuda neta: pasa de 35,1% a 33,9% del PIB, toda vez que el balance primario se vuelve positivo.

Dos puntos del MFMP 2012 que se deben destacar para la programación de 2013 son los siguientes:

- La Nación pagará \$36 billones en el 2013 por concepto de amortizaciones (\$22 billones) e intereses de deuda interna (\$14,1 billones), mientras que emitirá tan solo \$28 billones en TES, esto significa que entregará recursos netos al mercado de deuda interna por \$8 billones.

³² Con este propósito, el pasado 18 de julio durante la reunión de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación realizada en la Casa de Narino tuvimos ocasión de presentar la Agenda de Competitividad para los próximos años, mediante la cual impulsaremos un crecimiento sostenido de la economía de por lo menos el 6%, y la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país. Estas son las metas fundamentales de la Agenda. El crecimiento alto y sostenido servirá para generar empleo formal y para mejorar el ingreso y la calidad de vida de los colombianos. La Agenda de Competitividad será una especie de plan de vuelo del país en el corto y mediano plazo, con alrededor de 100 acciones prioritarias a las que se le hará seguimiento permanente hasta que se cumplan.

- El plan de endeudamiento externo presenta fuentes en moneda extranjera (US\$3,1 millones) menores a los usos (US\$3,7 millones), que equivale a US\$600 millones, permitiendo una mayor eficiencia en el manejo de caja y cumpliendo el objetivo de no ejercer presiones revaluacionistas en el mercado cambiario.

V. PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2013

La gestión del presupuesto debe verse en el contexto de los resultados de la política económica y fiscal desarrollada por el Gobierno nacional en los últimos años, la cual ha sido gestionada con responsabilidad, contribuyendo a enfrentar las dificultades internas generadas por la crisis en los mercados internacionales en 2008 y más recientemente por los efectos del entorno internacional de crisis en la zona euro y, a nivel interno, por la emergencia invernal por la que ha atravesado el país en los dos últimos años.

Como se mostró en la sección anterior, los resultados fiscales han sido más favorables de lo esperado, a pesar de la turbulencia por la que han atravesado los mercados internacionales en el último lustro. El manejo de la política económica y fiscal ha permitido mantener el rumbo y reducir el impacto de la crisis sobre la economía colombiana.

Los resultados que se han alcanzado nos presentan un escenario relativamente despejado en materia de sostenibilidad fiscal, a pesar de la incertidumbre que subsiste en los mercados internacionales. Con perspectivas favorables, el Gobierno nacional continuará empujando el crecimiento económico del país, la generación de empleo y la reducción de la pobreza. Nuestra preocupación se centrará en invertir de la mejor manera los recursos públicos en aquellos sectores en donde el país los requiera y sean más efectivos para el cumplimiento de las metas que nos hemos propuesto.

Buena parte de los resultados se deben, en gran medida, al manejo responsable del presupuesto. La gestión de éste, con base en las mejoras en la normatividad presupuestal, ha establecido mecanismos y criterios para que las entidades manejen con mayor eficiencia los recursos públicos. Ha buscado establecer prioridades de manera que el gasto que ejecuten satisfaga las demandas de la población, en especial de los sectores más vulnerables, y permita alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La nueva institucionalidad fiscal permitirá afinar los instrumentos de gestión y la capacidad de las autoridades públicas para mantener bajo control las finanzas del Estado.

La programación presupuestal de la Nación en los últimos seis años se ha hecho bajo un enfoque de mediano plazo y un esquema sectorial. Este cambio, que fue generado mediante el Decreto 4730 de 2005 con la introducción del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), incluido posteriormente en el Estatuto Orgánico de Presupuesto por la Ley 1473 de 2011, ha permitido construir un escenario más predecible para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que pueden enfrentar en el futuro los diferentes sectores que hacen parte del PGN. El MGMP define la restricción presupuestal para cada uno de los sectores que hacen parte del PGN y constituye el punto de referencia para identificar el límite de los recursos asignables a nivel sectorial. Esto permite construir hacia adelante una programación estratégica de recursos con importantes beneficios en términos de disciplina fiscal y de asignación orientada a lograr la eficiencia y efectividad en el gasto. Sobre estas bases se programó este proyecto de ley de presupuesto y constituyen la razón por la cual lo hemos denominado: *PGN: Hacia un desempeño eficaz del Estado*.

Vale la pena señalar que, desde el punto de vista fiscal, el diseño del Plan Financiero de 2013, que sirve de punto de partida para la proyección de mediano plazo y la formulación del MGMP, se fundamenta en la nueva institucionalidad que hemos descrito en este documento. Muchas de las leyes aprobadas en la legislatura 2010-2011 tendrán efecto sobre el presupuesto de la Nación y el de las entidades territoriales durante los próximos años y beneficiarán, muy especialmente, a las poblaciones asentadas en las regiones y localidades más necesitadas. El nuevo instrumental fiscal con que cuenta el Gobierno permitirá evitar la generación de desequilibrios macroeconómicos; favorecer la inversión social; contribuir a la reducción de la pobreza y la atención de las víctimas del conflicto interno; consolidar la política de seguridad y fortalecer la justicia, e impulsar la inversión en la infraestructura que el país necesita.

El proyecto de presupuesto que se presenta a consideración del Congreso de la República, mantiene la coherencia macroeconómica que ha caracterizado el manejo de las finanzas públicas en los últimos años. Este se materializa en la programación de los recursos con base en la capacidad fiscal del país y en los programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo. Este proyecto da estricto cumplimiento a la ley de transparencia y responsabilidad fiscal que el Congreso aprobó en 2003, que establece que la programación debe corresponder a la real capacidad de ejecución de los recursos y ser consistente con el MFMP³³.

³³ Ley 819 de 2003.

Desde el año 2006 se ha establecido una secuencia anual para la toma de decisiones, según la cual primero se prepara el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)³⁴ y, luego, sujeto a este documento, se formula la propuesta de MGMP y el Proyecto de PGN.

En este contexto, las estimaciones del MGMP 2013-2016 se han efectuado con la mayor responsabilidad fiscal. Hemos manifestado nuestro compromiso con la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas y la búsqueda permanente de mecanismos que favorezcan el crecimiento económico y la generación de empleo. Los recursos se han asignado con base en un estricto proceso de priorización del gasto, privilegiando aquella inversión que permite dar continuidad a programas estratégicos para apoyar el crecimiento económico, la generación de empleo y los programas sociales para superar la pobreza y mejorar las condiciones de equidad, en un ambiente de seguridad que estimule la inversión y la generación de ingresos. El proyecto incluye la asignación de recursos para atender las víctimas de la violencia, incluyendo la población en condiciones de desplazamiento, y a los damnificados por la emergencia invernal.

La definición del MGMP 2013-2016 tuvo en cuenta las previsiones de crecimiento económico y las metas fiscales para los próximos años determinadas en el MFMP 2012. Esto implicó ajustar los techos de gasto sectorial aprobados en el MGMP anterior (2012-2015) y preparar una nueva propuesta de techos de gasto para el periodo 2013 - 2016, reflejando el ajuste en los supuestos y dando cumplimiento al Decreto 4730 de 2007 que señala que en cada vigencia fiscal se debe añadir un nuevo año al MGMP, de modo que se mantenga el horizonte de programación cuatrienal.

En su mayor parte, los ajustes para el periodo 2013-2015 son consecuencia de cambios en los supuestos macroeconómicos, así como de decisiones de política que no se habían previsto totalmente en el MGMP 2012-2015, especialmente relacionadas con la definición y aprobación del nuevo plan nacional de desarrollo 2010-2014, la puesta en ejecución de la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras³⁵, la Ley 1438 de 2011, de reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud que, entre otras, dispone la unificación del plan de beneficios para todos los residentes³⁶, la ley que aprueba la construcción y entrega de

³⁴ Que se presenta a las comisiones económicas del Congreso de la República antes del 15 de junio y se estudia y discute con prioridad durante el primer debate de la nueva ley anual de presupuesto (Artículo 1 de la Ley 819).

³⁵ El CONPES 3712 de 2011 contempla recursos por \$55 billones (precios constantes de 2011) que fueron ratificados por el CONPES 3726 de 2012 para un periodo de tiempo de 10 años, 2012-2021. Esto es, un flujo promedio anual \$3,3 billones para derechos específicos de las víctimas y \$2,4 billones para derechos generales que no están asociados a la condición de víctimas de los individuos.

³⁶ Unificación del Plan Obligatorio de Salud, POS, del régimen subsidiado con el del contributivo, que se empezó a ejecutar desde el 1 de julio de 2012.

cien mil viviendas gratis a familias en situación de pobreza extrema, y los fallos y sentencias judiciales, entre otros.

El ajuste efectuado a los techos sectoriales busca asegurar el fortalecimiento de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad; la construcción, o reconstrucción en muchos casos, de la infraestructura que necesita el país para incrementar su competitividad, la financiación de los programas que se desarrollan en los sectores considerados como *locomotoras del crecimiento*, así como el cumplimiento de las metas de cobertura de los principales programas sociales del gobierno, con especial énfasis en los asociados a la Atención Integral a la Primera Infancia, el avance en el cumplimiento de las Metas del Milenio, la unificación de los Planes Obligatorios de Salud, la universalización de la salud y la atención a las víctimas del conflicto interno, como se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo.

Con base en estas consideraciones, el proceso de programación del presupuesto para 2013, que materializa el Plan Nacional de Desarrollo, revisó las proyecciones de gasto sectorial de mediano plazo, focalizando los recursos hacia las prioridades de política, asumiendo incrementos en la eficiencia de la gestión pública y efectuando reasignaciones estratégicas en el gasto, en algunos casos.

Esta labor fue liderada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. Contamos con la responsabilidad de las entidades ejecutoras para hacer el mejor uso de los recursos existentes, incrementando la eficiencia de su gestión. La eficiencia con que se utilicen los recursos determinará si somos capaces o no de alcanzar las metas y objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 *Prosperidad para todos*.

La programación del presupuesto no es un ejercicio aislado de asignación de recursos. Por el contrario, por sus mismas características debe ser compatible con las metas macroeconómicas, la sostenibilidad y la estabilidad fiscal, y congruente con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía, como lo ordena el estatuto orgánico del presupuesto³⁷. En atención a estas consideraciones, el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS – y el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– evaluaron previamente y aprobaron la meta de balance primario para el sector público no financiero en 2013,

³⁷ El artículo 7 de la Ley 1473 de 2011 elimina el principio de Homeóstasis y en su lugar crea el de sostenibilidad y estabilidad fiscal, así: **ARTÍCULO 7.** *El artículo 8 de la Ley 179 de 1894 quedará así: **Sostenibilidad y estabilidad Fiscal.** El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.*

consistente con el programa macroeconómico y las metas indicativas para los balances primarios del periodo 2013 – 2023, en línea con lo dispuesto en la Ley 1473 de regla fiscal (Cuadro 2).

Cuadro 2
Balances Fiscales periodo 2011 - 2023
Porcentajes

Balance	Porcentaje del PIB												
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sector Público No Financiero - SPNF	-1.8	-1.2	-1.0	-0.8	-0.5	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	0.3	0.4	0.2	0.4
Sector Público Consolidado - SPC	-2.0	-1.2	-1.0	-0.7	-0.3	0.2	0.2	0.0	0.1	0.5	0.7	0.5	0.6
Gobierno Nacional Central - GNC	-2.8	-2.4	-2.2	-2.1	-1.9	-1.7	-1.6	-1.5	-1.4	-1.3	-1.1	-0.9	-0.7

Balance Primario	Porcentaje del PIB												
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sector Público No Financiero - SPNF	1.1	1.8	1.9	2.0	2.2	2.5	2.4	2.2	2.2	2.6	2.6	2.3	2.4
Gobierno Nacional Central - GNC	-0.1	0.3	0.4	0.4	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	1.0	1.2

Deuda Neta de Activos Financieros	Porcentaje del PIB												
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Deuda SPNF	27.5	26.4	25.0	23.4	21.8	19.9	18.0	16.4	14.7	12.7	10.6	8.8	7.2
Deuda GNC	35.4	35.1	33.9	33.1	32.5	31.7	30.9	30.1	29.0	28.1	27.0	25.8	24.5

* La deuda neta se define como el monto de la deuda bruta menos el valor de los activos líquidos internos y externos.

Supuestos Generales Básicos	Variación Porcentual												
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB Real	5.9	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Política Macroeconómica

Con base en el escenario anterior, las estimaciones que cubren este periodo constituyen un ejercicio que refleja la armonización de las metas de gobierno con el compromiso de esta administración con la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas y la búsqueda del crecimiento económico con equidad social.

En consecuencia, el proyecto de ley que se presenta es consistente con la programación macroeconómica y las metas fiscales consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013-2023, presentado al H. Congreso de la República en junio del presente año, y con el MGMP 2013-2016 y el Programa Operativo Anual de Inversiones (POAI) para 2013, aprobados por el CONPES a mediados de julio. El proyecto de presupuesto permite mantener la senda de reducción de la deuda pública neta del SPNF y avanzar hacia el objetivo de estabilizarla en niveles inferiores al 10% del PIB en 2023.

Con el propósito de obtener el mejor balance posible entre la disponibilidad de recursos de la Nación prevista para 2013, las prioridades de política definidas en la programación presupuestal y las proyecciones presentadas por los diferentes sectores que conforman el PGN en sus Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP), el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2013 estableció los siguientes criterios:

- Promover el uso de los recursos con criterios estrictos de austeridad, eficiencia y probidad, sin desmejorar la prestación de los servicios a la comunidad;
- Dar estricto cumplimiento a la ley de transparencia y responsabilidad fiscal, programando con el objetivo de que el presupuesto se ejecute en su totalidad durante la vigencia;
- Dar estricto cumplimiento al Acto Legislativo 03 de 2011 que crea el criterio de la sostenibilidad fiscal y a la Ley 1473 de 2011 que dispone la regla fiscal;
- Mantener la consistencia con la política fiscal de mediano plazo, considerando el ciclo económico y los posibles efectos que pueda generar un auge del sector minero-energético en los próximos años;
- Presupuestar los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios;
- Asegurar que el manejo de la política salarial para el sector público esté acorde con la primacía del gasto social, con la estabilidad macroeconómica y con las decisiones de la Corte Constitucional;
- Mantener el financiamiento de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad en sus componentes, militar y social;
- Presupuestar los recursos para financiar las iniciativas contenidas en el PND, de acuerdo con las políticas y programas previstos en el Programa Operativo Anual de Inversiones (POAI) para 2013, atendiendo la disponibilidad de recursos y en consonancia con lo previsto en el MFMP 2012 y en el MGMP 2013-2016. Con esto, se continúa protegiendo la inversión pública, por la importancia que tiene para dinamizar la demanda agregada, el crecimiento y el empleo;
- Asegurar la continuidad y sostenibilidad de inversiones prioritarias en curso. Cumplir las vigencias futuras autorizadas, mediante las cuales ha sido posible garantizar la ejecución y financiación de muchas de las obras y programas que están en desarrollo o empezarán a ejecutarse;
- Aumentar las coberturas de los principales programas sociales del Gobierno nacional y garantizar el cumplimiento de las obligaciones prioritarias del Estado con la población en materia de gasto social y de atención a los grupos más vulnerables, en especial a la población víctima de la violencia por el conflicto armado interno; los niños y adolescentes;
- Destinar recursos que contribuyan al crecimiento económico y a la generación de empleo;
- Contribuir al proceso de crecimiento de la actividad económica, priorizando los proyectos estratégicos que favorezcan a los sectores seleccionados como locomotoras del crecimiento (infraestructura de transporte, minero-energético, agropecuario, vivienda y ciudades amables, e innovación y tecnología), que permitan elevar la competitividad y la productividad del país de cara a la puesta en marcha de TLC con diferentes países;

- Apoyar proyectos que estimulen la participación del sector privado y contribuyan a su crecimiento;
- Programar un presupuesto financiable que sea congruente con los niveles de financiamiento disponibles en los mercados interno y externo y con la financiación de los organismos multilaterales, sin generar desequilibrios en el comportamiento de la tasa de cambio y la tasa de interés;
- Incluir los recursos necesarios para servir la deuda puntualmente;
- Ejecutar en el curso de la vigencia los recursos que se programen en los respectivos presupuestos de las entidades que conforman el PGN, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003 y bajo el criterio general de que el presupuesto es para ejecutarlo y no para realizar operaciones de fiducia que oculten la incapacidad de las entidades para ejecutar los recursos que se les asigna, y
- Proveer, por parte del Gobierno nacional, la liquidez que se requiera para que las entidades puedan ejecutar sus presupuestos sin contratiempos y en el curso de la vigencia para la cual se programaron las apropiaciones, acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo y sin que se afecte la estabilidad del ciclo económico, atendiendo lo previsto en el criterio de sostenibilidad y estabilidad fiscal.

Con base en las anteriores consideraciones, el presupuesto que se presenta a consideración del Congreso para la vigencia fiscal de 2013 asciende a \$185,5 billones. De éstos, \$97,8 billones (52,7%) corresponden a gastos de funcionamiento, \$47 billones (25,3%), al pago del servicio de la deuda y \$40,7 billones (22%), a inversión (Cuadro 3).

Cuadro 3
Composición Presupuesto General de la Nación 2012-2013
Miles de millones de pesos

Concepto	2012 (1)	2013 proyecto (2)	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2012 (4)	2013 (5)
FUNCIONAMIENTO	89.879	97.810	8,8	13,5	13,6
Gastos de personal	18.895	20.462	8,3	2,8	2,8
Gastos generales	6.299	6.432	2,1	0,9	0,9
Transferencias	63.070	69.321	9,9	9,5	9,6
SGP	26.000	28.242	8,6	3,9	3,9
Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	22.905	24.881	8,6	3,4	3,5
Universidades sin pensiones	2.118	2.194	3,6	0,3	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	2.337	2.569	9,9	0,4	0,4
FONPET	207	213	3,0	0,0	0,0
Resto de transferencias	9.503	11.221	18,1	1,4	1,6
Operación comercial	1.615	1.594	(1,3)	0,2	0,2
DEUDA	38.715	46.967	21,3	5,8	6,5
INVERSIÓN	36.808	40.748	10,7	5,5	5,7
TOTAL	165.402	185.525	12,2	24,9	25,7
TOTAL SIN DEUDA	126.687	138.558	9,4	19,1	19,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El presupuesto para 2013 crece un 12,2% respecto al vigente para 2012, pasando de \$165,4 billones a \$185,5 billones. Sin considerar el servicio de la deuda, el presupuesto propuesto crece un 9,4%.

El funcionamiento presenta un incremento de 8,8%, al pasar de \$89,9 billones en 2012 a \$97,8 billones en 2013. Los principales conceptos de gasto que crecen son, entre otros, los siguientes³⁸:

- Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP), \$28,2 billones, con lo que se da al cumplimiento al Acto legislativo 04 de 2007 y las Leyes 715 de 2001 y 1176 del 2007;
- Pensiones, \$24,9 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación;
- Gastos de personal y gastos generales, \$26,9 billones, que, incluye las provisiones para el incremento salarial de los servidores públicos y para garantizar la operación de las entidades que hacen parte del PGN.
- Fondo de Prestaciones del Magisterio, sin pensiones, \$2.6 billones;
- Universidades, sin pensiones, \$2,2 billones;
- Sentencias y conciliaciones, \$954 mm;
- Transferencia de excedentes financieros de las entidades descentralizadas que hacen parte del PGN a la Nación por \$758 mm, suma que no implica gasto pero se requiere presupuestar para que las entidades puedan transferirla a la Tesorería;
- Fondo Reparación de Víctimas, \$652 mm, y
- Transferencias para Programas de modernización del Estado, \$471 mm.

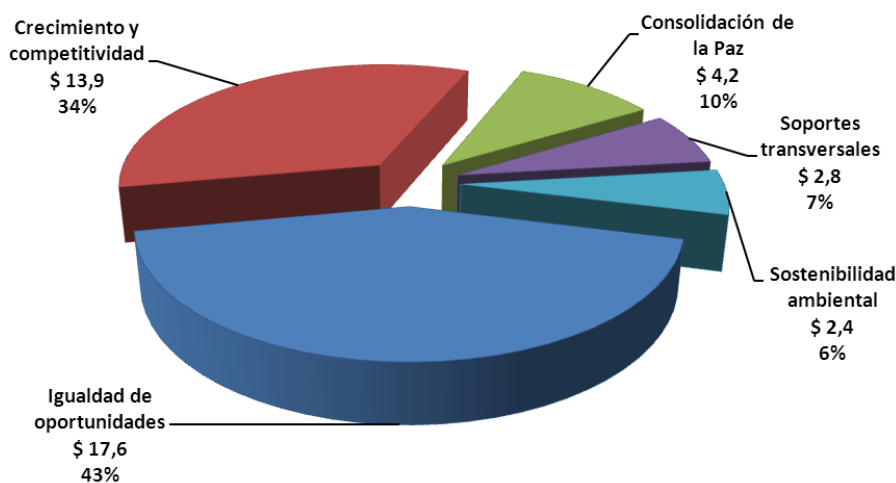
El servicio de la deuda crece en 21,3%, pasando de \$38,7 billones a \$47 billones, que significa un aumento de \$8,3 billones, de los cuales \$7,8 billones corresponden a amortizaciones de deuda.

La inversión muestra un crecimiento del 10,7%, pasando de \$36,8 billones en 2012 a \$40,7 billones en 2013. A la luz del PND 2010-2014, el presupuesto de inversión que se pone a consideración del Congreso de la República como parte integral del Presupuesto General de la Nación confirma el compromiso del Gobierno nacional con la *igualdad de oportunidades para todos los colombianos*. Para el cumplimiento de este objetivo se asignan \$17,6 billones (43% del total previsto para inversión); para *Crecimiento Económico y*

³⁸ Una explicación más detallada del comportamiento de las apropiaciones presupuestales se presenta en el próximo anexo y en los documentos incluidos en la sección Aspectos Complementarios, que hacen parte integral de este Mensaje.

competitividad, \$13,9 billones (34%); para *Consolidación de la paz*, \$4,2 billones (10%), y, finalmente, para los pilares de *Soportes transversales* y *Sostenibilidad ambiental* se contará con \$2,8 billones (7%) y \$2,4 billones (6%), respectivamente (Gráfico 1).

Gráfico 1
Presupuesto de inversión 2013
Según pilares del PND- 2010-2014
Billones de pesos y porcentajes



Fuente: DNP-DIFP

Una mención especial queremos hacer a la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta administración ha otorgado especial preeminencia a la política gubernamental de atención a las víctimas del conflicto armado interno, la cual contiene la política de prevención, atención integral y reparación a la población desplazada que se venía desarrollando desde principios de la década anterior³⁹. Así se refleja en el presupuesto de 2013. El Gobierno ha realizado un notable esfuerzo de priorización del gasto en favor de esta población, para dar cumplimiento a la Ley 1448 de 2011, atendiendo también al compromiso para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en la situación de la población desplazada declarado por la Corte Constitucional mediante Sentencia T-025 de 2004⁴⁰ y tomando en cuenta las programaciones presupuestales previstas en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

³⁹ En los documentos de la sección Aspectos Complementarios se incluye un capítulo sobre el cumplimiento de la ley de víctimas en el presupuesto de 2013.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia T – 025 de 2004 y Autos de seguimiento números 176 y 177 de 2005, 218 de 2006, 092 y 237 de 2008, 008 y 314 de 2009 - Atención a la población desplazada. Corte Constitucional. Sentencia T – 760 de 2008 y Autos de seguimiento.

En respuesta a este propósito, en el presupuesto de 2013, a través de diferentes sectores y programas, se destinan \$6.2 billones para la población víctima de la violencia, distribuidos así: \$2,5 billones para Asistencia, \$1,9 billones para la Reparación; \$1,2 billones en el componente de Atención y \$540 mm de Otros Costos .

Los recursos asignados por tipo de fuente se distribuyen de la siguiente forma: del Sistema de Salud General provienen \$1.3 billones, de Sistema General de Participaciones –SGP en Educación por un monto de \$1,1 billones, de Inversión los montos serán por \$2,8 billones y de Funcionamiento \$1 billón.

Cabe resaltar que Inversión y el Sistema de Salud aumentan en \$400 mm y \$100 mm entre 2012 y 2013 respectivamente. Por su parte, el presupuesto de funcionamiento disminuye en \$200 mm dado que el Fondo de Reparaciones según el CONPES 3726 de 2012 se ajusta en un 27% menos para el 2013, pues en el 2012 se destinaron recursos para atender las indemnizaciones administrativas represadas en los últimos años.

El monto de recursos asignados para 2013, representa un incremento real, a precios de 2013, cercano a \$300 mm respecto a lo presupuestado en la actual vigencia de 2012 por \$5,9 billones, lo cual representa un 6% de incremento en la asignación.

Cuadro 4
Recursos víctimas por tipo de fuente 2012-2013
Miles de millones de pesos de 2013

Fuente	2012		2013		Var % 2012-2013
	Presupuesto	%	Presupuesto	%	
Funcionamiento	1.184	20%	964	15%	-19%
Inversión PGN	2.428	41%	2.866	46%	18%
Sistema de Salud*	1.188	20%	1.303	21%	10%
SGP Educación	1.124	19%	1.120	18%	0%
Total general**	5.924	100%	6.252	100%	6%

*Ajustado a CONPES 3726 de 2012.

**En 2012 no se incluye provisión para la Ley de Víctimas por \$400 mm del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: DNP

Finalmente, el Gobierno continuará empeñado en el fortaleciendo de la gestión administrativa y de personal en todas las instituciones centrales y territoriales para mejorar la política de atención a la población víctima del conflicto interno armado.

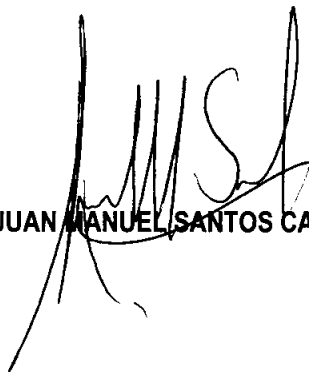
Honorables Congressistas:

El Gobierno nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, somete a consideración de esa alta corporación el presente proyecto de ley por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013.

Presentamos un proyecto fiscalmente responsable, macroeconómicamente consistente y comprometido con las políticas sociales y de seguridad más importantes. Su programación le ha asignado especial atención al cumplimiento de las propuestas que hacen parte de los tres pilares fundamentales que sustentan el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para todos*.

Hemos priorizado la asignación de recursos de manera que la ejecución del gasto tenga impactos positivos sobre el crecimiento, el empleo y los ingresos de los colombianos, en especial de aquellos compatriotas en condiciones de mayor vulnerabilidad, y contribuya a sortear los efectos de la crisis europea que podría repercutir sobre nuestra propia economía.

Con la patriótica colaboración del Legislativo contamos con una nueva institucionalidad fiscal que nos permitirá acompañar sin sobresaltos en esta área el proceso de crecimiento económico en que se encuentra el país y orientarlo a que éste se traduzca en prosperidad para todos los colombianos. Todas estas son razones para solicitar al H. Congreso se dé trámite al proyecto de ley que hoy ponemos a su estudio y aprobación. Como lo han hecho en ocasiones anteriores, solicitamos respetuosamente a los miembros del Congreso de la República, que ahora inicia una nueva legislatura, acoger favorablemente la propuesta que ponemos a su consideración.



JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN



JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
2013**

**ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA 2013
HACIA UN DESEMPEÑO EFICAZ DEL ESTADO**

En cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), el Gobierno nacional presenta a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley "por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013".

INTRODUCCIÓN

El proyecto de presupuesto que se pone a consideración del Congreso de la República asciende a \$185,5 billones y guarda consistencia con la meta de déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) de -1% del PIB para 2013 y del -2,2%, para el Gobierno Nacional Central (GNC) y con un resultado estructural del GNC del 2,4% definidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP 2012. Se puede aseverar que este proyecto es consistente con la regla fiscal establecida por la Ley 1473 de 2011 y cumple, por lo mismo, con el Principio de Coherencia.

Ley 1473 de 2011: ARTÍCULO 4o. COHERENCIA. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La programación presupuestal recoge los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para Todos* y coincide con las metas para el primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP 2013-2016, incluyendo recursos para la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan, para atender las necesidades de funcionamiento y el servicio de la deuda del sector público nacional.

De igual manera, se asignan recursos para garantizar: el cumplimiento de compromisos adquiridos mediante contratos o convenios vigentes (vigencias futuras), cuyos cupos hayan sido debidamente autorizados; los mandatos de las Altas Cortes, como los relacionados con salud y población en condiciones de desplazamiento forzado; y el compromiso de unificación del Plan Obligatorio de Salud POS para todos los colombianos. En esta ley se incluyen recursos para las víctimas de la violencia, de conformidad con lo

previsto en la Ley 1448 de 2011; damnificados por la emergencia invernal, y, en general, de aquellas otras leyes de ineludible cumplimiento, de acuerdo con la disponibilidad de recursos fiscales.

En la primera parte del Mensaje del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda y Crédito Público se desarrolló la relación existente entre el presupuesto con la política económica y social del gobierno; las características de la nueva institucionalidad fiscal que surge de la aprobación de los actos legislativos sobre sostenibilidad fiscal, la creación del sistema general de regalías y la Ley 1473 que establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central; los logros obtenidos y los retos que se prevén.

Este Anexo al Mensaje presenta un análisis de la programación y contenido del presupuesto y consta de dos secciones.

La primera sección muestra cómo el proyecto de ley se ajusta a los preceptos de la Constitución Política, la Ley Orgánica del Presupuesto y sus decretos reglamentarios, y a las metas fiscales que se derivan de la programación macroeconómica. En una segunda parte, se describen las características más importantes del proyecto de ley. El análisis se realiza con base en la clasificación prevista en el estatuto orgánico del presupuesto para la presentación del proyecto de rentas y recursos de capital y de gastos o ley de apropiaciones.

Así, pues, esta primera sección se divide en cuatro subsecciones, que tratan los siguientes temas:

- i) Consistencia del proyecto de ley a los preceptos previstos en la ley orgánica del presupuesto;
- ii) Supuestos, criterios y objetivos más importantes empleados en la formulación del proyecto de ley;
- iii) Características generales del proyecto de presupuesto anual. Se analiza el contenido del presupuesto de rentas y recursos de capital, así como el de las apropiaciones de gasto, con énfasis en el presupuesto de funcionamiento y del servicio de la deuda, y
- iv) Características más importantes del presupuesto de inversión y de su asignación sectorial.

La segunda sección del anexo incluye información sobre aspectos complementarios del presupuesto en el marco de las normas de responsabilidad y transparencia fiscal, en consonancia con lo dispuesto por la Ley 819 de 2003 y el Decreto 4730 de 2005. Esta sección proporciona información sobre diversos temas relacionados con el presupuesto que esperamos contribuya a enriquecer el proceso de análisis y evaluación del proyecto de ley por parte del Congreso y la opinión pública. Con este propósito, los documentos que se presentan se refieren a los siguientes temas:

- i) Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y análisis de sostenibilidad de la deuda;
- ii) Clasificación económica del presupuesto;
- iii) Clasificación funcional del gasto;
- iv) Resumen homologado de las cifras del presupuesto y el plan financiero;
- v) Informe de la ejecución presupuestal en 2011;
- vi) Informe de la ejecución presupuestal en el primer semestre de 2012;
- vii) Evaluación del cumplimiento de los objetivos en leyes que autorizan la creación de rentas de destinación específica. Incluye el informe de que trata el parágrafo del artículo 37 de la Ley 1111 de 2006, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1393 de 2011 sobre el valor recaudado en el año 2011 y su destinación por concepto del incremento de 4% en la tarifa de IVA al servicio de telefonía móvil;
- viii) Medición del costo de los beneficios tributarios, y
- ix) Atención a la población víctima de la violencia en el PGN de 2013.

Es interés del Gobierno que el contenido de este documento proporcione insumos que permita una discusión enriquecedora sobre la composición, distribución y asignación de los recursos del presupuesto. Se ha preparado con el convencimiento de que la información debe contribuir a generar transparencia en el proceso de programación presupuestal.

1. EL PROYECTO DE PGN SE AJUSTA A LOS PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA DE PRESUPUESTO

El proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2013 cumple con la normatividad vigente y con las metas fiscales que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2012. Se formuló de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)¹, y demás normas vigentes, en especial la Ley 819 de 2003, el Decreto 4730 de 2005, reglamentario del EOP, y la Ley 1473 de 2011, mediante la cual se establece la regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC.

El proyecto también incluye la información prevista en la norma para que se acompañe su presentación. En estas circunstancias da cumplimiento a lo dispuesto taxativamente en los artículos 41 y 46 del EOP, artículo 30 de la Ley 152 de 1994, artículo 16 de la Ley 358 de 1997 y artículo 1º, literal c), de la Ley 819 de 2003, como se especifica a continuación. Lo anterior, sin perjuicio de la información que se presenta más adelante

¹ Compilado en el Decreto 111 de 1996.

en el anexo Aspectos Complementarios del Presupuesto en cumplimiento de la Ley 819 de 2003 y del Decreto 4730 de 2005.

Gasto Público Social (GPS). Uno de los aspectos más relevantes de la programación presupuestal es el Gasto público Social, en adelante GPS por sus siglas, el cual se define en el artículo 350 de la Constitución Política y se desarrolla en el artículo 41 del EOP, compilado en el Decreto 111 de 1996 en los siguientes términos:

Artículo 41. Se entiende por gasto público social 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".

La normatividad, incluyendo el dictamen constitucional, también establece que el GPS no puede disminuir porcentualmente con relación al del año anterior, respecto del total apropiado. Es de señalar que para la determinación del comportamiento del gasto social se descuenta del total de las apropiaciones el presupuesto destinado al servicio de la deuda, dado que este contiene recursos que se aplican al pago de préstamos realizados en vigencias anteriores para la atención de apropiaciones en dichas vigencias fiscales, por lo que metodológicamente no es correcto contabilizar dos veces el mismo gasto, aspecto que ya ha sido discutido ampliamente en el seno del Congreso de la República.

Dando cumplimiento al orden legal, el proyecto de presupuesto 2013 cumple con la disposición constitucional: así, el GPS, programado en funcionamiento e inversión, representa un 69,63% del presupuesto total sin deuda, igual al registrado en el año 2012 respecto a los gastos proyectados.

Déficit fiscal. Cuando en el ejercicio fiscal de la vigencia anterior a la vigencia en que se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá en el proyecto de presupuesto la partida necesaria para saldarlo acorde al artículo 46 del EOP:

Artículo 46. Cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida, será motivo para que la Comisión respectiva devuelva el proyecto.

Respecto al contenido conceptual de *déficit generado en la vigencia fiscal anterior*, aplicable en este caso a la vigencia de 2011, se debe resaltar que cuando se analiza la metodología utilizada para su cálculo y el procedimiento para saldarlo se concluye que la disposición estatutaria se ha venido cumpliendo durante el transcurso de la actual vigencia fiscal, razón por la cual no es necesario incorporar valor alguno en el presupuesto de 2013.

Lo anterior se refuerza, si se considera que la Ley 819 de 2003 sobre responsabilidad fiscal obliga al Gobierno Nacional, en el contexto del Marco Fiscal de Mediano Plazo, a realizar los ajustes correspondientes en el presupuesto de la vigencia para corregir los desbalances provenientes de la vigencia anterior. Precisamente uno de los objetivos del MFMP es el de analizar la capacidad de pago del sector público consolidado, que incluye las cuentas de la Nación, y establecer las metas y restricciones fiscales que se requieran para garantizar la sostenibilidad fiscal de la Nación.

Vale recordar que el déficit fiscal es un concepto económico-financiero. Su existencia se relaciona con aquella parte del gasto de la Nación que no alcanza a ser financiada mediante la generación de ingresos corrientes o de recursos de capital diferentes a deuda, por lo que se debe acudir fundamentalmente a endeudamiento con terceros en el mercado interno o externo. Las obligaciones correspondientes se incluyen anualmente en el presupuesto del servicio de la deuda.

Además, si el déficit se refiriere a las obligaciones de la Nación con los proveedores de bienes y servicios, es sabido que estas se cancelan con cargo al presupuesto que las originó mediante el mecanismo de reservas presupuestales cuando existe el compromiso, o de cuentas por pagar en el caso de la obligación, por lo que tampoco sería necesaria su inclusión en el proyecto de ley de presupuesto.

En este aspecto es importante señalar que el buen comportamiento que ha registrado el recaudo de los ingresos tributarios en el actual gobierno que ha redundado en el mejoramiento continuo de los resultados fiscales observados respecto de los que se previeron en la formulación inicial de los presupuestos de cada vigencia lo que permitió reducir las metas de déficit de \$21 billones en 2010 a \$16 billones en 2012 y a \$15,9 billones para 2013, con lo cual queda claramente demostrado que no es preciso adelantar ninguna operación en el presupuesto de 2013 para subsanar el deterioro del déficit en años anteriores.

Presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo. La Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, establece la obligación del gobierno nacional de informar sobre los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo vigente y el cumplimiento que se está dando al plan de inversiones públicas.

Artículo 30. Informes al Congreso. El Presidente de la República presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de sus distintos componentes.

Igualmente, el Presidente de la República, al presentar el presupuesto de rentas y la Ley de Apropriaciones al Congreso, deberá rendir un informe sobre la forma como se está dando cumplimiento al plan de inversiones públicas aprobado en el plan de desarrollo, sustentando la correspondencia entre dicha iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo.

Respecto a este mandato, cabe mencionar que al inicio de la actual legislatura el Departamento Nacional de Planeación presentó al Congreso de la República el respectivo informe. Así mismo, ha preparado el análisis del proyecto de presupuesto de inversión para 2013, que sirve de base para el texto sobre inversión pública que se incluye más adelante.

Se debe resaltar en este aparte que el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2013 al igual que los presupuestos anteriores de las vigencias 2011 y 2012 han cumplido en la asignación de recursos por encima de los valores establecidos en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo.

Deuda y sostenibilidad fiscal. El artículo 16 de la Ley 358 de 1997 y el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, se refieren a la capacidad de pago de las entidades territoriales y del Gobierno Nacional, y ordenan, entre otras disposiciones, que el Gobierno Nacional, al presentar el proyecto de ley de presupuesto, demuestre la capacidad de pago de la Nación.

Ley 358 de 1997: Artículo 16. El Gobierno Nacional en el momento de presentar los proyectos de ley de presupuesto y de ley de endeudamiento deberá demostrar su capacidad de pago ante el honorable Congreso de la República. El Gobierno demostrará la mencionada capacidad mediante el análisis y las proyecciones, entre otras, de las cuentas fiscales del Gobierno y de las relaciones saldo y servicio de la deuda/PIB tanto para el endeudamiento interno como externo, al igual que el saldo y servicio de la deuda externa/exportaciones”.

Ley 819 de 2003: Artículo 1º. Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de

Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;*
 - b) Un programa macroeconómico plurianual;*
 - c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;*
- (...).*

En cumplimiento de este mandato, tanto en este texto como en otros que se han puesto a consideración del Congreso de la República, se analiza la sostenibilidad de la deuda del gobierno nacional. Así mismo, en el documento sobre Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2012, presentado el pasado mes de junio a esa alta Corporación por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, se analiza de manera detallada el entorno y el balance macroeconómico y fiscal que sustentan el presupuesto para 2013. Éste incluye el programa macroeconómico plurianual hasta el año 2023, muestra la reducción esperada en el nivel de endeudamiento de la Nación y evalúa la sostenibilidad fiscal del país.

Un resumen del MFMP, preparado por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda, se incluye en la sección del Mensaje correspondiente a Aspectos Complementarios, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 del Decreto 4730 de 2005.

Artículo 14. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:

- 1. Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República. Si en la programación del presupuesto dicho marco fue actualizado, se debe hacer explícita la respectiva modificación. (...).*

Presupuesto, coherencia macroeconómica, y sostenibilidad y estabilidad fiscal. El proyecto que se somete a consideración del Congreso es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y replica el primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP, 2013-2016, según lo dispuesto en el Decreto 4730 de 2005 y en la Ley 1473 de 2011, con un crecimiento compatible con el comportamiento esperado de la economía para 2013.

Así mismo, es compatible con las metas macroeconómicas, siendo congruente con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía, como lo ordena la Ley 1473 de 2011, que establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC, y como se demostró en el documento del MFMP 2012 presentado el pasado junio 14 a las comisiones económicas del Congreso de la República. Por esta razón, se puede afirmar que el presente proyecto cumple con los principios presupuestales de Coherencia Macroeconómica y de Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal², previstos en el estatuto orgánico del presupuesto³.

2. SUPUESTOS, CRITERIOS Y OBJETIVOS PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PROYECTO DE PGN 2013

El gobierno nacional, consciente de su responsabilidad de proteger la sostenibilidad financiera del país, tiene como punto de referencia de la programación presupuestal que el nivel del déficit fiscal del Gobierno Nacional Central, resultante de la formulación del proyecto de presupuesto para 2013, sea consistente con los fundamentales macroeconómicos previstos en el MFMP y con las metas estructurales determinadas por la Ley 1473 de 2011. Se busca mantener niveles sostenibles de la deuda neta de activos financieros, tanto del GNC como del Sector Público No Financiero, SPNF, y generar la confianza que facilite el acceso a los mercados y el financiamiento del presupuesto dentro de un escenario que garantice la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuya a la estabilidad macroeconómica del país.

El déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) para el próximo año se estima en -1% del PIB, y para el Sector Público Consolidado también en -1% del PIB (Cuadro 1). Este valor es consistente con el objetivo de balance primario de 0,4% del PIB para el GNC, que mide el balance fiscal descontando el pago de intereses. Este nivel de balance primario se encuentra en línea con la trayectoria trazada para la relación deuda/PIB del GNC que se espera se sitúe en niveles inferiores al 28,1% en (2020) y 24,5% en 2023, y es congruente con una regla fiscal que obliga al Gobierno a mantener una senda de reducción gradual del déficit en el balance fiscal estructural durante este decenio.

² Ley 1473 de 2011, Ley Orgánica de Presupuesto: *“Artículo 7. El artículo 8 de la Ley 179 de 1994 quedará así: Artículo 8. Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal. El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal”.*

³ La Corte Constitucional se pronunció sobre los Principios de Coherencia Macroeconómica y Homeóstasis Presupuestal, concluyendo favorablemente sobre su exequibilidad. Sentencia C. 935/04 M.P. Álvaro Tafúr Galvis. En igual sentido véase la sentencia C. 315/97 M.P: Hernando Herrera.

Cuadro 1
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado 2012-2013

Miles de millones de pesos

Balances por período	Miles de millones de pesos		Como porcentaje del PIB	
	2012	2013	2012	2013
1. Sector Público No Financiero	(8.020)	(7.409)	(1,2)	(1,0)
1.1 Gobierno Nacional Central	(15.977)	(15.927)	(2,4)	(2,2)
1.2 Sector Descentralizado	7.957	8.518	1,2	1,2
Seguridad Social	4.358	4.038	0,7	0,6
Empresas del nivel nacional	(268)	361	0,0	0,1
Empresas del nivel local	168	(358)	0,0	0,0
Gobiernos regionales y locales	3.699	4.476	0,6	0,6
2. Balance Cuasi fiscal del Banco de la República	(646)	(438)	(0,1)	(0,1)
3. Balance de Fogafin	598	619	0,1	0,1
4. Costos de la Restructuración Financiera	(99)	(67)	0,0	0,0
5. Discrepancia Estadística	0	0	0,0	0,0
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	(8.168)	(7.295)	(1,2)	(1,0)

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En este escenario fiscal, el déficit del Gobierno Nacional Central para 2013 guarda coherencia con el presente proyecto de presupuesto general de la Nación, como se explicó en la primera parte del Mensaje Presidencial. Su homologación se presenta en la segunda sección de este anexo. La senda de reducción gradual del déficit estructural que debe recorrer el GNC está prevista en el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011.

Ley 1473 de 2011: Artículo 5. Regla Fiscal. El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022.

El ejercicio de programación presupuestal se hizo considerando la actual coyuntura económica, política y social del país y contó con la activa participación de los órganos que hacen parte del PGN. Los recursos se asignaron considerando las posibilidades fiscales de la Nación, teniendo como criterios centrales la identificación de los mejores usos posibles para los recursos existentes y el incremento de la eficiencia de su gestión, de forma que el presupuesto se ejecute en su totalidad durante la vigencia.

Este proyecto contempla las apropiaciones requeridas para sufragar los costos que demande el funcionamiento de los órganos que conforman el PGN, incluyendo los ministerios, unidades administrativas y otras dependencias creadas como parte del programa de modernización del Estado; de atención a los damnificados por el invierno, como el Fondo Adaptación, y en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).

A pesar de que el artículo 255 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo "*Prosperidad para Todos*", levantó temporalmente algunas restricciones de la Ley 617 de 2000, la programación de gastos de personal se realizó con estrictos criterios de austeridad, de manera que no se afecten las metas fiscales ni la asignación de recursos para inversión en infraestructura o en inversión social.

Ley 1450 de 2011: Artículo 255. Restricción a los gastos de personal. Durante los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y para dar cumplimiento al presente Plan Nacional de Desarrollo, se exceptúan a las Entidades Públicas Nacionales de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal.

Para mantener el gasto dentro de los límites permitidos por la programación macroeconómica, en consonancia con las restricciones impuestas por la normatividad vigente, durante el proceso de formulación del Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP, y de las correspondientes propuestas presupuestales de mediano plazo, PMP, se realizaron ajustes a las solicitudes iniciales de gasto de las entidades que conforman el PGN, con fundamento en las autorizaciones del EOP, en particular del primer inciso del artículo 39, que dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, (...).

2.1 Criterios generales para la programación del PGN 2013

La formulación del proyecto de ley anual de presupuesto para 2013 consideró los siguientes criterios generales:

- Promover el uso de los recursos con criterios estrictos de austeridad, probidad y eficiencia, sin desmejorar la prestación de los servicios a la comunidad;

- Mantener la consistencia con la política fiscal de mediano plazo, considerando el ciclo económico y los posibles efectos que pueda generar un auge del sector minero-energético en los próximos años, en el marco de la nueva institucionalidad fiscal;
- Dar estricto cumplimiento a la ley de transparencia y responsabilidad fiscal, programando las apropiaciones con el objetivo de que el presupuesto se ejecute en su totalidad durante la vigencia;
- Aumentar las coberturas de los principales programas sociales del gobierno nacional y garantizar el cumplimiento de las obligaciones prioritarias del Estado con la población en materia de gasto social y de atención a los grupos más vulnerables, como los niños y adolescentes y las víctimas de la violencia, en especial la población en condiciones de desplazamiento;
- Asignar los recursos que contribuyan al crecimiento económico, a la generación de empleo, a la reducción de la pobreza y la desigualdad social;
- Mantener el financiamiento de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad en sus componentes, militar y social;
- Incluir los recursos necesarios para servir la deuda puntualmente;
- Garantizar el compromiso de unificación del Plan Obligatorio de Salud POS para todos los colombianos;
- Presupuestar los recursos para financiar las iniciativas contenidas en el PND, de acuerdo con las políticas y programas previstos en el Programa Operativo Anual de Inversiones (POAI) para 2013, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y en consonancia con lo previsto en el MFMP 2012, en el MGMP 2013-2016 y la nueva institucionalidad fiscal, de manera que se proteja la inversión pública, por la importancia que tiene para dinamizar la demanda agregada, el crecimiento y el empleo y reducir la pobreza;
- Contribuir al proceso de crecimiento de la actividad económica, priorizando los proyectos estratégicos que favorezcan a los sectores seleccionados como locomotoras del crecimiento (infraestructura de transporte, minero-energético, agropecuario, vivienda y ciudades amables, e innovación y tecnología), que permitan elevar la competitividad y la productividad del país de cara a la puesta en marcha de TLC con diferentes países;
- Apoyar proyectos que estimulen la participación del sector privado y contribuyan a su crecimiento;
- Asegurar la continuidad y sostenibilidad de inversiones prioritarias en curso. Cumplir las vigencias futuras autorizadas, mediante las cuales ha sido posible garantizar la ejecución y financiación de muchas de las obras y programas que se están en desarrollo o empezarán a ejecutarse;
- Presupuestar los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios, como también los requeridos para el fortalecimiento de la justicia y los órganos de control, así como para el fortalecimiento de la DIAN que permita mejorar su capacidad de recaudo y de control a la elusión y evasión tributarias;

- Garantizar el financiamiento de las dependencias creadas por la Ley 1448 de 2011, requeridas para cumplir la ejecución de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y la que se encargará de lo relacionado con la emergencia invernal, como el Fondo Adaptación;
- Programar un presupuesto financiable que sea congruente con los niveles de financiamiento disponibles en los mercados interno y externo y con la financiación de los organismos multilaterales, sin generar desequilibrios en el comportamiento de la tasa de cambio y la tasa de interés, y
- Asegurar que el manejo de la política salarial para el sector público esté acorde con la primacía del gasto social, con la estabilidad macroeconómica y con las sentencias de la Corte Constitucional.

2.2 Criterios para la programación del presupuesto de 2013

La programación presupuestal se basó en los supuestos macroeconómicos empleados para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Los más importantes se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2
Supuestos para la programación presupuestal de 2013

Supuestos	2012 (1)	2013 (2)
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	3,0	3,0
Devaluación fin de período, %	(1,5)	0
Devaluación promedio período, %	(2,5)	(0,0)
Tasa de cambio fin de período, \$	1.800,0	1.800,0
Tasa de cambio promedio período, \$	1.800,9	1.800,0
PIB real (variación %)	4,8	4,8
PIB nominal (miles de millones de \$)	664.020	720.953
PIB nominal (variación %)	7,8	8,6
Importaciones (Millones US\$)	58.335	63.396
Crecimiento importaciones totales, %	15,0	8,7

Fuente: Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 20 de junio de 2012

Además de estos supuestos, la programación presupuestal también ha tenido en cuenta criterios de carácter más particular, que se exponen a continuación.

- **Congruencia.** Los recursos incluidos en el proyecto de ley de presupuesto para 2013 son congruentes con las estimaciones del Plan Financiero y con las metas de crecimiento real de la economía. El presupuesto es consistente con los niveles de financiamiento disponibles en los mercados interno y externo y con la financiación de los organismos multilaterales;

- **Ingresos tributarios.** Se proyectaron teniendo en cuenta los efectos de la recuperación del dinamismo de la actividad económica en 2011 y 2012, y considerando que éste se mantendrá durante los próximos años, así como los resultados que se esperan del fortalecimiento de la DIAN;
- **Recursos propios de los EPN.** En los establecimientos públicos nacionales, fondos especiales y rentas parafiscales (FOSYGA, ICBF y SENA, entre otros) se programa la totalidad de sus ingresos corrientes y, en algunos casos, su portafolio, para que desarrollen plenamente el cumplimiento de sus responsabilidades y ejecuten sus programas, garantizando la máxima cobertura de programas sociales;
- **Complementariedad de recursos.** La programación del presupuesto general de la Nación buscará complementar el presupuesto que se apruebe para el Sistema General de Regalías para la próxima vigencia fiscal, de manera que los proyectos se complementen y los resultados favorezcan el desarrollo de la Nación y de las regiones;
- **Austeridad en el gasto.** A pesar de que en la ley del plan se levantaron temporalmente las restricciones de crecimiento ordenadas por la Ley 617 de 2000, los gastos de funcionamiento se programaron con criterios de austeridad, de manera que no se afecten las metas fiscales ni la asignación de recursos para privilegiar la inversión social y la inversión en infraestructura;
- **Agilidad y eficiencia en el gasto.** El gobierno gestionará la ejecución de los proyectos y programas para que sea ágil, eficiente y transparente. Se hará un seguimiento especial a los programas en apoyo de la infraestructura, el gasto social, la actividad agropecuaria y de defensa y seguridad;
- **Víctimas de la violencia y población en condiciones de desplazamiento.** La política gubernamental concede especial preeminencia a las víctimas de la violencia y a la política de prevención, atención integral y reparación a la población desplazada, como lo dispone la Ley 1448 de 2011. En el presupuesto de 2013 se ha realizado un notable esfuerzo de priorización del gasto en favor de esta población, respondiendo, además, al compromiso para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Seguimiento. A través de diferentes sectores y programas en el presupuesto se destinan \$6,2 billones para la población víctima de la violencia, distribuidos así por componentes de la política: \$2,5 billones para Asistencia, \$1,9 billones para Reparación, \$1,2 para billones y \$500 mil millones (mm) para funcionamiento y el fortalecimiento de las instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, SNARIV.

- **Ejecución plena del presupuesto.** En concordancia con la Ley 819 de 2003, el Decreto 4730 de 2005 y el Decreto 1957 de 2007, el presupuesto se programó bajo el supuesto de que éste se ejecutará durante la vigencia fiscal de 2013;
- **Gastos de personal.** En la programación de los gastos de personal incluidos en el presupuesto de 2013 se tuvieron en cuenta las sentencias de la Corte Constitucional en materia salarial y los objetivos de la política social. La Corte ha señalado que los salarios de los funcionarios públicos deben mantener su poder adquisitivo, los ajustes salariales deben respetar el principio de progresividad y, en caso de situaciones que hagan necesario restringir dicho derecho, los mayores ajustes esperados no se constituyen en una deuda a cargo del Estado sino en un ahorro con miras a financiar el gasto público social. En cumplimiento de lo anterior, desde el año 2005 las remuneraciones de los funcionarios públicos se han ajustado para reconocer su poder adquisitivo. Por decisión del Gobierno nacional, para la vigencia fiscal de 2012 el ajuste salarial fue del 5%, superior a la variación observada de la inflación.

Con estos criterios, los gastos de personal para 2013 se programaron con base en el costo de la nómina prevista para el presupuesto de 2012, es decir, el costo de los cargos realmente ocupados, ajustados por el índice de precios al consumidor esperado para esta misma vigencia.

Adicionalmente, la formulación de gastos de personal prevé el efecto derivado del proceso de ascensos extraordinarios del nivel ejecutivo y la incorporación de doce mil quinientos efectivos adicionales en la Policía Nacional, de los cuales a finales de 2012 se completarán diez mil uniformados y dos mil quinientos lo harán a finales de 2013; y 2.500 soldados adicionales en el Ejército Nacional. Así mismo se incluyen recursos adicionales para la Contraloría General de la República en el marco del Estatuto Anticorrupción.

- **Gastos indirectos de personal.** Estos gastos se programaron sin incremento respecto al presupuesto de 2012, por lo que las entidades deberán realizar los ajustes correspondientes, con criterios de austeridad, en caso de que se requiera su contratación, observando en todo caso los requisitos que este tipo de contratación requiere acorde con la sentencia C-614 de 2009 de la corte constitucional..
- **Composición de la nómina estatal y sus costos.** En el cuadro 3 se presenta la composición y costo de la nómina estatal para 2013 con cargo a recursos del PGN. El costo total de la nómina de los órganos

que componen el PGN es de \$35,5 billones, incluyendo la nómina financiada con las transferencias territoriales por \$16,5 billones, que equivale al 46,3% del costo de la nómina.

Respecto a la composición de la nómina de funcionarios vinculados a la Administración Pública, 626.913 cargos (59,3%) corresponden a la nómina del Gobierno nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración, que se paga con cargo a los recursos directos del PGN, y el resto, esto es, 429.741 (40,7%), es personal que se remunera con cargo a las transferencias de la Nación, así: de docentes y administrativos de las universidades públicas 37.158 cargos (8,6%) y del Sistema General de Participaciones, SGP, en educación, 346.871 cargos (80,7%) y en salud, 45.712 (10,6%).

Cuadro 3
Nóminas 2013: Cargos y costo anual
Millones de pesos

Sector	Número de Cargos (1)	Costos			Participación porcentual	
		Nación (2)	Propios (3)	Total (4)=(2+3)	Cargos (5)	Costos (6)
1. RAMA EJECUTIVA	68.014	3.043.797	922.726	3.966.523	10,8	20,8
Agropecuario	3.086	144.204	-	144.204	0,5	0,8
Ambiente y Desarrollo Sostenible	1.510	145.178	-	145.178	0,2	0,8
Ciencia y Tecnología	127	9.530	-	9.530	0,0	0,0
Comercio, Industria y Turismo	1.820	52.157	91.505	143.662	0,3	0,8
Comunicaciones	346	21.682	5.466	27.148	0,1	0,1
Cultura	600	34.552	328	34.880	0,1	0,2
Deporte y Recreación	180	12.773	-	12.773	0,0	0,1
Educación	1.186	66.524	3.482	70.005	0,2	0,4
Empleo Público	590	11.741	20.765	32.506	0,1	0,2
Hacienda	10.607	762.612	89.532	852.144	1,7	4,5
Inclusion Social y Reconciliacion	7.792	178.395	233.327	411.722	1,2	2,2
Informacion Estadistica	2.099	77.427	-	77.427	0,3	0,4
Inteligencia	1.057	81.591	-	81.591	0,2	0,4
Interior	1.169	60.060	-	60.060	0,2	0,3
Justicia y del Derecho	19.257	665.839	90.908	756.748	3,1	4,0
Minas y Energía	1.270	34.389	68.620	103.009	0,2	0,5
Planeacion	728	31.460	20.864	52.324	0,1	0,3
Presidencia de la Republica	1.243	97.776	-	97.776	0,2	0,5
Relaciones Exteriores	2.471	239.837	304	240.141	0,4	1,3
Salud y Proteccion Social	3.429	111.280	48.414	159.694	0,5	0,8
Trabajo	2.231	89.886	40.830	130.715	0,4	0,7
Transporte	4.784	80.121	208.383	288.503	0,8	1,5
Vivienda, Ciudad y Territorio	432	34.783	-	34.783	0,1	0,2
2. DEFENSA Y POLICIA	489.417	9.971.183	87.470	10.058.653	78,1	52,7
Fuerzas Militares	62.539	2.813.355	-	2.813.355	10,0	14,7
Policías	140.498	4.328.260	-	4.328.260	22,4	22,7
Soldados Defensa	231.949	2.196.195	-	2.196.195	37,0	11,5
Soldados Policía	33.490	173.310	-	173.310	5,3	0,9
Ministerio de Defensa (Civiles)	15.950	308.105	87.470	395.575	2,5	2,1
Policía Nacional (Civiles)	4.991	151.958	-	151.958	0,8	0,8
3. RAMA, FISCALIA Y ORG. AUTONOMOS	69.482	5.047.500	1.841	5.049.341	11,1	26,5
Congreso de la Republica	853	319.587	-	319.587	0,1	1,7
Empleo Público	34	1.741	1.802	3.543	0,0	0,0
Fiscalía	27.512	1.619.851	-	1.619.851	4,4	8,5
Organismos de Control	9.813	812.107	39	812.146	1,6	4,3
Rama Judicial	27.944	2.140.142	-	2.140.142	4,5	11,2
Registraduría	3.326	154.073	-	154.073	0,5	0,8
4. TOTAL SIN DEFENSA Y POLICIA (1+3)	137.496	8.091.296	924.567	9.015.864	21,9	47,3
5. TOTAL PGN (1+2+3)	626.913	18.062.480	1.012.037	19.074.517	100,0	100,0
6. TRANSFERENCIAS	429.741	16.455.513	-	16.455.513		
SGP Educación	346.871	13.049.836	-	13.049.836		
SGP Salud	45.712	1.691.090	-	1.691.090		
Docentes y administrativos Universidades	37.158	1.714.587	-	1.714.587		
7. GRAN TOTAL (6+7)	1.056.654	34.517.993	1.012.037	35.530.030		

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Dentro del grupo de cargos remunerados con recursos directos del PGN se destacan 489.417 cargos del sector de defensa y seguridad para los que se asignan \$10 billones; el sector de interior y justicia (75.882 cargos y \$4,6 billones) compuesto por la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación (55.456 cargos y \$3,8 billones) y los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho (20.426 cargos y \$846,7 mm; los Organismos de Control con 9.813 cargos y \$812 mm; el sector hacienda, 10.607 cargos con un costo de \$852,1 mm y el sector de salud y protección social, 3.429 cargos y \$159,7 mm.

- **Gastos generales.** Se tomó el valor de la vigencia de 2012 incrementado por el IPC, excluyendo de la base los gastos no recurrentes. Como en el caso anterior, se contemplaron los eventos especiales previstos para gastos de personal, programa de modernización e incorporación de nuevos efectivos policiales. Las entidades deberán continuar sus políticas de racionalización del gasto y dar cumplimiento a las directrices sobre austeridad que formule el gobierno nacional.
- **Transferencias.** La formulación para 2013 se realizó en cumplimiento de lo ordenado por las normas vigentes, la jurisprudencia constitucional y la disponibilidad de recursos.
- **Sistema General de Participaciones:** De acuerdo con lo previsto en el Acto Legislativo 04 de 2007 y las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, se tomó como criterios para el cálculo del SGP, la liquidación básica del año anterior mas la proyección de inflación del 2012 y 3 puntos reales, 1,8 puntos adicionales exclusivos para educación, el ajuste por crecimiento de la economía mayor al 4% (1,9% adicional) y el ajuste por inflación causada en el 2011 (0,73% adicional a la prevista). Como resultado de lo anterior se programó para 2013 \$28,2 billones, que reflejan un crecimiento del 8,6% respecto de 2012, que incluyen:
 - Las once doceavas (11/12) del 2013 de los sectores diferentes a educación, (Acto Legislativo 04 de 2007);
 - La doceava (1/12) del mes de diciembre de 2012 para sectores diferentes a educación;
 - Las doce doceavas (12/12) del 2013 para el sector educación tanto básicas como por los 1,8 puntos exclusivos para el sector (Acto Legislativo 04 de 2007);
 - El ajuste por inflación prevista en el 2011 (3%) y la informada por el DANE (3,73%), y
 - Recursos para la atención integral a la primera infancia por diferencia en el crecimiento de la economía superior al 4% durante el 2011, de 1,9%, de acuerdo con lo reportado por el DANE en marzo de 2012.

- El costo de las pensiones del año anterior ajustadas con el IPC más el crecimiento vegetativo estimado, así:
 - El ISS con base en la estimación de los actuarios de la empresa;
 - El Fondo Nacional del Magisterio con IPC pasado más 8% anual de crecimiento vegetativo promedio;
 - FOPEP-Cajanal con IPC pasado, ajustado con estimativo de reducción gradual de pensionados;
 - Pensiones del Sector Defensa ajustadas con el IPC pasado, más 6% anual de crecimiento vegetativo promedio. Las asignaciones de retiro están ajustadas con IPC causado más 7% de crecimiento vegetativo esperado. En el caso de las asignaciones de retiro, el crecimiento está determinado por el **principio de oscilación**; sin embargo, se proyecta con IPC porque éste es el crecimiento esperado de los salarios del personal activo;
 - Resto de pensiones con IPC pasado más 4,3% anual de crecimiento vegetativo estimado.

- **Servicio de la deuda.** La programación de la deuda corresponde a los vencimientos y condiciones pactados en los contratos de crédito. Se da estricto cumplimiento a las obligaciones de la Nación con sus acreedores.

- **Presupuesto de inversión.** La programación del presupuesto de inversión tiene como punto de referencia el cumplimiento de las líneas de política fijadas por el gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, *Prosperidad para todos*. La estrategia económica del actual Gobierno busca fortalecer sectores dinamizadores del crecimiento o *locomotoras* que impulsen un crecimiento estable y sostenido en el mediano y largo plazo. Se persigue que estos sectores jalonen el crecimiento económico y tengan un impacto positivo sobre el ingreso de los hogares con efecto multiplicador sobre el empleo y la demanda interna de la economía.

- El presupuesto de inversión corresponde a las partidas incluidas en el Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, para 2013. Incluye, entre otros, recursos para las víctimas de la violencia y para promover el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la financiación de la cobertura en salud, así como los costos asociados a la igualación de regímenes, acatando las determinaciones de la Corte Constitucional y las erogaciones previstas para atender los efectos derivados del fenómeno climático de La Niña durante las pasadas temporadas invernales.

- Se atienden los compromisos adquiridos mediante contratos y convenios vigentes. Así mismo, se incluyen los recursos para las vigencias fiscales futuras debidamente autorizadas;
- Se contempla la financiación de las obligaciones derivadas de leyes y sentencias de ineludible cumplimiento;
- Se incluyen las prioridades establecidas en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes (política de atención y reparación integral a las víctimas de la violencia y en particular a la población desplazada; universalización de la salud y unificación de los regímenes subsidiado y contributivo, Familias en Acción, Red Unidos, Programas de Educación Escolar, entre otros), y
- Se programan los recursos para los subsidios al consumo de energía eléctrica y gas de acuerdo con la Ley 142 de 1994.

2.3 Las distribuciones presupuestales como herramientas básicas de gestión pública presupuestal

La Corte Constitucional ha validado⁴ dos operaciones presupuestales, que ella misma ha considerado que constituyen importantes herramientas para la gestión presupuestal: *"las distribuciones de partidas presupuestales globales que nacen con vocación de ser distribuidas y las asignaciones internas de partidas presupuestales para efectos de facilitar su manejo y gestión"*.

La Corte señaló como límite a las anteriores figuras presupuestales que éstas deben respetar plenamente la cuantía y la destinación aprobadas por el Congreso de la República, que serán precisadas en el Decreto de Liquidación. Es decir, en este ejercicio no pueden excederse los montos aprobados por el Congreso.

En otras palabras, estas operaciones de distribución tienen características particulares como que su utilización no implica la modificación de las cuantías o destinaciones aprobadas por el Congreso de la República, por lo que no se pueden considerar como traslados presupuestales ni como créditos adicionales abiertos por el Gobierno.

En efecto, esa Alta Corporación, al explicar el propósito fundamental de estas operaciones presupuestales expresó lo siguiente:

"han sido diseñadas como mecanismos para responder a la naturaleza de algunos recursos públicos que, al momento de ser aprobados en una determinada partida presupuestal, tienen vocación de ser distribuidos entre entidades públicas, o entre distintas secciones, dependencias, regionales, proyectos o subproyectos de una entidad pública, para efectos de suplir una finalidad"

⁴ Sentencia 006 de 2012 Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa

específica señalada por el legislador, sin que la forma exacta de distribución pueda determinarse con precisión al momento de la aprobación de la partida presupuestal correspondiente, puesto que depende de eventos contingentes, eventuales, futuros o indefinidos que se habrán de precisar, aclarar y definir en el curso de la vigencia fiscal correspondiente.

En este proyecto de ley de presupuesto que se somete a consideración del Congreso se incluyen diferentes partidas con este carácter, por lo que se considera necesario precisar las apropiaciones que gozarán del manejo definido por la Corte Constitucional. Sobresalen, entre otras, las siguientes partidas presupuestales: i) las destinadas a cubrir el incremento salarial que se decreta la próxima vigencia fiscal para los servidores públicos; ii) el valor de las obligaciones por incremento en pensiones; iii) distribución de recursos del Fondo de Compensación Ambiental; iv) las donaciones que se reciben a través de la Agencia de Cooperación Internacional; vi) distribución de recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), y v) las provisiones que en el Ministerio de Hacienda se hagan para, entre otras, cubrir costos no previsibles para la atención de víctimas de la violencia y población desplazada, financiar consultas de las comunidades indígenas, cruce de cuentas para el pago de servicios públicos e impuesto predial, conciliaciones con el sector defensa, programa de protección a personas en riesgo por causas relacionadas con la violencia en Colombia, aportes extraordinarios a las universidades públicas, etapas iniciales del proceso electoral de 2014, fortalecimiento de la justicia, fallos judiciales de cortes nacionales e internacionales en contra de la Nación y fortalecimiento de programas de modernización del Estado; y las que de acuerdo con la ley anual el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda definan para apoyar la ejecución de proyectos registrados en el Banco de Proyectos de Inversión.

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2013

Este proyecto de presupuesto incorpora las necesidades reales de gasto conocidas a la fecha de su presentación. Su programación se desarrolló bajo la premisa de que los bienes y servicios se recibirán en el curso de la misma vigencia fiscal, por lo que es consistente con los preceptos de la Ley 819 de 2003 y los Decretos 4730 de 2005 y 1957 de 2007. Su formulación se ha efectuado con la mayor responsabilidad fiscal, buscando evitar la generación de expectativas sobre adiciones presupuestales en el próximo año. Esto no ocurrirá, a menos que se presenten situaciones extraordinarias, como las sucedidas con la inusual temporada invernal en el último trimestre de 2010, en 2011 y en la primera parte de 2012.

El proyecto de PGN asciende a \$185,5 billones, suma que representa un incremento del 12,2% respecto al presupuesto vigente. De esta cifra, \$97,8 billones (52,7%) corresponde a gastos de funcionamiento, \$47

billones (25,3%), al pago del servicio de la deuda y \$40,7 billones (22%), a inversión. Como porcentaje del PIB, el presupuesto equivale al 25,7%, superior en 0,8 puntos porcentuales al previsto para 2012 (Cuadro 4).

Cuadro 4
Presupuesto General de la Nación 2012-2013
Miles de millones de pesos

Concepto	2012	2013 proyecto	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2012	2013
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
FUNCIONAMIENTO	89.879	97.810	8,8	13,5	13,6
Gastos de personal	18.895	20.462	8,3	2,8	2,8
Gastos generales	6.299	6.432	2,1	0,9	0,9
Transferencias	63.070	69.321	9,9	9,5	9,6
SGP	26.000	28.242	8,6	3,9	3,9
Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	22.905	24.881	8,6	3,4	3,5
Pensiones sin ISS	15.026	16.275	8,3	2,3	2,3
Pensiones ISS	7.879	8.607	9,2	1,2	1,2
Universidades sin pensiones	2.118	2.194	3,6	0,3	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	2.337	2.569	9,9	0,4	0,4
FONPET	207	213	3,0	0,0	0,0
Resto de transferencias	9.503	11.221	18,1	1,4	1,6
Operación comercial	1.615	1.594	(1,3)	0,2	0,2
DEUDA	38.715	46.967	21,3	5,8	6,5
Amortizaciones de la deuda	19.613	27.449	40,0	3,0	3,8
Intereses de la deuda	19.102	19.518	2,2	2,9	2,7
INVERSIÓN	36.808	40.748	10,7	5,5	5,7
TOTAL	165.402	185.525	12,2	24,9	25,7
TOTAL SIN DEUDA	126.687	138.558	9,4	19,1	19,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Del total del proyecto de presupuesto para 2013, el 92,2% se financia con recursos de la Nación, \$171,1 billones, y el 7,8% restante, \$14,4 billones, con recursos propios de los establecimientos públicos nacionales (EPN).

El gasto de funcionamiento se incrementa en 8,8%, que se explica fundamentalmente por el comportamiento de las siguientes partidas:

- Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP), \$28.2 billones, para dar cumplimiento al Acto legislativo 004 de 2007 y a la Ley 1176 de 2007;
- Pensiones, \$24,9 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación;
- Gastos de personal y gastos generales, \$26,9 billones. Además de las provisiones para el incremento salarial de los servidores públicos, contempla, entre otros, el efecto total del incremento en el pie de fuerza para 2013: el costo de 5.000 uniformados que se vinculan a finales del 2012 y 2.500 que

ingresarán en el 2013 en la Policía Nacional; y 2.500 soldados en el Ejército Nacional, que se incorporarán con el fin de fortalecer las unidades militares;

- Fondo de Prestaciones del Magisterio, sin pensiones, \$2,6 billones;
- Universidades, sin pensiones, \$2,2 billones;
- Sentencias y conciliaciones, \$954 mm;
- Transferencias a la Nación de excedentes financieros de las entidades descentralizadas que hacen parte del PGN, por \$758 mm. Esta cifra no implica gasto, pero se requiere su presupuestación para que las entidades cuenten con la apropiación que les permita realizar la transferencia de los recursos a la Tesorería;
- Programas de reparación de víctimas, \$652 mm, y
- Transferencias para Programas de modernización del Estado, \$471 mm.

El servicio de la deuda pública crece en 21,3%, pasando de \$38,7 billones a \$47 billones, de los cuales \$27,5 billones se destinan a amortizar la deuda y los restantes \$19,5 billones, a pago de intereses y otros costos asociados.

La inversión muestra un crecimiento del 10,7%, pasando de \$36,8 billones en 2012 a \$40,7 billones en 2013, que equivale al 5,7% del PIB.

A continuación se resaltan las características más importantes de los diferentes rubros que componen el presupuesto de rentas y recursos de capital; las del presupuesto de gastos financiado con recursos de la Nación, y, posteriormente, las del presupuesto de los EPN, con recursos propios.

4. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL PARA 2013

Los recursos incluidos en el proyecto de ley de presupuesto para 2013 son congruentes con las estimaciones del Plan Financiero y consistentes con las metas de crecimiento real de la economía. La composición de los recursos del PGN es la siguiente: \$102,2 billones, 55,1% del total, corresponde a ingresos corrientes; \$61,1 billones, 32,9%, a recursos de capital; \$7,9 billones, 4,2% a rentas parafiscales y fondos especiales. El 7,8% restante, \$14,4 billones, corresponde a recursos propios de los establecimientos públicos nacionales.

Los principales componentes de los ingresos aforados en el presupuesto de rentas y recursos de capital de la Nación para la vigencia fiscal de 2013, se detallan en el cuadro 5.

Cuadro 5
Comportamiento estimado de los ingresos PGN 2012 – 2013

Miles de millones de pesos

Concepto	2012	2013	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Participación porcentual		Como porcentaje del PIB	
	recaudo (1)	proyecto (2)		2012 (4)	2013 (5)	2012 (6)	2013 (7)
Total Presupuesto Nación	155.093	171.144	10,3	91,6	92,2	23,4	23,7
Ingresos Corrientes	96.903	102.212	5,5	57,2	55,1	14,6	14,2
Recursos de Capital	49.066	61.072	24,5	29,0	32,9	7,4	8,5
Fondos Especiales	8.090	6.638	(17,9)	4,8	3,6	1,2	0,9
Rentas Parafiscales	1.034	1.221	18,1	0,6	0,7	0,2	0,2
Establecimientos Públicos	14.212	14.381	1,2	8,4	7,8	2,1	2,0
Total PGN	169.304	185.525	9,6	100,0	100,0	25,5	25,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

4.1. Ingresos corrientes de la Nación

El total de ingresos corrientes de la Nación (ICN) asciende a \$102,2 billones, lo que representa un incremento de 5,5% sobre el recaudo estimado para 2012. Su participación como porcentaje del PIB se reduce en 0,4 puntos porcentuales entre 2012 y 2013, como resultado del menos aporte en el impuesto de renta del sector minero, a pesar de la incorporación de los efectos de la Ley 1430 de 2010 y el Decreto Legislativo 4825 de 2010, y los Decretos 492 y 511 de 2011, que modificaron subpartidas arancelarias, al igual que por la eliminación de las deducciones por compra de activos fijos. Dentro de estos Ingresos los de origen tributario, internos y externos, ascienden a \$101,7 billones, mostrando una variación del 5,6% (Cuadro 6).

Los tributos que gravan la actividad económica interna representan el 80,7% de los ingresos corrientes. Para 2013, se estima que ascenderán a \$82,5 billones, esto es, el 11,4% del PIB. Esta cifra representa un aumento del recaudo de \$3,3 billones respecto al previsto para 2012, que equivale a un incremento del 4,2%. Este comportamiento recoge además del crecimiento esperado de la economía para el próximo año, los mayores recursos de IVA sobre cigarrillos autorizados por la Ley 1393 de 2010 para la atención del sector salud y los efectos de la Ley 1370 de 2009, adicional a los recursos de impuesto al patrimonio, que autorizó el Decreto Legislativo 4825 de 2010 hasta el año 2014, incorporan recursos por la eliminación de la concurrencia de la deducción por inversión en activos fijos y la tarifa de renta del 15%, así como las modificaciones a las tarifas de subpartidas arancelarias mediante los decretos 492 y 511 de 2011.

Cuadro 6

Comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la Nación 2012-2013

Miles de millones de pesos

Concepto	2012	2013	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Diferencia absoluta 13-12 (4)=(2-1)	Como porcentaje del PIB	
	recaudo (1)	proyecto (2)			2012 (5)	2013 (6)
I.- Ingresos Tributarios	96.265	101.693	5,6	5.428	14,5	14,1
Actividad Económica Interna	79.130	82.486	4,2	3.356	11,9	11,4
Renta	43.241	44.357	2,6	1.116	6,5	6,2
Impuesto al Patrimonio	4.211	4.152	(1,4)	(59)	0,6	0,6
Impuesto al Valor Agregado	24.505	26.439	7,9	1.934	3,7	3,7
GMF	5.326	5.554	4,3	228	0,8	0,8
Gasolina y ACPM	1.694	1.767	4,3	73	0,3	0,2
Resto	154	217	41,0	63	0,0	0,0
Actividad Económica Externa	17.134	19.207	12,1	2.073	2,6	2,7
Impuesto al Valor Agregado	24.505	26.439	7,9	1.934	3,7	3,7
Aduanas y Recargos	4.047	4.720	16,6	672	0,6	0,7
II.- Ingresos No Tributarios	638	519	(18,7)	(119)	0,1	0,1
III- TOTAL (I +II)	96.903	102.212	5,5	5.309	14,6	14,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Los tributos que gravan la actividad económica interna representan el 80,7% de los ingresos corrientes. Para 2013, se estima que ascenderán a \$82,5 billones, esto es, el 11,4% del PIB. Esta cifra representa un aumento del recaudo de \$3,3 billones respecto al previsto para 2012, que equivale a un incremento del 4,2%. Este comportamiento recoge además del crecimiento esperado de la economía para el próximo año, los mayores recursos de IVA sobre cigarrillos autorizados por la Ley 1393 de 2010 para la atención del sector salud y los efectos de la Ley 1370 de 2009, adicional a los recursos de impuesto al patrimonio, que autorizó el Decreto Legislativo 4825 de 2010 hasta el año 2014, incorporan recursos por la eliminación de la concurrencia de la deducción por inversión en activos fijos y la tarifa de renta del 15%, así como las modificaciones a las tarifas de subpartidas arancelarias mediante los decretos 492 y 511 de 2011.

Así, el presupuesto de renta se incrementará para el 2013 en 2,6%, aproximadamente \$1,1 billones más que en 2012. El recaudo esperado por este concepto es de \$44,4 billones, representando el 6,2% del PIB, inferior al estimado en el 2012. El IVA interno⁵, por su parte, presenta un incremento del 7,9%, superior en \$1,9 billones a la proyección de recaudo por este concepto para 2012. Con este aumento, los ingresos por IVA ascenderán en 2013 a \$26,4 billones, lo cual equivale a 3,7% del PIB.

⁵ La tarifa general del impuesto es del 16%, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 633 de 2000.

En conjunto, el recaudo por impuesto a la renta e IVA interno representa el 69,3% de los ICN. Si a estos se agregan los provenientes del IVA a las importaciones, se tiene que estos tres impuestos captan el 83,4% de los ICN.

Respecto al gravamen a los movimientos financieros, GMF, adoptado con carácter permanente por la Ley 1111 de 2006, modificado por la Ley 1430 de 2010, que prevé su desmonte gradual a partir de 2014, hasta desaparecer a partir de 2018, se presenta un incremento respecto al esperado para 2012 en \$0,2 billones, manteniendo su participación como porcentaje del PIB en 0,8%⁶. En cuanto al impuesto global a la gasolina y al ACPM, se espera recaudar \$1,8 billones, 0,2% del PIB que representa una variación de 4,3% sobre el recaudo esperado para 2012, esto es, \$73 mm.

Otros ingresos tributarios generados por la actividad económica interna incluyen el impuesto de timbre, el impuesto de timbre a salidas al exterior, el impuesto al turismo y el impuesto al oro y el platino, que en conjunto alcanzarían un recaudo de \$0,2 billones al año.

En cuanto a los ingresos tributarios ligados a la actividad externa de la economía, IVA a las importaciones y gravamen arancelario, se estima un crecimiento de 12,1%, superior al esperado para la economía en el 2012, principalmente explicado por el efecto del comportamiento revaluacionista del peso sobre las importaciones, con lo que aumenta su recaudo en \$2.1 billones. El ingreso proveniente de la tributación sobre las importaciones equivale a 2,7% del PIB y constituye el 18,8% de los ICN.

Cabe señalar que el monto del recaudo externo responde a la tasa de cambio promedio, al nivel esperado de las importaciones y a las tarifas implícitas que se aplican sobre aquellas. El IVA a las importaciones es el más importante dentro de los ingresos tributarios ligados a la actividad externa, al representar más de las dos terceras partes del recaudo que esta actividad genera. Para el año 2013, se esperan ingresos por \$14,5 billones, 2,0% del PIB, superiores en \$1.401 mm a los previstos en 2012, lo que equivale a un aumento del 2,0%. El recaudo por concepto de gravamen arancelario se proyecta en \$4,7 billones, 0,7% del PIB, superior en \$672 mm al recaudo esperado para 2012.

⁶ La Ley 1430, párrafo transitorio Art. 3º. de 2010 determinó que el 25% de los recaudos por GMF, durante 2012 y 2013, se destinaran al Fondo de Calamidades, para atención de afectados por la Ola Invernal 2010-2011.

4.2. Contribuciones parafiscales y fondos especiales

Como contribuciones parafiscales se afora la suma de \$1.221,4 mm y para los fondos Especiales, \$6,6 billones. Como contribución parafiscal se programa el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (Ley 91 de 1989 y Decreto 1775 de 1990). Sus recursos provienen, entre otros, de aportes de afiliados y rendimientos financieros generados por las reservas para pensiones y cesantías, los cuales se utilizan para atender el pago de las prestaciones sociales de salud y pensiones y las cesantías del personal docente. Además, se incluyen los aportes que generan los espectáculos públicos de las artes escénicas, determinado por la Ley 1493 de 2011.

Respecto a los Fondos Especiales, por \$6,6 billones, se reducen en 17,9% respecto a 2012, por la previsión de menores recursos de portafolio a utilizar por el Fondo Nacional de Regalías y el Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud durante la vigencia 2013 respecto al presente año.

Los fondos más importantes por el monto de los recursos son: Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud; \$1,1 billones; Fondo de Solidaridad Pensional, \$756 mm; Fondo de Salud de las Fuerzas Militares, \$550 mm, Fondo de Salud de la Policía Nacional, \$536 mm; Fondo Nacional de Regalías,, \$456 mm,, Fondo Fonpet Magisterio, \$546 mm; Fondos Internos de Defensa, \$304,5 mm; Fondo Sector Justicia, \$289 mm; estos representan el 69% del total de los fondos programados.

Los ingresos de los fondos especiales restantes corresponden a contribuciones realizadas a los órganos públicos encargados de la vigilancia, control o regulación, tanto de entidades públicas como de la actividad de entidades privadas o de otras actividades específicas. Como es el caso, entre otras, de las superintendencias sin personería jurídica y las comisiones de regulación.

4.3. Recursos de Capital

Los recaudos de los ICN, Fondos Especiales y las rentas parafiscales cubren más de la mitad de las apropiaciones del gasto, 64,3% de los recursos de la Nación. El resto debe ser cubierto mediante otras fuentes, recursos de capital que provienen del endeudamiento interno y externo y enajenación de activos, entre otros (Cuadro 7).

Cuadro 7

Recursos de Capital

Miles de millones de pesos

Concepto	2012	2013	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Participación porcentual		Como porcentaje del PIB	
	recaudo (1)	proyecto (2)		2012 (4)	2013 (5)	2012 (6)	2013 (7)
Crédito Interno	27.500	28.008	1,8	56,0	45,9	4,1	3,9
Crédito Externo	7.872	5.400	(31,4)	16,0	8,8	1,2	0,7
Utilidades y Excedentes Financieros	6.794	13.322	96,1	13,8	21,8	1,0	1,8
Enajenación de Activos	868	5.000	476,0	1,8	8,2	0,1	0,7
Rendimientos Financieros	563	532	(5,5)	1,1	0,9	0,1	0,1
Reintegros y Recursos No Apropriados	302	317	5,2	0,6	0,5	0,0	0,0
Recuperación de cartera	198	173	(12,7)	0,4	0,3	0,0	0,0
Otros Recursos de Capital	4.970	8.320	67,4	10,1	13,6	0,7	1,2
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	49.066	61.072	24,5	100,0	100,0	7,4	8,5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El monto de recursos de capital previsto para 2013 asciende a \$61,1 billones, representa el 32,6% del presupuesto y equivale a 8,0% del PIB. Estos recursos se componen de desembolsos de crédito (\$33,4 billones), excedentes financieros de entidades descentralizadas (\$13,3 billones), enajenación de activos (\$5,0 billones), rendimientos financieros (\$532 mm), reintegros (\$317 mm), recuperación de cartera (\$173 mm) y otros recursos de capital (\$8,3. billones).

Los desembolsos de crédito por \$33,4 billones se distribuyen así: \$28,0 billones para crédito interno mediante colocaciones de Títulos de Tesorería (TES) y \$5,4 billones para crédito externo entre bonos y banca multilateral. Los primeros se proyecta emitirlos una vez colocados mediante el mecanismos de subastas (\$23 billones), convenidas con entidades del sector público (\$3 billones) y TES forzosos, de acuerdo a los excedentes de liquidez de los EPN (\$2 billones).

Al igual que en el 2012, dentro del monto de colocaciones de TES en moneda local, se incluyen las transferencias que la Nación hará al ISS (\$8,6 billones) para el pago de pensiones de 2013 y al Fonpet (\$213,2 mm) para el ahorro destinado al pago futuro de las pensiones territoriales.

En lo que respecta a la enajenación de activos, en el presupuesto se aforan \$5 billones teniendo en cuenta la política de enajenación de las participaciones accionarias de la Nación, dentro de las que se podría contemplar la venta de una parte de la participación de la Nación en Ecopetrol, entre otros. Adicionalmente, dentro de los recursos de capital se encuentran los reintegros por \$317 mm, estos corresponden a saldos de recursos no ejecutados que las entidades financiadas con aportes del presupuesto nacional devuelven, de vigencias anteriores, a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, DGCPTN. Además, recursos por recuperación de cartera por \$173 mm.

En Excedentes Financieros se incluyen \$13,3 billones, correspondientes a las utilidades que se dan en Ecopetrol por \$12 billones, (de los cuales \$3,6 billones vienen del 2011 por dividendo extraordinario y última cuota de de giro a la Nación), el sector eléctrico por \$341 mm, Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por \$293 mm, y Supernotariado por \$140 mm, entre las más importantes entidades que aportan a los excedentes financieros para 2013.

El rubro *otros recursos de capital* por \$8,3 billones incluye, principalmente, \$1,1 billones por utilización de la disponibilidad de recursos de la DGCPTN al cierre de la vigencia 2012, pérdidas de apropiación por \$2,3 billones), operaciones de tesorería por \$1,5 billones, como los conceptos más importantes.

5. PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y DEL SERVICIO DE LA DEUDA PARA 2013

A continuación se describen las principales características del PGN. Inicialmente, las del presupuesto de la Nación y, posteriormente, las de los EPN.

5.1 Presupuesto de funcionamiento de la Nación

El presupuesto nacional asciende a \$171,1 billones (92,2% del PGN) con la siguiente composición del gasto: funcionamiento, \$92,3 billones, que representa el 54% del total; servicio de la deuda⁷, \$47 billones, 27,4%, e inversión, \$31,8 billones, que equivale al 18,6% restante (Cuadro 8).

Las apropiaciones previstas para gastos de funcionamiento, financiadas con recursos de la Nación, se destinan a gastos de personal, \$19,4 billones; gastos generales, \$5,9 billones, y transferencias, \$67,1 billones. El gasto de funcionamiento crece 9,5%, esto es, \$8 billones, respecto a 2012. Los cambios en las apropiaciones que lo componen se explican posteriormente.

⁷ El servicio de deuda en el PGN incluye la asunción por parte de la Nación de obligaciones de diversas entidades del Estado que se han visto imposibilitadas para cumplir con sus compromisos, así como el endeudamiento contratado para financiar inversiones sectoriales diversas.

Cuadro 8

Presupuesto General de la Nación 2012-2013 – Recursos de la Nación

Miles de millones de pesos

Concepto	2012	2013 proyecto	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2012 (4)	2013 (5)
FUNCIONAMIENTO	84.343	92.345	9,5	12,7	12,8
Gastos de personal	17.889	19.392	8,4	2,7	2,7
Gastos generales	5.730	5.864	2,3	0,9	0,8
Transferencias	60.713	67.078	10,5	9,1	9,3
SGP	26.000	28.242	8,6	3,9	3,9
Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	22.491	24.281	8,0	3,4	3,4
Pensiones sin ISS	14.612	15.674	7,3	2,2	2,2
Pensiones ISS	7.879	8.607	9,2	1,2	1,2
Universidades sin pensiones	2.118	2.194	3,6	0,3	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	2.337	2.569	9,9	0,4	0,4
FONPET	207	213	3,0	0,0	0,0
Resto de transferencias	7.559	9.579	26,7	1,1	1,3
Operación comercial	11	11	4,2	0,0	0,0
DEUDA	38.714	46.965	21,3	5,8	6,5
Amortizaciones de la deuda	19.612	27.448	40,0	3,0	3,8
Intereses de la deuda	19.102	19.518	2,2	2,9	2,7
INVERSIÓN	28.134	31.833	13,1	4,2	4,4
TOTAL	151.191	171.144	13,2	22,8	23,7
TOTAL SIN DEUDA	112.477	124.178	10,4	16,9	17,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

5.1.1 Gastos de personal

Los gastos de personal para 2013 equivalen al 2,7% PIB. Respecto a 2012 aumentan en 8,4%, esto es \$1.5 billones. Su valor y composición reflejan las características de la estructura del sector público del orden nacional, la distribución e importancia de la planta de personal y las necesidades mismas de la administración. Así, un 56,2% de los gastos de nómina financiados con recursos de la Nación se concentra en el sector defensa y seguridad, los cuales suman \$10,9 billones. Le siguen en su orden los gastos de la Rama Judicial, \$2,1 billones, la Fiscalía General de la Nación, \$1,6 billones, y los órganos de control, \$818 mm. En resumen, estos sectores responden por el 82,8% de los gastos de nómina, quedando un remanente de 17,2%, esto es, \$3,3 billones, que se distribuye entre diferentes órganos, especialmente de la Rama Ejecutiva.

- El incremento en los gastos de personal del sector defensa y seguridad se explica por el efecto combinado de los siguientes factores:

- Aumento en el pie de fuerza del Ejército, 2.500 soldados, y en la Policía Nacional, por la incidencia de la incorporación de 5.000 uniformados a finales de 2012 y el ingreso de 2.500 efectivos en la vigencia 2013.
 - Ascensos en el escalafón del personal de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
 - Primas de antigüedad y orden público de los soldados profesionales.
 - Los ascensos extraordinarios de uniformados del nivel ejecutivo en la Policía Nacional.
- En la Procuraduría General de la Nación se programan gastos de personal por \$404 mm. Esta cifra incluye recursos para la última fase del fortalecimiento de la entidad que consistió en la creación de 222 cargos requeridos para dar cumplimiento a las funciones señaladas en las Leyes 1424 de 2010 y 1448 de 2011, así como los recursos para atender los efectos de la nulidad del Decreto 4040 de 2004.
 - Se mantiene el apoyo financiero a la Rama Judicial para descongestión judicial, así como los recursos para dar cumplimiento a la sentencia de nulidad del Decreto 4040 de 2004.
 - En la Registraduría Nacional del Estado Civil se programan gastos de personal por \$211 mm. Esta cifra incluye recursos para cumplir con la modificación de planta de este órgano ordenada por el Plan Nacional de Desarrollo, el normal funcionamiento del Consejo Nacional Electoral y recursos para la preparación del proceso electoral de 2014.

5.1.2 Gastos generales

Los gastos generales crecen 2,3%, mostrando la moderación con que se ha manejado este rubro. Casi el 70% de las erogaciones por este concepto se concentran en el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, financiando la adquisición de elementos como combustibles y lubricantes, horas de vuelo, repuestos, transporte de soldados, dotaciones, equipos y raciones de campaña, gastos asociados a la operación de los nuevos equipos, pago de recompensas e información, inteligencia y programas de cooperación ciudadana, y gastos de nacionalización, entre otros conceptos. También se incluyen recursos en la Registraduría Nacional del Estado Civil, para la preparación del proceso electoral de 2014.

5.1.3 Transferencias

Las transferencias representan el 72,6% del total de los gastos de funcionamiento financiados con recursos de la Nación y crecen 10,5% respecto a 2012. Los principales componentes de las transferencias de la Nación se explican a continuación.

Del total de las transferencias financiadas con recursos de la Nación, \$28,2 billones (42,1%) se destina al Sistema General de Participaciones; \$24,3 billones (37,9%) cubren obligaciones pensionales, y \$1,5 billones otras prestaciones sociales en general, como las contenidas en el Fondo de Prestaciones del Magisterio, sin pensiones (\$2,6 billones) y FONPET (\$213 mm). El resto, \$11,8 billones (17,7%), se destina a universidades sin pensiones (\$2,2 billones) y a otros conceptos (\$9,7 billones).

- **Sistema General de Participaciones (SGP).** Con el propósito de contribuir a la estabilidad fiscal y económica en el mediano plazo, el sistema general de participaciones territoriales fue modificado mediante Acto Legislativo 004 de 2007. Esta modificación constitucional hace parte del esfuerzo gubernamental a favor de la sostenibilidad de las finanzas públicas que desde inicios de siglo se viene impulsando, mediante diferentes medidas, entre otras, la creación del sistema general de participaciones mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, la Ley 617 de 2000 de racionalización del gasto público y la Ley 819 de 2003, de responsabilidad y transparencia fiscal, que junto a reformas más recientes han dado origen a la nueva institucionalidad fiscal.

Las principales modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 04 de 2007 son las siguientes:

- i) Los años comprendidos entre 2008 y 2016 constituyen un periodo de transición. Durante este lapso se aplica la regla de crecimiento por inflación más unos puntos reales previstos en la norma. A partir del 2017, el incremento del SGP estará nuevamente ligado a los ingresos corrientes de la Nación;
- ii) Se creó una bolsa de recursos para los servicios de agua potable y saneamiento básico. Su distribución se hace con base en criterios propios del sector (población, eficiencia y equidad);
- iii) Se ordenó un incremento adicional destinado exclusivamente al sector educativo. Estos recursos no constituyen base para el cálculo de la liquidación del SGP, su objetivo es de contribuir a alcanzar las metas de cobertura y calidad previstas en el Plan Nacional de Desarrollo;
- iv) Se destinan los recursos a la atención integral de la primera infancia, cuando el crecimiento económico sea superior al 4%;
- v) Se autoriza a las entidades territoriales que alcancen coberturas universales en educación, salud o agua potable y saneamiento básico, a que destinen los excedentes del SGP a financiar inversión en otros sectores de su competencia;
- vi) Se distribuye el 17% de los recursos de propósito general entre los municipios con menos de 25.000 habitantes;

- vii) Se autoriza a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta a destinar a inversión y a otros gastos de funcionamiento hasta un 42% de los recursos de propósito general;
- viii) Se conceden facultades al gobierno nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control del gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, las cuales fueron adoptadas mediante el Decreto 28 de 2008, y para definir un esquema de transición de los resultados del nuevo censo, de manera que no se disminuyan las partidas regionales por razones de cambio poblacional, y
- ix) A partir de 2012 por ley 1450 de 2010 del PND *Prosperidad para todos* se aumenta la participación de deporte y recreación y cultura de los recursos de propósito general en un 8% y 6% respectivamente modificando el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007.

Las apropiaciones para el Sistema General de Participaciones de 2013 crecerán en 8,6%, respecto al año anterior en el que se incluyen las once doceavas de los sectores diferentes a educación con una inflación estimada para 2012 de 3,0%, más 3,0 puntos porcentuales reales adicionales, la diferencia de 0,73% por inflación causada en el 2011, una diferencia de 1,9% de crecimiento de la economía en el 2012 superior al 4%, la doceava del mes de diciembre del 2012 para los sectores diferentes a educación y las doce doceavas para el sector educación incluyendo los 1,8 puntos exclusivos para el sector.

De esta manera, el SGP pasará de \$26,0 billones en 2012 a \$28,2 billones en 2013, que equivale a \$2,2 billones adicionales (Cuadro 9), siendo el sector de educación y salud los sectores con mayor participación.

Cuadro 9
Apropiación del SGP en el año 2013
Miles de millones de pesos

Concepto	2012	2013 proyecto	Variación porcentual 13/12
	(1)	(2)	(3)=(2/1)
11 / 12 de la vigencia *	25.019	26.703	6,7
1 / 12 de la vigencia anterior	878	932	6,2
Ajuste doceava en Educación	39	176	355,9
Ajuste Inflación (Real vs Proyectada) año anterior	64	431	568,2
TOTAL	26.000	28.242	8,6

2012 = 6% = 3% inflación + 3% puntos adicionales

2013 = 6% = 3% inflación + 3% puntos adicionales

* Excepto para educación que incluye 12/12

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

En educación, un 56,1% del total del SGP equivalente a \$15,9 billones, permitirá financiar un número aproximado de 9,1 millones de matriculas, que incluye la atención integral a los niños menores de 5 años

(primera infancia), niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales y a personas que requieran rehabilitación social (población desplazada, vulnerables, rural y analfabetos), en cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado de enero de 2011.

Dentro de los lineamientos estratégicos para promover la competitividad y el crecimiento de la productividad en el país establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo se encuentra el Desarrollo de competencias, que entre otras propende por consolidar el desarrollo de competencias en la formación básica y media: fortalecer el sistema de evaluación de estudiantes y docentes, profundizar el desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas en niños, jóvenes y docentes, y fortalecer el uso y apropiación de las TIC y el bilingüismo, por lo tanto los esfuerzos estarán orientados a la creación del Sistema Nacional de Innovación Educativa; a la creación de contenidos educativos virtuales y a la articulación de la educación media con la superior y la formación para el trabajo, entre otras.

La actual política educativa establece sus objetivos en la reducción de las brechas en cobertura y calidad entre las distintas entidades territoriales certificadas. En ese sentido las nuevas tipologías (valores per cápita por estudiante) buscan atender a la alta heterogeneidad existente entre los costos de prestación del servicio y apoyan la implementación de una política educativa diferencial. La metodología para el cálculo de las tipologías educativas asume que la prestación del servicio educativo depende de: (1) características socioeconómicas de los territorios; (2) las condiciones de la población que se atiende y; (3) de los niveles de desarrollo educativo de la entidad territorial certificada (ETC). En ese sentido se espera alcanzar tasas de cobertura de 94% en transición y 91% en media.

De manera complementaria, se adelantarán programas que incentiven el acceso y permanencia en el sistema educativo, tales como alimentación escolar, subsidios educativos y gratuidad educativa. En calidad, las estrategias estarán orientadas a que los estudiantes mejoren sus resultados satisfactorios en competencias básicas, lo que implica llevar a cabo acciones como formación y acompañamiento de docentes en sus prácticas pedagógicas; evaluaciones anuales a los estudiantes; diseño y distribución de materiales pedagógicos, entre otros.

Para el sector salud se destinan \$6,4 billones que corresponden al 22,7%, lo que garantizará la atención en salud de la población del régimen subsidiado. El otro 33,4%, \$5,9 billones se distribuyen en Propósito general \$3,0 billones que están orientados al fortalecimiento de otros sectores como servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, cultura, deporte que los municipios pueden ejecutar a través de proyectos de

inversión, para Agua potable y saneamiento básico \$1,4 billones, asignaciones especiales \$1,1 billón y para la primera infancia, por crecimiento de la economía superior al 4% en el 2011, \$0,4 billones.

Las llamadas asignaciones especiales establecidas en la Ley de competencias, ley 715 de 2001 corresponden a recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente deducidos en cada año en un monto equivalente al 4% de dichos recursos, descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones, y que se distribuyen en 0,52% para los resguardos indígenas, el 0,08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0,5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar; y 2,9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

- **Transferencias para pensiones.** En una perspectiva de largo plazo, el tema pensional continúa siendo de suma importancia por el efecto que el pasivo pensional tiene sobre las finanzas públicas. En este proyecto de presupuesto, el tema mantiene su relevancia. Para 2013, el presupuesto general de la Nación destinará \$24,9 billones para financiar gastos relacionados con lo pensional, tanto con aportes de la Nación (\$24.3 billones) como con recursos propios de las entidades (\$0,6 mm), lo que significa un aumento de 8,4% frente al año 2012 (Cuadro 10). El total de recursos destinado al pago de mesadas pensionales financiado con aportes de la Nación equivale a un aumento del 7,7%, es decir, \$1,7 billones más respecto a 2012.

En el presupuesto de la Nación para 2013 se incluyen \$8,6 billones que corresponden a transferencias destinadas al Instituto de Seguros Sociales para el pago de las pensiones a su cargo y las de los ex funcionarios del negocio de salud del ISS, y \$6,7 billones para el pago de pensiones a través del Fondo de Pensiones Públicas.

El Instituto de Seguros Sociales obtendrá en 2013 ingresos por \$8,6 billones, provenientes de cotizaciones, devolución de aportes y otros ingresos de los fondos de pensiones, que, frente a unas necesidades de \$18,8 billones, implica un déficit de \$10,2 billones. Esta es la suma que deberá financiarse en 2013 (\$8.6 billones) mediante aportes de la Nación con recursos de su presupuesto y rezago vigencia 2012 (\$1,6 billones).

Cuadro 10

Apropiaciones para conceptos asociados a pensiones PGN 2012-2013

Miles de millones de pesos

Concepto/sector	2012	2013 proyecto	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Participación porcentual		Como porcentaje del PIB	
	(1)	(2)		2012 (4)	2013 (5)	2012 (6)	2013 (7)
PENSIONES NACION	22.491	24.281	8,0	98,2	97,6	3,7	3,7
Pensiones sin ISS	14.612	15.674	7,3	63,8	63,0	2,4	2,4
TRABAJO	6.774	6.950	2,6	29,6	27,9	1,1	1,0
DEFENSA Y POLICIA	3.886	4.417	13,7	17,0	17,8	0,6	0,7
EDUCACION	2.430	2.628	8,2	10,6	10,6	0,4	0,4
HACIENDA	926	1.048	13,2	4,0	4,2	0,2	0,2
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	442	471	6,4	1,9	1,9	0,1	0,1
AGROPECUARIO	49	51	3,8	0,2	0,2	0,0	0,0
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	68	72	6,4	0,3	0,3	0,0	0,0
RESTO DE SECTORES	36	37	2,3	0,2	0,1	0,0	0,0
Pensiones ISS	7.879	8.607	9,2	34,4	34,6	1,3	1,3
PENSIONES ESTAPUBLICOS	414	600	45,1	1,8	2,4	0,1	0,1
TOTAL PENSIONES PGN	22.905	24.881	8,6	100,0	100,0	3,7	3,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

- **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FNPSM).** Es una cuenta especial de la Nación, cuyos recursos se destinan a cubrir las prestaciones sociales del personal docente (pensiones, cesantías y salud). Para 2013, el presupuesto del FNPSM asciende a \$4.973 mm; suma que representa un incremento del 9,3% frente al presupuesto previsto para 2012. Su destinación será la siguiente:⁸ para pago de pensiones (\$3.643 mm), para salud (\$909 mm) y para cesantías (\$422 mm); obligaciones que se financian con diferentes fuentes como se observa en el cuadro 11.

Cuadro 11

Transferencias FNPSM 2012-2013

Miles de millones de pesos

Concepto	2012				2013 proyecto				Variación porcentual 13/12
	Aporte Nación (1)	Renta Parafiscal (2)	Fondo Especial (3)	Total (4)=(1 a 3)	Aporte Nación (5)	Renta Parafiscal (6)	Fondo Especial (7)	Total (8)=(5 a 7)	(9)=(8/4)
Salud	382	456	-	838	415	493	-	909	8,4
Pensiones	2.214	578	515	3.307	2.404	693	546	3.643	10,2
Cesantías Parciales	405	-	-	405	422	-	-	422	4,0
TOTAL	3.001	1.034	515	4.551	3.241	1.186	546	4.973	9,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

⁸ No incluye los recursos del SGP, los cuales son distribuidos posteriormente por el CONPES de acuerdo con la Ley 715 de 2001.

Resto de transferencias. La suma de todas las transferencias cuantifica compromisos legales adquiridos por el Gobierno Nacional y los EPN a través del tiempo. Sobresalen, entre otras, las siguientes: sentencias y conciliaciones, \$954 mm; transferencias de excedentes financieros a la Nación, \$758 mm; Fondo de Reparación de Víctimas, \$652 mm; transferencias para Programas de modernización del Estado, \$471 mm; servicios médicos, \$464 mm; alimentación y atención de internos, \$346 mm; prestaciones sociales del sector salud, \$293 mm, y participación cesión IVA a las antiguas intendencias y comisarías, \$120 mm. La transferencia denominada Paz, Reinsertados, Desmovilizados, se programa para continuar con el proceso de reintegración a la vida civil de las personas que pertenecieron a grupos armados al margen de la ley, se incluyó en el sector de Presidencia la suma de \$122 mm, y en el Ministerio de Defensa Nacional, \$26 mm. En el Ministerio del Interior se incluyen \$64 mm para el fortalecimiento de los procesos organizativos de comunidades indígenas, minorías y Rom y comunidades Negras, Afros, Raizales y Palenqueras, así como el fortalecimiento de la gestión territorial y buen gobierno y el fortalecimiento de la Mesa Permanente de concertación indígena. Adicionalmente, en el Ministerio de Hacienda se destinan \$30 mm para atender gastos relacionados con Justicia y Paz.

5.2 Presupuesto del servicio de la deuda pública nacional 2013

Se incluyen apropiaciones por \$47 billones para el servicio de la deuda pública, superior en 21,3% a las de 2012. De esta suma, \$27,4 billones (58,4%) corresponde a amortizaciones y \$19,5 billones a intereses (41,6%). El 14,8% (\$7 billones) del servicio de la deuda se destinará al pago de la deuda externa y el 85,2% restante (\$40 billones), al de la deuda interna. Las apropiaciones para servicio de la deuda contemplan \$1.5 billones para cubrir posibles contingencias en las operaciones de manejo, de acuerdo con el comportamiento fiscal y de la economía durante la vigencia. El servicio de la deuda incluye recursos para el pago de obligaciones asumidas en años anteriores, tanto localmente como en el exterior, casi en su totalidad en cabeza del Gobierno nacional. (Cuadro 12). De igual manera, incluye recursos por \$433 mm, para el cubrimiento de las pérdidas proyectadas del Banco de la República, esto en concordancia con el artículo 27 de la Ley 31 de 1992.

Es importante destacar que como resultado del proceso de implementación de instrumentos que constituyen al actual marco de sostenibilidad fiscal, como una regla fiscal para el gobierno nacional central, el marco fiscal de mediano plazo, el marco de gastos de mediano plazo que permiten una programación que considera las implicaciones del presupuesto en un escenario que supera la anualidad del presupuesto, que se traducen en un mejor manejo de la política de endeudamiento público iniciado hace algunos años por iniciativa gubernamental, se comienzan a reflejar sus efectos en el resultado del endeudamiento, como se ha señalado

al presentar el escenario macroeconómico y en la estructura del servicio de la deuda pública nacional como veremos a continuación:

En efecto, en el cuadro 12 se observa, entre otras cosas, que el servicio de la deuda externa tiene una menor participación dentro del total, representando alrededor del 20% del total de las apropiaciones, en reflejo de la política de sustitución progresiva por endeudamiento interno para evitar la vulnerabilidad de la economía al impacto de factores externos que favorece el manejo cambiario y reduce las incertidumbres sobre la tasa de interés.

Asimismo, la relación entre amortizaciones de deuda e intereses y comisiones es positiva, como resultado del menor peso de estos últimos ante la reducción en el ritmo de endeudamiento público asociado a un progresivo ajuste del resultado fiscal que hace que los intereses se reduzcan como porcentaje del PIB al pasar de 2,9% del PIB a 2,7% del PIB entre el 2012 y el 2013. Comportamiento que a su vez hace que el mayor nivel del servicio de la deuda pública que pasa de 5,8% del PIB a 6,5% del PIB, se dé por un mayor nivel de amortización del endeudamiento que en el de intereses sobre el mismo, que favorece el proceso esperado de reducción progresiva de los niveles de endeudamiento. En otro sentido, aun atendiendo los mismos niveles de amortización de la deuda, el resultado de la reducción en el nivel de los intereses y comisiones de la deuda de 0,2% del PIB, señalado antes, se convierte en espacio presupuestal para la inversión.

Así, el presupuesto de inversión para 2013 será el mayor en la historia de Colombia, más de \$40 billones. Es un aumento responsable en términos fiscales, que no sacrifica ahorro y se efectúa en el marco de una senda descendente de la deuda pública;

Colombia es el país al que le prestan a menores tasas de interés porque los bancos saben que sus inversiones están seguras aquí y el nivel de riesgo es muy bajo. Esto significa menores pagos por intereses; favorecidos, además, por el grado de inversión que se le ha dado al país, lo cual abarata también sus costos de endeudamiento;

Cuadro 12
Servicio de la deuda 2012-2013
Miles de millones de pesos

Concepto	2012	2013	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Participación porcentual		Como porcentaje del PIB	
	(1)	proyecto (2)		2012 (4)	2013 (5)	2012 (6)	2013 (7)
INTERESES	19.102	19.518	2,2	49,3	41,6	2,9	2,7
Externos	4.281	4.020	(6,1)	11,1	8,6	0,6	0,6
Gobierno Central	4.280	4.020	(6,1)	11,1	8,6	0,6	0,6
Resto de entidades	0	0	8,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Internos	14.821	15.498	4,6	38,3	33,0	2,2	2,1
Gobierno Central	14.819	15.496	4,6	38,3	33,0	2,2	2,1
Resto de entidades	3	2	(33,8)	0,0	0,0	0,0	0,0
AMORTIZACIONES	19.613	27.449	40,0	50,7	58,4	3,0	3,8
Externas	3.601	2.934	(18,5)	9,3	6,2	0,5	0,4
Gobierno Central	3.601	2.934	(18,5)	9,3	6,2	0,5	0,4
Resto de entidades	1	1	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Internas	16.012	24.515	53,1	41,4	52,2	2,4	3,4
Gobierno Central	15.667	24.160	54,2	40,5	51,4	2,4	3,4
Resto de entidades	344	355	3,1	0,9	0,8	0,1	0,0
TOTAL SERVICIO DE LA DEUDA	38.715	46.967	21,3	100,0	100,0	5,8	6,5
Externa	7.882	6.955	(11,8)	20,4	14,8	1,2	1,0
Gobierno Central	7.881	6.954	(11,8)	20,4	14,8	1,2	1,0
Resto de entidades	1	1	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Interna	30.833	40.012	29,8	79,6	85,2	4,6	5,5
Gobierno Central	30.486	39.655	30,1	78,7	84,4	4,6	5,5
Resto de entidades	347	357	2,8	0,9	0,8	0,1	0,0
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	38.367	46.609	21,5	99,1	99,2	5,8	6,5
Intereses	19.099	19.516	2,2	49,3	41,6	2,9	2,7
Amortizaciones	19.268	27.093	40,6	49,8	57,7	2,9	3,8
TOTAL RESTO DE ENTIDADES	348	358	2,8	0,9	0,8	0,1	0,0
Agencia Nacional de Infraestructura	288	297	3,0	0,7	0,6	0,0	0,0
Invias	58	59	1,5	0,2	0,1	0,0	0,0
Otras entidades	2	2	11,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

5.3 Presupuesto de los establecimientos públicos nacionales (EPN) con recursos propios.

El presupuesto de los EPN con recursos propios representa el 7,7% del PGN y asciende a \$14,4 billones. De esta cifra, \$5,5 billones se asigna a gastos de funcionamiento y \$8,9 billones, a inversión. El gasto de funcionamiento representa el 38% del presupuesto de los EPN y la inversión el 62%, como se observa en el cuadro 13.

Cuadro 13
Presupuesto EPN con recursos propios 2012-2013
Miles de millones de pesos

Concepto	2012	2013 proyecto	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2012 (4)	2013 (5)
FUNCIONAMIENTO	5.536	5.465	(1,3)	0,8	0,8
Gastos de personal	1.006	1.070	6,3	0,2	0,1
Gastos generales	568	569	0,1	0,1	0,1
Transferencias	2.357	2.243	(4,8)	0,4	0,3
Pensiones	414	600	45,1	0,1	0,1
Resto de transferencias	1.944	1.643	(15,5)	0,3	0,2
Operación comercial	1.604	1.583	(1,3)	0,2	0,2
DEUDA	1	1	12,9	0,0	0,0
Amortizaciones de la deuda	1	1	12,9	0,0	0,0
Intereses de la deuda	0	0	13,2	0,0	0,0
INVERSIÓN	8.674	8.915	2,8	1,3	1,2
TOTAL	14.212	14.381	1,2	2,1	2,0
TOTAL SIN DEUDA	14.210	14.380	1,2	2,1	2,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El 87,5% del presupuesto de los EPN con recursos propios se concentra en seis sectores. Estos son: Inclusión Social y Reconciliación, Trabajo, Defensa y Seguridad, Justicia y Derecho, Comunicaciones, Transporte, y Minas y Energía (Cuadro 14).

A continuación se resumen algunos aspectos del presupuesto de los principales sectores o entidades.

Sector Inclusión Social y Reconciliación. está conformado por cinco establecimientos públicos, así: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (\$4,5 billones), la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (\$1,5 billones), la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (\$238 mm); la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (\$183,5 mm) y el Centro de Memoria Histórica (\$43,5 mm). Por el monto de su presupuesto con recursos propios, en este sector es de destacar el ICBF.

- **ICBF.** La programación de inversión en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF para el año 2013 por \$4,2 billones incluye \$923 mm financiados con recursos Nación. El 54,5% del presupuesto (\$2,3 billones) se destina a Primera Infancia para atender a 2,7 millones de niños de los cuales se les brindará atención integral a 900 mil de ellos.

Así mismo, cerca de 4,1 millones de niños matriculados en colegios oficiales se beneficiarán con el Programa de Alimentación Escolar, mediante la entrega de complementos alimentarios necesarios para un adecuado desarrollo de esta etapa vital. De otro lado, 192.000 familias serán atendidas con la modalidad de Familias con Bienestar.

Sector Trabajo. Está conformado por un establecimiento público, así: el Servicio Nacional de Aprendizaje (\$2,3 billones).

- **SENA.** Los recursos del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, provienen principalmente del 2% de la nómina mensual de salarios de empleadores del sector privado, empresas industriales y comerciales del Estado y de establecimientos públicos y del 0,5% que sobre los salarios y jornales deben efectuar la Nación y las entidades territoriales, según lo ordenado por las Leyes 21 de 1982 y 119 de 1994.

La inversión del Sena aumentará en 2,1% por mayor recaudo originado en el crecimiento de la economía y una mejor gestión. Para el 2013 el Sena tiene como meta otorgar 5,2 millones de cupos en Formación Profesional Integral Titulada y Complementaria, de los cuales 460 mil corresponden a formación profesional integral titulada y 4,2 millones de cupos de alumnos en formación complementaria. 553 mil cupos de aprendices en formación técnica laboral y se espera matricular 2,3 millones de alumnos en formación virtual.

Sector de Defensa y Seguridad. Nueve establecimientos públicos (Fondo Rotatorio del DAS, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, Instituto de Casas Fiscales del Ejército, Defensa Civil Colombiana – Guillermo León Valencia, Club Militar de Oficiales, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, Hospital Militar y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares) y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada hacen parte del sector, con un presupuesto de \$2.1 billones, entre los que se destacan la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, los cuales apoyan al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en el abastecimiento y suministro de bienes y servicios, y en la construcción de obras para la Fuerza Pública. Sus recursos se originan fundamentalmente en la actividad comercial que realizan a través de convenios interadministrativos, para lo cual asignan en su presupuesto de gastos \$1,4 billones, de los \$2,1 billones que corresponden al total de su presupuesto. Los restantes están destinados a cubrir gastos de funcionamiento.

En importancia le siguen las entidades que se encargan de atender al personal que goza de asignaciones de retiro y pensiones; las cuales reciben, principalmente, recursos de la Nación (3.4 billones) y recursos propios

(0,6 billones). Estos últimos, provenientes en su mayor parte de los aportes de los afiliados: La Caja de Retiro Militar tiene programados \$210 mm y la Caja de Sueldos de la Policía \$234 mm; y el Hospital Militar con un presupuesto de \$190 mm, que provienen de venta de servicios.

El Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad FONDAS cuenta con \$29 mm para apoyar las labores de supresión del Departamento Administrativo de Seguridad DAS.

Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs). La política de TICs del gobierno Santos ha sido reconocida como una de las mejores a nivel mundial. Con el ánimo de continuar esta tendencia se programaron recursos en el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por \$1,4 billones originados en el cobro a los operadores de telecomunicaciones y correos por concepto de concesiones, autorizaciones, permisos y utilización del espectro electromagnético. Estos recursos se destinarán al financiamiento de proyectos que continúen facilitando el acceso de los habitantes del territorio nacional a las TICs, en el marco de la política *Vive Digital* y a través de la II fase del programa Compartel de conectividad en banda ancha a instituciones públicas. Igualmente, proyectos como Computadores para Educar, la implementación de 800 tecnocentros, el apoyo a la implementación de las TICs en las mipymes y el desarrollo de la agenda de conectividad fueron programados en el presupuesto del sector. Adicionalmente, el presupuesto del Fondo incluye la transferencia a la Nación de los excedentes financieros por \$235 mm.

- **ANTV.** Se incluyeron recursos para la nueva Autoridad Nacional de Televisión, ANTV, creada por la Ley 1507 de 2012, por valor de \$80 mm, originados en el cobro de las tarifas, tasas y derechos por el otorgamiento y explotación de las concesiones del servicio público de televisión, la asignación y uso de las frecuencias, la adjudicación y explotación de los contratos de concesión de espacios de televisión y demás contraprestaciones derivadas de la explotación del servicio de televisión. Estos recursos se destinaron al fortalecimiento de los operadores públicos de televisión, al pago de las pensiones del liquidado Inravisión y al apoyo logístico y funcionamiento de la nueva entidad.
- **ANE.** Por su parte, se programan recursos en la Agencia Nacional del Espectro, ANE, creada por la Ley 1341 de 2009, por valor de \$28 mm, transferidos por el Fondo de Tecnologías de la Información y de Comunicaciones, para la gestión técnica, control y vigilancia del espectro radioeléctrico del país.

Sector de Justicia y del Derecho. Se destacan los recursos programados en la Superintendencia de Notariado y Registro, los cuales se originan especialmente en el registro de instrumentos públicos y la expedición de certificados de libertad y tradición en las 192 oficinas de registro que funcionan en el país,

recursos que para la vigencia de 2013 se calculan en \$511 mm, de excedentes financieros, \$140 mm, de fondos especiales, \$58 mm y \$12,3 mm de rendimientos financieros, para un total de presupuesto de \$727 mm. Es importante señalar que de estos recursos se transfieren a la Nación \$68,3 mm para el pago del anticipo que esta efectúo para la financiación de la construcción de las cárceles, para el sector justicia \$187,2 mm, para el pago del pasivo pensional de Fonprenor \$31,4 mm, y para el Fondo de Notarios de insuficientes ingresos \$55 mm, entre otros.

Igualmente, se programan los recursos provenientes de los bienes con extinción de dominio que hacen parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –FRISCO, recursos que para la vigencia 2013 se calculan en \$122,4 mm de venta de activos, y \$168,8 mm de rendimientos financieros y otros recursos del balance, de los cuales se transfieren a la Nación para el pago del anticipo que esta efectúo para la financiación de la construcción y dotación de los nuevos centros de reclusión \$135,8 mm. Al igual se destinan recursos para el ICBF – Presidencia de la República – Proyecto de Cero a Siempre, la construcción de la sede de Juzgados de Cali, el Palacio de Justicia de Medellín y para la Policía Nacional, entre otros.

Sector de Transporte. Eliminar los cuellos de botella en infraestructura, logística y transporte, es uno de los grandes retos que impone el continuo crecimiento de los volúmenes de comercio exterior y el mayor dinamismo del mercado nacional. El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos que entró en vigencia el pasado 15 de mayo y que le ofrece al país un mercado potencial de 310 millones de habitantes, implica acelerar la ejecución de las obras en desarrollo, estructurar nuevos proyectos, mejorar la infraestructura actual y realizar su mantenimiento, enfrentar con decisión las consecuencias de la emergencia invernal y fortalecer institucionalmente el Sector.

- **INVÍAS.** De esta manera, en el PGN de 2013, se previeron recursos por \$513 mm a través del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, originados especialmente en el cobro de peajes por el uso de la infraestructura vial a su cargo y la contraprestación por las concesiones portuarias, en virtud de la Ley 105 de 1993, que se destinará principalmente a la ejecución de proyectos de mejoramiento, adecuación, mantenimiento y conservación de la Red Vial Nacional no concesionada, ampliación y profundización de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación y adquisición de equipos y dotación de señales para la seguridad vial en carreteras.
- **ANI.** En la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, se programaron recursos por \$125 mm originados en la contraprestación por el uso de la infraestructura férrea, que se destinarán al mejoramiento,

adecuación, mantenimiento, conservación e interventoría de la infraestructura ferroviaria, a través del sistema de concesión, así como al apoyo logístico y al funcionamiento de la Agencia.

- **AEROCIVIL.** En la U. A. E. de la Aeronáutica Civil, se asignaron recursos por \$461 mm originados en el cobro del uso de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 105 de 1993. Estos se destinarán al apoyo logístico y funcionamiento de la Entidad, así como a la adquisición, construcción, conservación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria y equipos para el control y seguridad aeronáutica, de tal forma que se garantice el desarrollo de la aviación civil y la administración del espacio aéreo, bajo las condiciones de la normatividad de aviación civil internacional.

Sector de Minas y Energía. Hacen parte del sector la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, la Agencia Nacional de Minería-ANM, el Servicio Geológico Colombiano-SGC, la Unidad de Planeación Minero Energética-UPME y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas, IPSE.

- **ANH.** Se dispusieron recursos a través de la ANH por valor \$564,8 mm, de los cuales \$313,8 mm se asignaron principalmente para la realización de estudios de exploración de hidrocarburos con el fin de alcanzar una meta de 4.220 nuevos kilómetros de sísmica 2D, 3 pozos con muestreo y análisis. Esta entidad estima transferir excedentes a la Nación por valor de \$173 mm.
- **Servicio Geológico Colombiano.** Se programaron recursos por \$170,3 mm, destinando \$114 mm para la fiscalización minera, mientras entra a cumplir esta función la Agencia Nacional de Minería, ANM, con los que se busca fiscalizar 9.000 títulos mineros, y los recursos restantes para avanzar en el conocimiento geológico del subsuelo. En la ANM, se programaron recursos por \$79,4 mm, destinados en mayor parte fortalecer y promover la actividad minera.

Sector Salud y Protección Social. Está conformado por seis establecimientos públicos, así: Fondo Previsión Social del Congreso (\$160,5 mm), el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos (\$124,4 mm), el Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia (\$79,1 mm), la Superintendencia Nacional de Salud (\$69 mm), la Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación en Salud (\$17,4 mm) y el Instituto Nacional de Salud (\$3,8 mm).

Sector de Hacienda. En este sector se encuentran la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia Solidaria, financiadas con recursos propios que corresponden a las contribuciones de sus vigilados por \$180,6 mm y \$12 mm, respectivamente. Por otra parte, la DIAN cuenta con \$26,5 mm provenientes de venta de formularios para declaración de impuestos y recursos de capital provenientes de rendimientos y excedentes financieros.

Cuadro 14
Gasto EPN con recursos propios 2012-2013 por sectores
Miles de millones de pesos

Sector	2012 (1)	2013 proyecto (2)	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2012 (4)	2013 (5)
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	3.262	3.642	11,7	0,49	0,51
TRABAJO	2.226	2.276	2,2	0,34	0,32
DEFENSA Y POLICIA	2.069	2.074	0,2	0,31	0,29
COMUNICACIONES	1.574	1.508	(4,2)	0,24	0,21
JUSTICIA Y DEL DERECHO	746	1.133	51,9	0,11	0,16
TRANSPORTE	1.238	1.099	(11,3)	0,19	0,15
MINAS Y ENERGIA	1.365	859	(37,1)	0,21	0,12
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	484	454	(6,1)	0,07	0,06
RELACIONES EXTERIORES	233	222	(4,6)	0,04	0,03
HACIENDA	212	219	3,6	0,03	0,03
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	154	200	30,0	0,02	0,03
EMPLEO PUBLICO	157	194	23,3	0,02	0,03
PLANEACION	85	84	(0,2)	0,01	0,01
AGROPECUARIO	62	65	4,7	0,01	0,01
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	43	65	53,3	0,01	0,01
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	96	60	(37,8)	0,01	0,01
INFORMACION ESTADISTICA	54	59	8,8	0,01	0,01
REGISTRADURIA	54	53	(2,1)	0,01	0,01
ORGANISMOS DE CONTROL	31	33	6,3	0,00	0,00
INTELIGENCIA	30	25	(16,4)	0,00	0,00
EDUCACION	15	24	55,4	0,00	0,00
INTERIOR	-	14	-	-	0,00
CULTURA	12	11	(3,9)	0,00	0,00
FISCALIA	8	6	(19,6)	0,00	0,00
TOTAL	14.212	14.381	1,2	2,14	1,99

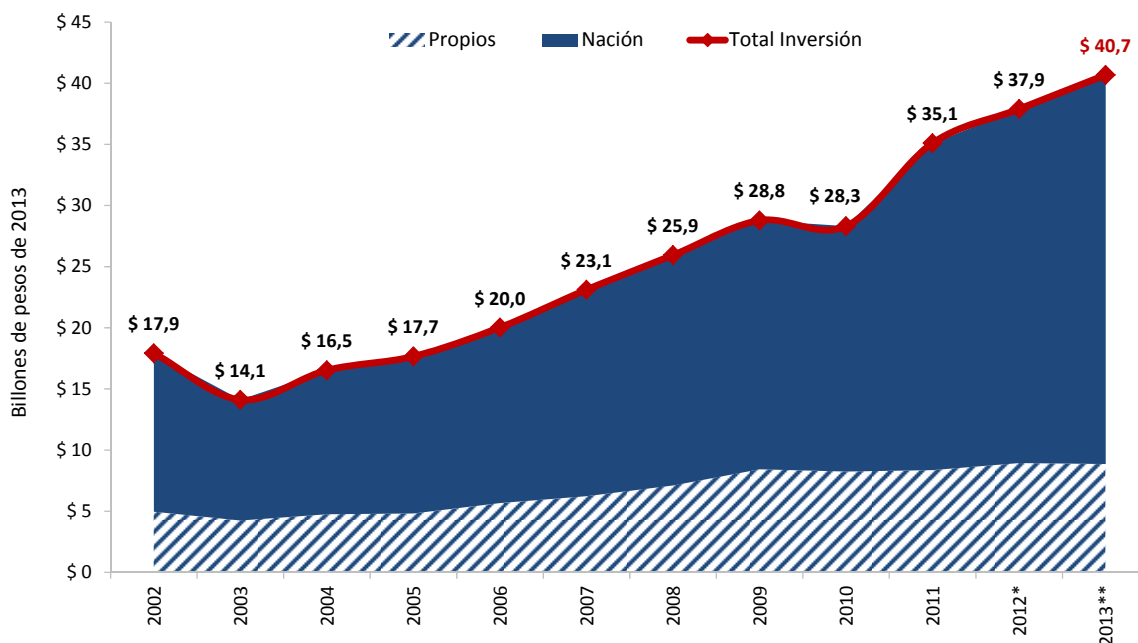
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

6. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 2013

El presupuesto de inversión ha sido un apoyo fundamental en la agenda de desarrollo económico y social del país. Esta agenda ha involucrado, desde la puesta en marcha de estrategias para la mitigación de la pobreza y programas de atención a las víctimas del conflicto armado, el desarrollo de infraestructura y el apoyo a las locomotoras del crecimiento económico para la competitividad del país y el mejoramiento de las capacidades estatales necesarias para acompañar un desarrollo inclusivo y equitativo.

Lo anterior es posible gracias a que la inversión pública ha aumentado en términos nominales, así como porcentaje del Producto Interno Bruto. Los recursos que el Gobierno Nacional ha destinado para el presupuesto de inversión han crecido un 127% entre 2002 y 2013, pasando de \$17,9 billones a \$40,7 billones (constantes de 2013) (Gráfico 1), así mismo la participación en el PIB registra un comportamiento ascendente, al pasar del 4,3% en 2002 a 5,6% en 2013, lo que representa la cifra más alta de un presupuesto de inversión presentado al Congreso de la República, y materializa el compromiso del Gobierno Nacional con el crecimiento y la equidad en el país (Gráfico 2).

Gráfico 1
Evolución del Presupuesto de Inversión
 Billones de pesos constantes 2013

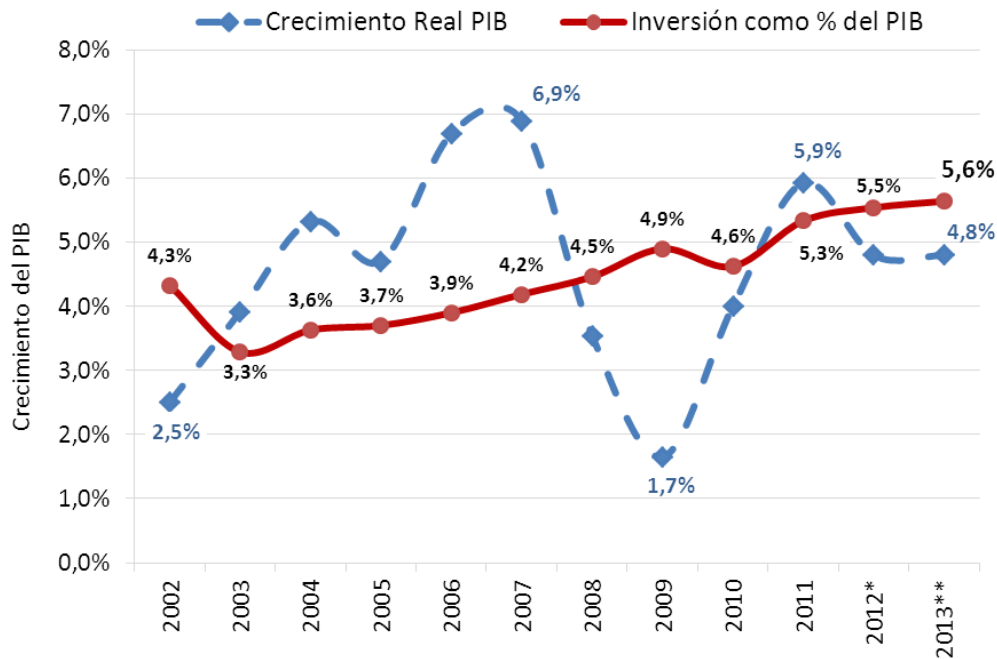


* Se contabiliza la apropiación vigente con fecha Junio 30 de 2012

** Cálculos DNP

Fuente: DNP – DIFP

Gráfico 2
El presupuesto de inversión y el ciclo económico



* Se contabiliza la apropiación vigente con fecha Junio 30 de 2012
 ** Cálculos inversión DNP. Proyección crecimiento PIB MHCP - DGPM
 Fuente: DNP - DIFP

6.1 EL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 2013 Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2011-2014

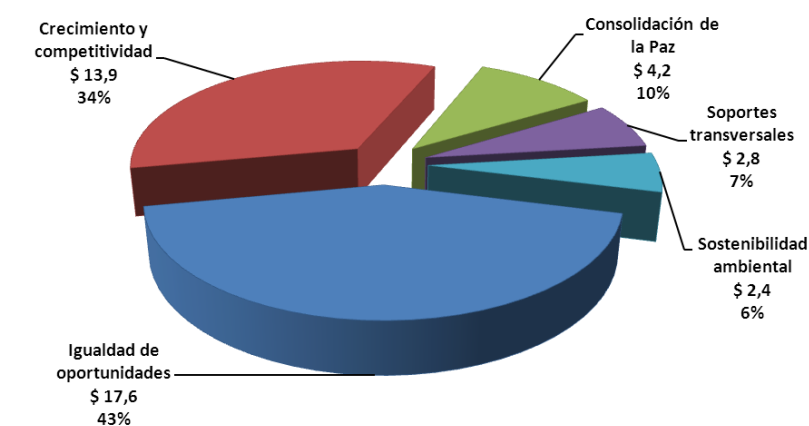
El presupuesto de inversión para 2013 confirma el compromiso del Gobierno Nacional con la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo – PND 2011-2014. Esto se manifiesta en la distribución global de los recursos de inversión, ya que de los \$40,7 billones que involucra este presupuesto, el 43% (\$17,6 billones) se concentra en las estrategias que aportan al pilar “Igualdad de Oportunidades” del PND. Estas inversiones están dirigidas a programas sociales, entre los que se destacan los programas dirigidos a la Universalización de la Salud y la Unificación del Plan Obligatorio de Salud (\$3,6 billones), programas de Atención Integral a la Primera Infancia (\$2,3 billones), Familias en Acción, (\$1,5 billones) y Educación (\$1,5 billones).

En la misma línea, para el pilar de “Crecimiento Económico y Competitividad” se destinarán recursos por \$13,9 billones, lo que representa el 34% de la inversión para 2013. De estos recursos se destacan las inversiones en cada uno de los sectores locomotora que el PND identifica como dinamizadores de la actividad

económica y promotores de la generación de empleo. Por un lado, la locomotora de transporte contará con inversiones por \$6,3 billones, la de vivienda y ciudades amables, contará con \$1,9 billones, mientras que en el sector agropecuario se realizarán inversiones por \$2,2 billones en 2013. Las otras dos locomotoras, minería e innovación, contarán con inversiones públicas por \$600 mm y \$370 mm, respectivamente.

Por otro lado, el pilar de "Consolidación de la Paz" contará con inversiones por \$4,2 billones, principalmente para el fortalecimiento de las capacidades operativas de la fuerza pública, mientras que los pilares "Soportes Transversales" y "Sostenibilidad Ambiental" contarán con \$2,8 billones y \$2,3 billones respectivamente. En el caso del pilar denominado "Soportes Transversales", se incluye los objetivos de buen gobierno, relevancia internacional y apoyos transversales al desarrollo regional, mientras por el lado de la "Sostenibilidad Ambiental", las principales inversiones están asociadas a la reconstrucción de la infraestructura y la atención de emergencia a la población más afectada por el cambio climático (Gráfico 3).

Gráfico 3
Presupuesto de Inversión según pilares del PND 2011-2014
 Billones de pesos corrientes

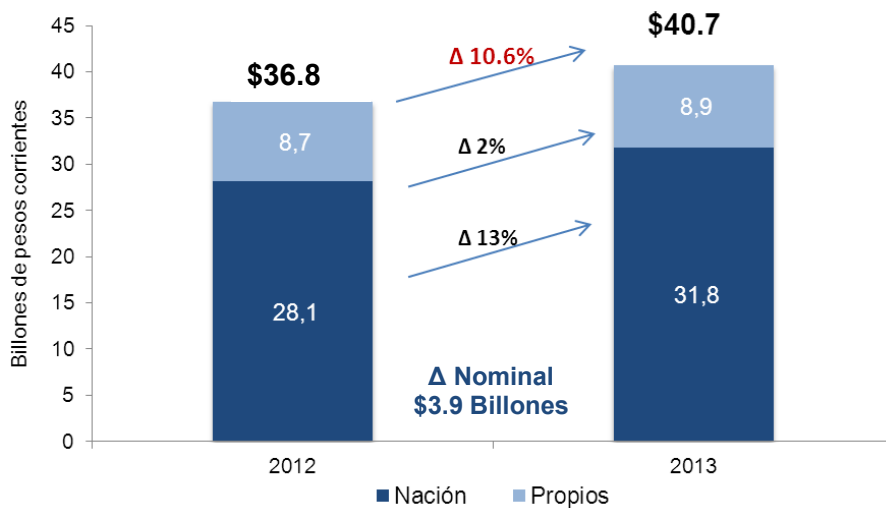


Fuente: DNP-DIFP

6.2 PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES 2013

El presupuesto de inversión para 2013 asciende a \$40,7 billones, de los cuales \$31,8 billones corresponden a recursos del Gobierno Nacional y \$8,9 billones a recursos Propios de los Establecimientos Públicos Nacionales. El presupuesto presenta un crecimiento nominal de 10.7% (\$3,9 billones) con respecto a 2012, donde los recursos de la Nación aumentan en 13% y los recursos propios con un 2% (Gráfico 4).

Gráfico 4
Presupuesto de Inversión 2012-2013



Fuente: DNP-DIFP

En 2013 la inversión se concentrará principalmente en los sectores de Inclusión Social y Reconciliación (18,4%), Transporte (15,5%), Salud y Protección Social (9,1%), Trabajo (8,0%), Minas y Energía (7,2%) Defensa y Seguridad (7,1%) y Agropecuario (5,5%), sectores que conjuntamente representan el 71% de la inversión para 2013.

De forma complementaria, el cuadro 15 resume las inversiones más representativas del presupuesto 2013 en virtud de su importancia estratégica para el PND 2011-2014, las cuales representan un referente de las prioridades del gobierno nacional.

Cuadro 15
Inversiones destacadas en 2013
Miles de millones de pesos

Principales Programas	2013	Participación %
Infraestructura sector Transporte	6.321	15,5%
Unificación POS y FOSYGA	3.597	8,8%
Atención integral primera infancia	2.310	5,7%
Fondo de Adaptación	2.000	4,9%
Subsidios Eléctricos y Gas	1.914	4,7%
Seguridad Democrática	1.774	4,4%
Vivienda R-APD, Incent. Forestal, otros Agro.	1.605	3,9%
Familias en Acción y jóvenes en acción	1.567	3,8%
Educación	1.480	3,6%
Política de Vivienda	1.376	3,4%
Gasto corriente de las FFMM	1.045	2,6%
Fondo Solidaridad Pensional	915	2,2%
Infraestructura y servicios en conectividad digital	812	2,0%
Transporte Urbano	770	1,9%
Atención humanitaria de emergencias	665	1,6%
Desarrollo Rural con Equidad (AIS)	630	1,5%
Política de Agua	535	1,3%
Alimentación escolar	534	1,3%
Censo Agropecuario y encuestas DANE	400	1,0%
Foes, Faer, Fazni, Prone	354	0,9%
Turismo, innovación y mercado internacional	310,8	0,8%
Becas Doctorado - Colciencias	220	0,5%
Rama Judicial	200	0,5%
Política Ambiental	156	0,4%
Otros Programas	9.257	22,7%
TOTAL INVERSIÓN 2013	40.748	100%

Fuente: DNP – DIFP

En el cuadro 16 se presenta presupuesto de inversión programado para el año 2013 por sectores y logros que se esperan obtener con los recursos asignados.

Cuadro 16
Sectores del Presupuesto de Inversión en 2013
Miles de millones de pesos

SECTOR	2012*	2013	Var. %	% Participación 2013
AGROPECUARIO	1.684	2.235	32,7%	5,50%
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	174	194	11,7%	0,50%
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	346	370	7,0%	0,90%
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	257	311	20,9%	0,80%
COMUNICACIONES	962	1.090	13,3%	2,70%
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	49	29	-40,1%	0,10%
CULTURA	158	165	4,5%	0,40%
DEFENSA Y SEGURIDAD	1.984	2.910	46,7%	7,10%
DEPORTE Y RECREACIÓN	230	242	5,3%	0,60%
EDUCACIÓN	1.246	1.480	18,7%	3,60%
EMPLEO PÚBLICO	112	129	14,8%	0,30%
FISCALÍA	135	164	21,8%	0,40%
FONDO ADAPTACIÓN	1.007	2.000	98,6%	4,90%
HACIENDA	1.682	1.315	-21,8%	3,20%
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	7.007	7.500	7,0%	18,40%
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	200	400	100,0%	1,00%
INTERIOR	63	80	26,6%	0,20%
JUSTICIA Y DEL DERECHO	384	468	21,9%	1,10%
MINAS Y ENERGÍA	2.734	2.926	7,0%	7,20%
ORGANISMOS DE CONTROL	99	125	26,3%	0,30%
<i>Contraloría</i>	51	76	49,0%	0,20%
<i>Procuraduría</i>	34	34	0,0%	0,10%
<i>Defensoría</i>	10	10	0,0%	0,00%
<i>Auditoría</i>	4	4	0,0%	0,00%
PLANEACIÓN	999	918	-8,1%	2,30%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	494	193	-61,0%	0,50%
RAMA JUDICIAL	201	200	-0,5%	0,50%
REGISTRADURÍA	77	76	-1,4%	0,20%
RELACIONES EXTERIORES	60	61	2,3%	0,20%
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	3.257	3.691	13,3%	9,10%
TRABAJO	2.913	3.270	12,3%	8,00%
TRANSPORTE	7.062	6.321	-10,5%	15,50%
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.230	1.883	53,1%	4,60%
TOTAL INVERSIÓN 2013	36.806	40.748	10,7%	100%

Fuente: DNP – DIFP

Agropecuario

Inversión 2013:
\$2.235 mil millones

El sector Agropecuario representa el 5,5% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 32,7%, al pasar de \$1.684 mm en 2012 a \$2.235 mm en 2013. De éstos últimos, \$2.179 mm corresponden a recursos nación y \$57 mm a recursos propios (Cuadro 17).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Alcanzar 16.000 soluciones de vivienda rural, representadas en la adjudicación de alrededor 11.500 subsidios de vivienda a población rural pobre y 4.500 subsidios a desplazados.

- Reforestación mediante Certificado de Incentivo Forestal -CIF- de aproximadamente 56.000 hectáreas.
- Beneficiar cerca de 320.400 productores con asistencia técnica integral.
- Siembra de más de 645 mil hectáreas de cultivos con semilla certificada.
- Recepción e inicio de trámites para más de 33 mil reclamaciones de restitución de tierras despojadas y abandonadas.
- Se Beneficiarán alrededor de 2.500 familias desplazadas con programas de generación de ingresos.
- Lograr aproximadamente 9.400 Unidades Productivas con sistema de riego y drenaje.

Cuadro 17
Programas de Inversión Agropecuario en 2013
Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	1.630	2.179	31%
Desarrollo rural con equidad	500	630	18%
Restitución de tierras	36	203	468%
Vivienda rural	130	180	38%
Capacidad para generar ingresos por parte de la población rural	4	128	
Control y prevención a la producción agropecuaria y pesquera	62	125	102%
Asistencia técnica	133	113	-15%
Distritos de riego	78	112	43%
Certificado de Incentivo Forestal	100	102	2%
Vivienda rural - APD	38	80	111%
Fondo Comercialización	67	80	19%
Otros programas	483	427	-12%
Propios	54	57	5%
Total general	1.684	2.235	33%

Fuente: DNP – DIFP

Ambiente y Desarrollo Sostenible

Inversión 2013:
\$194 mm

El sector Ambiente y Desarrollo Sostenible representa el 0,5% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 11,7%, al pasar de \$174 mm en 2012 a \$194 mm en 2013. De éstos últimos, \$150 mm corresponden a recursos nación y \$44 mm a recursos propios (Cuadro 18).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) para la incorporación de 900.000 hectáreas continentales y marítimas.
- Zonificar y ordenar territorialmente cerca de 10 millones de hectáreas como reservas forestales a través de la Ley 2 de 1959.
- Identificar 36 proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) que puedan ser elegibles para acceder a los mercados de carbono.
- Incorporar consideraciones de gestión del riesgo en 34 Planes de ordenamiento y manejo de cuencas actualizados.

Cuadro 18 Programas de Inversión Ambiente y Desarrollo Sostenible en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	139	150	8%
Protección y restauración de la biodiversidad	46	49	9%
Información ambiental para la toma de decisiones	36	31	-15%
Apoyo a las corporaciones ambientales con bajos ingresos	27	30	11%
Mejoramiento de la gestión institucional ambiental	8	13	56%
Administración y uso eficiente del recurso hídrico	10	9	-15%
Gestión ambiental sectorial y urbana	1	7	500%
Gestión del riesgo de pérdida de biodiversidad	-	6	
Desarrollo bajo en carbono	2	3	11%
Posicionamiento internacional ambiental	1	1	-9%
Planificación integral con enfoque de cuenca	1	1	61%
Uso sostenible de los recursos naturales para la competitividad	-	1	483%
Otros programas	6	-	-98%
Propios	35	44	26%
Total general	174	194	12%

Fuente: DNP – DIFP

Ciencia y Tecnología

Inversión 2013:
\$370 mil millones

El sector Ciencia y Tecnología representa el 0,9% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 6,9%, al pasar de \$346 mm en 2012 a \$370 mm en 2013, correspondiente a recursos nación (Cuadro 19).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Aumentar la inversión en Ciencia, tecnología e innovación en el país a un 0,7% del PIB y lograr que un 5,8% del Presupuesto de inversión de las entidades nacionales serán destinadas a éstas actividades.
- Seguir apoyando la formación de capital humano para Ciencia, tecnología e innovación, para ello, se otorgaran alrededor de 1.000 becas doctorales, se apoyaran cerca de 1.875.000 niños a través del programa Ondas y 350.000 jóvenes investigadores e innovadores serán apoyados.
- Beneficiar más de 380 empresas con instrumentos de fomento de innovación, 10 programas estratégicos de investigación desarrolladas por redes y 10 plataformas regionales de promoción y apoyo a la innovación.

Cuadro 19

Programas de Inversión Ciencia y Tecnología en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	346	370	7%
Capital humano para ciencia y tecnología	199	241	21%
Fortalecimiento de las capacidades para ciencia y tecnología	108	101	-7%
Institucionalidad del Servicio Nacional de Ciencia y Tecnología	39	29	-27%
Total general	346	370	7%

Fuente: DNP – DIFP

Comercio, Industria y Turismo

Inversión 2013:
\$311 mil millones

El sector Comercio, Industria y Turismo representa el 0,8% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 20,9%, al pasar de \$257 mm en 2012 a \$311 mm en 2013. De éstos últimos, \$268 mm corresponden a recursos nación y \$42 mm a recursos propios (Cuadro 20).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Consolidar y ampliar el Plan de Transformación Productiva a 20 sectores (certificación de 25.000 personas y 238 becas créditos otorgadas). Tener 4.500 empresas beneficiadas en 33 departamentos por Fomipyme.
- Realizar negociaciones comerciales con: Canadá, Japón, República Dominicana, Australia e Israel.
- Efectuar estudio de TLC con China y otros países de Asia Pacífico.

- Mejorar la calidad de los servicios turísticos, a través de la certificación de calidad de nuevos prestadores de estos servicios.
- Implantar el sistema de defensa al consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Cuadro 20
Programas de Inversión Comercio, Industria y Turismo en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	239	268	12%
Turismo como motor de desarrollo regional	106	123	16%
Nuevos sectores basados en la innovación	61	76	25%
Formalización laboral y empresarial	20	12	-41%
Apoyo al sector artesanal	3	14	314%
Generación de ingresos	11	12	5%
Inserción productiva a los mercados internacionales	23	11	-54%
Fortalecimiento institucional	-	8	
Otros recursos	15	14	-7%
Propios	18	42	140%
Total general	257	311	21%

Fuente: DNP – DIFP

Comunicaciones

Inversión 2013:
 \$1.090 mil millones

El sector Comunicaciones representa el 2,7% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 13,3%, al pasar de \$962 mm en 2012 a \$1.090 mm en 2013. De éstos últimos, \$18 mm corresponden a recursos nación y \$1.072 mm a recursos propios (Cuadro 21).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Garantizar la conectividad de aproximadamente 777 municipios en el país con el Proyecto Nacional de Fibra Óptica.
- Beneficiar aproximadamente 4.500 sedes educativas públicas, con alrededor de 144.400 computadores y 27.500 tabletas.
- Lograr entregar cerca de 2.100 Puntos Digitales Compartel en centros poblados mayores de 100 habitantes.
- Alcanzar 12 nuevos departamentos en convenios financiados en el marco de la iniciativa Vive Digital Regional para la implementación de ecosistemas digitales regionales.

- Lograr alrededor de 200.000 nuevos servidores públicos certificados en el uso de TIC
- Lograr la conectividad a internet de cerca de 760 nuevas escuelas y el mantenimiento de la conectividad de 6.900 escuelas.
- Fortalecimiento del servicio público televisión.

Cuadro 21

Programas de Inversión Comunicaciones en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	18	18	3%
Servicios para desarrollar la conectividad digital	14	18	32%
Infraestructura para la conectividad digital	4	-	-100%
Propios	944	1.072	14%
Total general	962	1.090	13%

Fuente: DNP – DIFP

Congreso de la República

Inversión 2013:
\$29 mil millones

El sector Congreso de la República representa el 0,1% del total del presupuesto de inversión y decrece con respecto al 2012 un 40%, al pasar de \$49 mm en 2012 a \$29 mm en 2013; correspondiente a recursos nación. Estos montos corresponden a la programación de vigencias futuras del sector (Cuadro 22).

Cuadro 22

Programas de Inversión Congreso de la República en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	49	29	-40%
Fortalecimiento de la institucionalidad para la democracia	49	29	-40%
Total general	49	29	-40%

Fuente: DNP – DIFP

Cultura

Inversión 2013:
\$165 mil millones

El sector Cultura representa el 0,4% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 4,5%, al pasar de \$158 mm en 2012 a \$165 mm en 2013. De éstos últimos, \$157 mm corresponden a recursos nación y \$8 mm a recursos propios (Cuadro 23).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Dotar 120 bibliotecas con conectividad hardware y software, y se capacitarán 260 bibliotecarios en dichas tecnologías.
- Comprar y distribuir 1.600.000 libros y material audiovisual de primera infancia, y formará 800 personas en herramientas pedagógicas que estimulen el desarrollo en niños menores de 5 años.
- Formar más de 2.800 artistas y gestores culturales.
- Proteger y recuperar 9 bienes de interés cultural y construir 15 proyectos de infraestructura cultural.

Cuadro 23 Programas de Inversión Cultura en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	149	157	5%
Apropiación social del patrimonio cultural	65	65	-1%
Articulación del sistema nacional de cultura	28	31	11%
Formación artística y creación cultural	19	21	9%
Desarrollo integral de los niños menores de 5 años	16	19	21%
Fortalecimiento de procesos de lectura y escritura	7	7	
Fortalecimiento de industrias culturales	7	7	5%
Información pública	5	5	5%
Eficiencia gubernamental	3	3	-2%
Propios	9	8	-13%
Total general	158	165	4%

Fuente: DNP – DIFP

Defensa y Seguridad

Inversión 2013:
\$2.910 mil millones

El sector Defensa y Seguridad representa el 7,1% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 46,7%, al pasar de \$1.984 mm en 2012 a \$2.910 mm en 2013. De éstos últimos, \$2.861 mm corresponden a recursos nación y \$50 mm a recursos propios (Cuadro 24).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Fortalecer la lucha contra la producción de narcóticos a través de la incautación de aproximadamente el 60% de la producción potencial de cocaína, aspersion de 90.000 hectáreas de coca, e inmovilización e incautación de 150 aeronaves, 450 embarcaciones y 3 sumergibles.

- Desarticular GAML mediante el fortalecimiento del programa de desmovilización, aumento de neutralizaciones de integrantes de GAML, desarticulación de estructuras armadas e incorporación de 3.000 nuevos soldados profesionales y regulares. Asimismo, la Fuerza pública seguirá trabajando en la desarticulación de las Bandas Criminales, en el 2013 se aspira llegar a la cifra de 5 bandas desarticuladas en el cuatrienio.
- Mejorar gerencial y administrativamente el sector a través de la implementación de una política de sostenibilidad del gasto en el sector Defensa, implementación de un plan sectorial en ciencia y tecnología para la defensa y seguridad y desarrollo de ejercicios para rediseño de la Fuerza.
- Vigorización de las capacidades disuasivas del país a través de la implementación de una estrategia de ciberdefensa y ciberseguridad, planes binacionales de seguridad fronteriza e implementación de estrategia de cooperación con países aliados.

Cuadro 24

Programas de Inversión Defensa y Seguridad en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	1.916	2.860	50%
Fortalecimiento FFMM (Impuesto al Patrimonio)	786	1.774	126%
Mantenimiento capacidades aérea, terrestre, marítima y fluvial	581	531	-7%
Dotación de armamento y material de guerra	155	114	-26%
Construcción y mantenimiento de infraestructura	168	189	12%
Adquisición y mantenimiento en comunicaciones	93	82	-12%
Mantenimiento bienestar de la Fuerza Pública	52	62	17%
Seguridad y convivencia ciudadana	20	30	50%
Escuela Naval Almirante Padilla	20	40	100%
Inteligencia (Dirección de Inteligencia – FONDAS)	40	38	100%
Propios	68	50	-37%
Total general	1.984	2.910	47%

Fuente: DNP – DIFP

Deporte y Recreación

Inversión 2013:
\$242 mil millones

El sector Deporte y Recreación representa el 0,6% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 5,3%, al pasar de \$230 mm en 2012 a \$242 mm en 2013; correspondiente a recursos nación (Cuadro 25).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Vincular aproximadamente 4.000 centros educativos al Sistema Nacional del Deporte Estudiantil – Supérate.
- Adecuar y construir 17 escenarios deportivos para los juegos mundiales.
- Obtener 376 medallas en el ciclo olímpico y paralímpico.
- 2,9 millones de personas accederán a los servicios deportivos y recreativos para combatir el sedentarismo y la obesidad.

Cuadro 25 Programas de Inversión Deporte y Recreación en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	230	242	5%
Fomento de la recreación, la actividad física y el deporte	106	151	43%
Formación y preparación de deportistas	33	37	11%
Infraestructura para la actividad física, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre	55	31	-43%
Juegos nacionales, 2012	35	22	-38%
Información pública	1	1	0%
Eficiencia gubernamental	-	1	50%

Total general	230	242	5%
----------------------	------------	------------	-----------

Fuente: DNP – DIFP

Educación

Inversión 2013:
\$1.480 mil millones

El sector Educación representa el 3,6% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 18,7%, al pasar de \$1.246 mm en 2012 a \$1.480 mm en 2013. De éstos últimos, \$1.466 mm corresponden a recursos nación y \$14 mm a recursos propios (Cuadro 26).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Aprobar cerca de 63.000 créditos educativos nuevos a estudiantes, que no cuentan con recursos económicos suficientes para ingresar a la educación superior.
- Alcanzar una tasa de cobertura en transición de 97,5%, en educación media de 88% y en educación superior de 45,8%. Alcanzar una tasa de cobertura neta total (transición a media) de 93%.
- Beneficiar alrededor de 48.000 estudiantes con más y mejores espacios escolares.

- Alfabetizar a 150.000 adultos.
- Lograr que 2.000 establecimientos educativos implementen el plan de lectura y escritura.
- Alcanzar una cobertura del 92% de matrícula escolar con acceso a internet.
- Lograr reducir a 14 el número de estudiantes por computador.
- Formar a 15.000 nuevos agentes educativos bajo enfoque de atención integral.

Cuadro 26 Programas de Inversión Educación en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	1.240	1.466	18%
Alimentación escolar	1	213	N.A
Cobertura educativa	456	539	18%
Infraestructura educativa	194	240	24%
Calidad educativa	205	178	-13%
Universidades	108	111	3%
Pertinencia educativa	71	75	6%
Atención integral primera infancia	62	20	-69%
Gestión educativa	54	51	-6%
Atención a víctimas	-	39	
Infraestructura educativa - Ola invernal	88	-	-100%
Propios	6	13	126%
Total general	1.246	1.479	19%

Fuente: DNP – DIFP

Empleo Público

Inversión 2013:
\$129 mil millones

El sector Empleo Público representa el 0,3% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 14,8%, al pasar de \$112 mm en 2012 a \$129 mm en 2013. De éstos últimos, \$6 mm corresponden a recursos nación y \$123 mm a recursos propios (Cuadro 27).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Capacitar cerca de 480.000 funcionarios públicos y ciudadanos con metodología presencial y a distancia.

- Fortalecer el sistema de unificación de trámites (SUIT) llegando a más de 8.000 trámites.
- Formar 150 multiplicadores de control social y fortalecer a las entidades de la Rama ejecutiva en los sistemas de rendición de cuentas.

Cuadro 27
Programas de Inversión Empleo Público en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	10	6	-41%
Eficiencia gubernamental	6	3	-48%
Información pública	4	3	-30%
Propios	102	123	20%
Total general	112	129	15%

Fuente: DNP – DIFP

Fiscalía

Inversión 2013:
\$164 mil millones

El sector Fiscalía representa el 0,4% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 21,8%, al pasar de \$135 mm en 2012 a \$164 mm en 2013. De éstos últimos, \$159 mm corresponden a recursos nación y \$6 mm a recursos propios (Cuadro 28).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Fortalecer la capacidad investigativa del CTI, a través de la actualización del Sistema Integrado der Información Criminal, adquisición de equipos de última generación para siete laboratorios, modernización de la plataforma tecnológica y de comunicaciones, ampliación de los laboratorios de informática forense y la adquisición de unidades móviles.
- Descongestionar aproximadamente el 38% de los procesos penales en trámite en la fiscalía General de la Nación - FGN.
- Adecuación y mantenimiento de las instalaciones de 80 sedes de la FGN.
- Fortalecer las capacidades técnicas y científicas del Instituto de Medicina Legal en apoyo a las labores de la investigación judicial, con la modernización de tres laboratorios con pruebas acreditadas, construcción de una nueva sede y la adquisición de tres unidades móviles.

Cuadro 28
Programas de Inversión Fiscalía en 2013
Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	129	158	22%
Adquisición, construcción y adecuación de infraestructura judicial	34	54	59%
Fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnico científica	42	48	14%
Justicia en línea, modernización tecnológica y sistemas de información	44	45	2%
Selección, capacitación y bienestar del talento humano	6	9	50%
Prevención, tratamiento y control de residuos	1	1	0%
Fortalecimiento de los servicios de justicia	1	1	-30%
Investigación y estudios	-	0	
Propios	6	6	0%
Total general	135	164	21%

Fuente: DNP – DIFP

Fondo Adaptación

Inversión 2013:
\$2.000 mil millones

El Fondo Adaptación representa el 4,9% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 98,6%, al pasar de \$1.007 mm en 2012 a \$2.000 mm en 2013; correspondientes a recursos nación (Cuadro 29).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Obras de reconstrucción por ola invernal tales como: vivienda, Gramalote, puntos críticos red vial y férrea nacional, infraestructura de servicios de salud y educación, restauración de ecosistemas degradados en Canal del Dique, entre otros.

Cuadro 29
Programas de Inversión Fondo Adaptación en 2013
Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	1.007	2.000	99%
Fondo de adaptación	1.007	2.000	99%
Total general	1.007	2.000	99%

Fuente: DNP – DIFP

El sector Hacienda representa el 3,2% del total del presupuesto de inversión y decrece con respecto al 2012 un 22%, al pasar de \$1.682 mm en 2012 a \$1.315 mm en 2013. De éstos últimos, \$1.296 mm corresponden a recursos nación y \$19 mm a recursos propios (Cuadro 30).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- \$1,6 billones de recaudo de gestión efectiva por fiscalización, por medio de la DIAN.
- Continuación de la implementación de los Sistemas de Transporte Masivo – SITM en tres ciudades (Bogotá, Bucaramanga y Medellín), construcción en Soacha y en Cúcuta.
- Construcción de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público -SETP en siete ciudades intermedias: Pasto, Santa Marta, Popayán, Armenia, Montería, Sincelejo y Valledupar.

Cuadro 30
Programas de Inversión Hacienda en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	1.665	1.296	-22%
Sistemas Integrados de Transporte Masivo-SITM	689	442	-36%
Sistemas Estratégicos de Transporte Público- SETP	178	328	84%
Plan Anual Antievasión	140	136	-3%
Eficiencia gubernamental	113	143	27%
Información pública	52	114	119%
Reducción del riesgo	17	0	-98%
Vocación para el servicio público	3	4	33%
Otros programas	473	129	-73%
Propios	17	19	12%
Total general	1.682	1.315	-22%

Fuente: DNP – DIFP

El sector Inclusión Social y Reconciliación representa el 18,4% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 7%, al pasar de \$7.007 mm en 2012 a \$7.500 mm en 2013. De éstos últimos, \$4.183 mm corresponden a recursos Nación y \$3.317 mm a recursos propios (Cuadro 31).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Acompañar con la Red UNIDOS a 1.500.000 familias pobres extremas.
- Atender con el programa Familias en Acción a 2.210.000 familias pobres, beneficiando 4.100.000 menores. Así mismo con el mismo programa se atenderán 390.000 familias desplazadas beneficiando a 700.000 menores.
- Llegar a 45.000 hogares desplazados retornados o reubicados con acompañamiento institucional, para esto se fijó que durante 2013 se vincularán 20.000 hogares a la estrategia Familias en su Tierra.
- Indemnizar a 100.230 víctimas del conflicto armado, para lograr un acumulado de 285.616 víctimas indemnizadas.
- Erradicar 37.000 hectáreas de cultivo de coca manualmente.
- Acopiar, sistematizar y analizar alrededor de 11.600 nuevos testimonios de desmovilizados que contribuyen a la verdad histórica, para un acumulado de 15.000 testimonios para el 2013.

Cuadro 31

Programas de Inversión Inclusión Social y Reconciliación en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	4.068	4.183	3%
Familias en Acción	1.166	1.567	34%
Atención integral primera infancia	699	713	2%
Atención humanitaria de emergencia	707	665	-6%
Implementación Red Juntos	226	215	-5%
Justicia transicional	74	171	131%
Coordinación política de atención al desplazamiento	106	133	25%
Control de cultivos ilícitos mediante erradicación manual forzosa	70	111	59%
Generación de ingresos	211	111	-47%
Información pública	10	90	800%
Plan nacional de consolidación territorial - PNCT	381	89	-77%
Asociación para la participación ciudadana	49	83	69%
Otros programas	370	235	-36%
Propios	2.939	3.317	13%
Total general	7.007	7.500	7%

Fuente: DNP – DIFP

Información Estadística

Inversión 2013:
\$400 mil millones

El sector Información Estadística representa el 0,9% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 100%, al pasar de \$200 mm en 2012 a \$400 mm en 2013. De éstos últimos, \$347 mm corresponden a recursos nación y \$53 mm a recursos propios (Cuadro 32).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Desarrollar el Tercer Censo Nacional Agropecuario.
- Levantar, procesar, analizar y difundir la encuesta del uso del tiempo no remunerado.
- Lograr una actualización catastral urbana de 85% y rural de 65% aproximadamente.
- Actualizar cerca de 55.000 hectáreas de cartografía 1:2.000 y 4.500.000 de hectáreas cartografía 1:25.000.
- Actualizar alrededor de 146 municipios cartografía 1:25.000 y 72 municipios cartografía de suelos y capacidad de uso (restitución y formalización de tierras).

Cuadro 32

Programas de Inversión Información Estadística en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	154	347	117%
Información pública	90	229	156%
Fortalecimiento de la oferta y la demanda de vivienda	64	118	84%
Propios	46	53	15%
Total general	200	400	100%

Fuente: DNP – DIFP

Interior

Inversión 2013:
\$80 mil millones

El sector Interior representa el 0,2% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 26,6%, al pasar de \$63 mm en 2012 a \$80 mm en 2013; correspondiente a recursos nación (Cuadro 33).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Implementar la Línea 123 en cinco ciudades, sistemas de video y vigilancia en 15 ciudades y se continuará con la entrega de infraestructura de seguridad en 30 municipios⁹.
- Ofrecer medidas de protección a todas las víctimas y mujeres víctimas con riesgo ordinario, extremo o extraordinario determinado por la Unidad Nacional de Protección
- Formular ocho planes de salvaguarda para pueblos indígenas.
- Poner en marcha 25 planes específicos de protección que atienden a las situaciones de alto riesgo de las comunidades afrocolombianas.
- Construir 2 alternativas viales locales y obras complementarias, 2 sistemas de acueducto en centros poblados y 12 sistemas de alcantarillado en la cuenca del río Páez y zonas aledañas (Huila y Cauca)

⁹ Se entiende por infraestructura de seguridad: Estaciones de Policía, sub estaciones de Policía, CAI fijo y móvil, Comandos de Policía y unidades de investigación criminalística.

Cuadro 33
Programas de Inversión Interior en 2013
Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	63	80	26%
Seguridad y convivencia ciudadana	20	20	1%
Prácticas de buen gobierno en gestión del riesgo desastres	5	17	262%
Prevención de violaciones a los DDHH y DIH	6	17	182%
Identidad, género y prevención de la discriminación racial	5	10	93%
Lineamientos estratégicos en materia de descentralización	6	7	17%
Justicia en línea, modernización tecnológica y sistemas de información	1	3	465%
Justicia transicional	-	3	
Infraestructura administrativa	1	3	155%
Fomento de la cultura y educación de la propiedad intelectual	1	1	-34%
Adquisición tierras indígenas Cauca	12	-	-100%
Reducción del riesgo	7		-100%
Fortalecimiento de los servicios de justicia			
Total general	63	80	27%

Fuente: DNP – DIFP

Justicia y del Derecho

Inversión 2013:
\$468 mil millones

El sector Justicia y del Derecho representa el 1,1% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 21,9%, al pasar de \$384 mm en 2012 a \$468 mm en 2013. De éstos últimos, \$121 mm corresponden a recursos nación y \$347 mm a recursos propios (Cuadro 34).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Entregar seis Casas de Justicia y seis Centros de Convivencia Ciudadana.
- Mejorar la infraestructura carcelaria y penitenciaria con la instalación de circuitos cerrados de televisión, arcos detectores de metal, sillas scanner y salas de audiencia virtuales en seis Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional –ERON.
- Implementar programas de tratamiento y desarrollo (proyectos productivos, nuevo modelo educativo, programas de atención y prevención a la drogadicción y bibliotecas) en 14 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.
- Poner en marcha del sistema de información de Justicia y Paz para el uso de todas las entidades.

- Implementar cerca de 80 Notarías con Ventanilla Única de Registro –VUR.

Cuadro 34

Programas de Inversión Justicia y del Derecho en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	117	121	4%
Plan maestro de reposición, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura penitenciaria y carcelaria	38	27	-28%
Fortalecimiento de los servicios de justicia	14	26	84%
Seguridad y convivencia ciudadana	25	21	-18%
Acceso a la justicia	16	17	11%
Justicia en línea, modernización tecnológica y sistemas de información	7	15	98%
Justicia transicional	11	10	-8%
Mecanismos alternativos de solución de conflictos	2	3	17%
Protección	-	-	-100%
Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)	1	1	-8%
Propios	274	347	26%
Total general	384	468	22%

Fuente: DNP – DIFP

Minas y Energía

Inversión 2013:
\$2.926 mil millones

El sector Minas y Energía representa el 7.2% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 7.0%, al pasar de \$2.734 mm en 2012 a \$2.926 mm en 2013. De éstos últimos, \$2.421 mm corresponden a recursos nación y \$505 mm a recursos propios (Cuadro 35).

Con estos recursos se espera alcanzar los siguientes logros:

- En energía se aumentará la capacidad instalada de generación eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) a 15.710 MW. Así mismo se incrementará la capacidad de transformación en 1.616 KV y de transmisión en 165 KV.
- Se contará con 34.000 nuevos usuarios en zonas rurales en el país, y se prestará el servicio de 24 horas de electricidad para 9 nuevas cabeceras municipales en zonas no interconectadas.
- Se conectarán 100.000 nuevos usuarios servicio de gas natural en todo el país
- En el renglón de minería, se pretende alcanzar una cobertura del conocimiento geológico del país del 73%.

- Se distribuirán recursos por \$1.9 billones de pesos para pagos por menores tarifas del sector eléctrico y gas beneficiando a 9.168.175 familias en subsidios eléctricos y 3.455.950 familias en subsidios de gas.
- Se realizará exploración de hidrocarburos a cargo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (4.220 km de información sísmica equivalente 2D, 3 pozos con muestreo y análisis, 11.000 km de aeromagnetogravimetría adquiridos a través de líneas de vuelo y 9 planchas de cartografía).

Cuadro 35 Programas de Inversión Minas y Energía en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	2.023	2.421	20%
Subsidios eléctricos	1.256	1.625	29%
Subsidios gas	204	289	42%
Fondo de Energía Social - FOES	143	100	-30%
Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas - FAER	118	104	-12%
Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas - FAZNI	97	80	-17%
Estudios geológicos	6	19	211%
Programa de normalización de redes eléctricas – PRONE	83	70	-16%
Compensación Yumbo Pasto	42	40	-5%
Cuota de fomento gas	21	35	67%
Estudios - IPSE	4	18	345%
Otros programas	50	42	-17%
Propios	711	505	-29%
Total general	2.734	2.926	7%

Fuente: DNP – DIFP

Organismos de Control

Inversión 2013:
\$125 mil millones

El sector Organismos de Control representa el 0,3% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 26,3%, al pasar de \$99 mm en 2012 a \$125 mm en 2013. De éstos últimos, \$119 mm corresponden a recursos nación y \$6 mm a recursos propios (Cuadro 36).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

Contraloría

- Capacitar cerca de 500 entes de control en la metodología guía de auditoría territorial.

- Realizar aproximadamente 807 auditorías a los sujetos de control en el territorio nacional.
- Fortalecer cerca de 500 sujetos de control en la rendición de la cuentas.
- Adquirir 3 sedes (Casanare, Quindío y Guainía).

Procuraduría

- Se establecerán aproximadamente 5 observatorios anticorrupción en las entidades territoriales.
- Adquirir 4 sedes para el nivel regional (San Andres, Buenaventura, Sincelejo y Pereira).
- Se remodelarán 4 pisos en la sede central.

Auditoría

- Lograr alrededor de 63 Contralorías.
- Realizar 30 cursos de capacitación a través de la escuela virtual.

Cuadro 36

Programas de Inversión Organismos de Control en 2013

Miles de millones de pesos

Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	94	119	27%
Lucha contra la corrupción	84	109	30%
Prevención de violaciones a los DDHH y DIH	3	3	3%
Victimas	-	3	
Eficiencia gubernamental	2	2	8%
Prevención	1	1	3%
Sistema nacional de defensoría pública	1	1	3%
Otros	4	1	-76%
Propios	5	6	24%
Total general	99	125	26%

Fuente: DNP – DIFP

Planeación

Inversión 2013:
\$918 mil millones

El sector Planeación representa el 2,3% del total del presupuesto de inversión y decrece con respecto al 2012 un 8,1%, al pasar de \$999 mm en 2012 a \$918 mm en 2013. De éstos últimos, \$871 mm corresponden a recursos nación y \$47 mm a recursos propios (Cuadro 37).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Realizar evaluaciones de 12 políticas públicas mediante la valoración exhaustiva de la causalidad entre una intervención de Estado y sus efectos para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad.
- Fortalecer la presencia regional de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizando cerca de 400 capacitaciones y asesorando a enlaces de alcaldías y miembros de la administración municipal en temas relacionados con la creación de Comités de Desarrollo y Control Social realizados por las Direcciones Territoriales.
- Promover la mejora de calidad de agua en alrededor 50 cabeceras municipales, basándose en el Índice de riesgo de la calidad del agua potable –IRCA, a través del fortalecimiento de las actividades de vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios a nivel nacional.
- Formalizar aproximadamente 25 pequeños prestadores de servicio de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales y urbanas a través del Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS), lo que permitirá mejorar el control y calidad de los servicios prestados.

Cuadro 37

Programas de Inversión Planeación en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	969	871	-10%
Apoyo regional a través de recursos de regalías	851	453	-47%
Eficiencia gubernamental	89	200	125%
Contratos PLAN	-	190	
Gestión pública orientada a resultados	18	19	4%
Rediseño organizacional	6	4	-31%
Información pública	2	2	0%
Políticas activas de mercado de trabajo	3	2	-18%
Propios	30	47	56%
Total general	999	918	-8%

Fuente: DNP – DIFP

Presidencia de la República

Inversión 2013:
\$193 mil millones

El sector Presidencia de la República representa el 0,5% del total del presupuesto de inversión y decrece con respecto al 2012 un 61%, al pasar de \$494 mm en 2012 a \$193 mm en 2013. De éstos últimos, \$133 mm corresponden a recursos nación y \$60 mm a recursos propios (Cuadro 38).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Desarrollar 44 acuerdos para la prosperidad como espacios de interacción y diálogo público alrededor de temas claves, en las diferentes regiones del país.
- Asistir técnicamente con respecto a la incorporación de la perspectiva de género en las 33 entidades departamentales.
- Asesorar 24 departamentos en Acción Integral contra Minas Antipersonal

Cuadro 38
Programas de Inversión Presidencia de la República en 2013
Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	398	133	-67%
Adición ola invernal	296	-	-100%
Cooperación internacional	20	20	3%
Prácticas de buen gobierno en gestión del riesgo desastres	17	2	-89%
Seguridad y convivencia ciudadana	12	65	440%
Prevención de violaciones a los DDHH infracciones al DIH	9	12	43%
Eficiencia gubernamental	9	4	-55%
Educación y cultura en derechos humanos	8	-	-100%
Atención integral primera infancia	8	-	-100%
Información pública	6	6	3%
Reintegración comunitaria	4	7	72%
Equidad de la mujer	3	1	-60%
Otros programas	9	16	74%
Propios	97	60	-38%
Total general	494	193	-61%

Fuente: DNP – DIFP

Rama Judicial

Inversión 2013:
\$200 mil millones

El sector Rama Judicial representa el 0,5% del total del presupuesto de inversión y decrece con respecto al 2012 un 0,5%, al pasar de \$201 mm en 2012 a \$200 mm en 2013; correspondientes a recursos nación (Cuadro 39).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Mejorar la infraestructura judicial de los despachos judiciales, Palacios de Justicia, Juzgados y Salas de Audiencias en todo el país.
- Modernizar tecnológicamente la Rama Judicial.
- Fortalecer de los servicios de justicia (gestión judicial, mejoramiento de la calidad de la información jurisprudencial y mejoramiento de los servicios al ciudadano).

Cuadro 39

Programas de Inversión Rama Judicial en 2013

Miles de millones de pesos

Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	201	200	0%
Adquisición, construcción y adecuación de infraestructura judicial	102	105	3%
Fortalecimiento de los servicios de justicia	38	33	-13%
Justicia en línea, modernización tecnológica y sistemas de información	46	46	0%
Selección, capacitación y bienestar del talento humano	13	13	0%
Comunicaciones	1	2	100%
Protección de funcionarios de la Rama Judicial	0	1	400%
Total general	201	200	-0,5%

Fuente: DNP – DIFP

Registraduría

Inversión 2013:
\$76 mil millones

El sector Registraduría representa el 0,2% del total del presupuesto de inversión y decrece con respecto al 2012 un 1,4%, al pasar de \$77 mm en 2012 a \$76 mm en 2013. De éstos últimos, \$46,5 mm corresponden a recursos nación y \$29,5 mm a recursos propios (Cuadro 40).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Mantener y sostener el sistema de identificación.
- Identificar y atender aproximadamente 115 mil personas desplazadas y 6.000 personas en situación especial en el marco de la Red Unidos.

Cuadro 40

Programas de Inversión Registraduría en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	46	46	1%
Fortalecimiento de la institucionalidad para la democracia	46	46	1%
Propios	31	29	-6%
Total general	77	76	-1,40%

Fuente: DNP – DIFP

El sector Relaciones Exteriores representa el 0,2% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 2,3%, al pasar de \$60 mm en 2012 a \$61 mm en 2013. De éstos últimos, \$16 mm corresponden a recursos nación y \$46 mm a recursos propios (Cuadro 41).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Apoyar políticamente cuatro acuerdos de inversión y dos negociaciones comerciales.
- Alcanzar cuatro nuevos países socios en materia de paz y seguridad.
- Activar cuatro nuevos temas en la agenda internacional con socios no tradicionales.
- Fortalecer los programas de colombianos en el exterior.
- Apoyar el Plan Fronteras para la Prosperidad.
- Mejorar, comprar y mantener sedes, embajadas y misiones

Cuadro 41
Programas de Inversión Relaciones Exteriores en 2013
Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	4	16	293%
Política migratoria y servicio consular	1	13	1176%
Fortalecimiento institucional	3	3	-1%
Propios	56	46	-19%
Total general	60	61	2%

Fuente: DNP – DIFP

El sector Salud y Protección Social representa el 9,1% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 13,3%, al pasar de \$3.257 mm en 2012 a \$3.691 mm en 2013. De éstos últimos, \$3.593 mm corresponden a recursos nación y \$98 mm a recursos propios (Cuadro 42).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- 95% de cobertura en vacunación en niños y niñas menores de 1 año.
- Llegar a una cobertura del 98% de población asegurada.
- Mantener y actualizar el sistema de información en salud.
- Apoyar a las Instituciones Prestadoras de Salud - IPS públicas para formar residentes.
- Mejorar la eficiencia del gasto, en el 100% de la red pública hospitalaria.

Cuadro 42
Programas de Inversión Salud y Protección Social en 2013
 Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	3.127	3.593	15%
Unificación y universalización del régimen subsidiado	2.059	2.550	24%
Prestación de servicios de salud	311	282	-9%
Vacunación - PAI	199	220	11%
Eventos catastróficos y accidentes de tránsito - ECAT	207	207	0%
Unificación y universalización del régimen subsidiado- APD	134	134	0%
Protección salud pública	142	126	-11%
Mejoramiento de la vigilancia sanitaria y control de calidad de los productos	45	38	-16%
Eficiencia gubernamental	7	13	86%
Asistencia promoción social	8	8	0%
Fortalecimiento institucional	5	5	0%
Salud - APD	4	4	0%
Otros programas	5	6	20%
Propios	130	98	-25%
Total general	3.257	3.691	13%

Fuente: DNP – DIFP

Trabajo

Inversión 2013:
 \$3.270 mil millones

El sector Trabajo representa el 8,0% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 12,3%, al pasar de \$2.913 mm en 2012 a \$3.270 mm en 2013. De éstos últimos, \$1.064 mm corresponden a recursos nación y \$2.206 mm a recursos propios (Cuadro 43).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Llegar a 70.000 beneficiarios de políticas activas de empleo en conjunto con el DPS. Para lo cual durante 2013, se vincularán a 40.000 nuevas personas.

- Llegar a más de 8 millones de trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales.
- Crear a través del fondo emprender 526 empresas que generen cerca de 2.500 empleos.
- Tener en los procesos de formación del SENA vinculados más de 5 millones de aprendices, de los cuales 460 mil serán aprendices en formación educación Técnico Profesional, Tecnólogo y Especializaciones, 4,2 millones aprendices en formación complementaria y 550 mil aprendices en formación técnica laboral y otros SENA.
- Expedir 146 mil certificaciones en competencias laborales, con lo que se busca que por lo menos 116 mil colombianos sean certificados en alguna competencia laboral.
- Crear o formalizar 400 empresas solidarias que generen 2.000 empleos, para un acumulado de 800 empresas y 4.000 empleos en la vigencia 2013.

Cuadro 43 Programas de Inversión Trabajo en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	751	1.064	42%
Adulto mayor	512	681	33%
Fondo de solidaridad pensional	196	216	10%
Política de empleo a Víctimas	-	59	
Políticas activas y pasivas de mercado de trabajo	13	47	262%
Formalización laboral	12	25	108%
Eficiencia gubernamental	5	21	320%
Información pública	5	7	40%
Estimulación del desarrollo empresarial	5	5	0%
Prevención trabajo infantil	4	4	0%
Vocación para el servicio público y fortalecimiento institucional	-	1	
Propios	2.162	2.206	2%
Total general	2.913	3.270	12%

Fuente: DNP – DIFP

Transporte

Inversión 2013:
\$6.321 mil millones

El sector Transporte representa el 15,5% del total del presupuesto de inversión y decrece con respecto al 2012 un 10,5%, al pasar de \$7.062 mm en 2012 a \$6.321 mm en 2013. De éstos últimos, \$5.553 mm corresponden a recursos nación y \$767 mm a recursos propios (Cuadro 44). Cabe señalar que para estos mismos propósitos se prevén recursos en el Sector Hacienda por \$770 mm, para los Sistemas Integrados de

Transporte Masivo – SITM y Sistemas Estratégicos de Transporte Público – SETP, así como en el Fondo de Adaptación para la recuperación de la infraestructura de transporte afectada por la pasada ola invernal.

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Poner en operación más de 1.000 kilómetros de doble calzada.
- El aeropuerto El Dorado contará con 89.000 m² nuevos de terminal de pasajeros en funcionamiento.
- Garantizar la movilidad de alrededor 159 millones de toneladas a través de los puertos nacionales.
- Movilizar al menos 25 millones de pasajeros por el modo aéreo.
- Para el 2013 se espera que 8 nuevas ciudades cuenten con soluciones de movilidad en Colombia.
- Transportar por la red férrea del Atlántico y Pacífico aproximadamente 53,20 millones de toneladas.

Cuadro 44
Programas de Inversión Transporte en 2013
Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	6.131	5.553	-9%
Corredores viales	1.832	2.138	17%
Concesión Ruta del Sol	1.149	787	-32%
Concesión Transversal de las Américas	556	495	-11%
Sector 1			
Concesión Bogotá - Villavicencio	377	373	-1%
Obras Complementarias	388	228	-41%
Concesión Córdoba - Sucre	126	286	126%
Construcción Túnel Segundo Centenario y Doble Calzada	110	235	114%
Concesión Ruta Caribe	153	223	46%
Construcción y Mejoramiento Infraestructura aeroportuaria	19	170	801%
Concesión Autopista de la Montaña	112	115	3%
Programa de reposición vehicular	156	31	-80%
Otros programas	1.154	472	-62%
Propios	930	767	-18%
Total general	7.062	6.321	-10,5%

Fuente: DNP – DIFP

El sector Vivienda, Ciudad y Territorio representa el 4,6% del total del presupuesto de inversión y crece con respecto al 2012 un 53,1%, al pasar de \$1.230 mm en 2012 a \$1.883 mm en 2013; correspondientes a recursos nación (Cuadro 45).

Con estos recursos se espera alcanzar, entre otros, los siguientes logros:

- Entregar alrededor de 70.000 subsidios a través de Fonvivienda para la financiación de nuevas soluciones de vivienda de interés social.
- Se realizarán aproximadamente 58.000 coberturas con tasa compensada de subsidio Frech segunda generación
- Beneficiar cerca de 38.600 familias a través de la iniciación de viviendas a través de macroproyectos urbanos.
- Beneficiar cerca de 739.000 personas con acceso a métodos de abastecimiento de agua adecuados y aproximadamente 1.185.000 personas con acceso a métodos de saneamiento adecuados.

Cuadro 45
Programas de Inversión Vivienda, Ciudad y Territorio en 2013
Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	1.230	1.883	53%
Subsidio familiar de vivienda	742	1.247	68%
Inversiones sectoriales de entidades territoriales dentro y fuera del plan departamental de agua	210	480	128%
Desarrollo urbano	68	89	32%
Programa de saneamiento de vertimientos	97	35	-64%
Asistencia técnica y apoyo financiero a proyectos específicos de acueducto y alcantarillado	10	20	100%
Eficiencia gubernamental	3	11	267%
Vivienda saludable- Red Juntos	100	-	-100%
Total general	1.230	1.883	53%

Fuente: DNP – DIFP

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN
2013

I. RESUMEN MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2012 – 2023

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en este capítulo se presenta el resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado a las Comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 819 de 2003, Ley Orgánica de Presupuesto y el Decreto reglamentario 4730 de 2005.

Decreto 4730 de 2005. *Artículo 14. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:*

1. Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República. Si en la programación del presupuesto dicho marco fue actualizado, se debe hacer explícita la respectiva modificación.

(...)

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El 14 de Junio de 2012 el Gobierno presentó al Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), cumpliendo con lo establecido en la Ley 819 de 2003. En él, se expone un análisis detallado de los resultados macroeconómicos y fiscales observados en la vigencia anterior y la descripción de lo que se proyecta será el comportamiento futuro de las principales variables económicas y los resultados fiscales en el mediano plazo.

De tal forma, con la aprobación en 2011 y 2012 de la Ley de regla fiscal (Ley 1473 de 2011) y el Acto Legislativo de regalías (AL 5 de 2011) y la Ley que lo reglamenta (Ley 1530 de 2012), apoyados en el Acto legislativo de sostenibilidad fiscal (AL 3 de 2011), se complementa la legislación existente hasta ese momento, que aplica sobre las finanzas del sector público consolidado y de gobiernos subnacionales, como son la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000. Este conjunto de leyes constituye un nuevo marco fiscal institucional a ser tenido en cuenta para el diseño de la política fiscal de mediano plazo.

Como se ha señalado en apartes anteriores de este documento, el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal que ha vivido Colombia en los últimos doce años, le ha permitido preparar la economía para enfrentar choques adversos. Los fundamentales macroeconómicos se han fortalecido sobre las bases de la coherencia en el manejo económico del país, basado en la coordinación de la política monetaria y la fiscal, apoyadas en la solidez del sistema financiero y en un régimen de tasa de cambio flexible.

Con base en los principios y los lineamientos de las nuevas leyes, tal como quedo consignado en el MFMP 2012, la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años, proyecta un déficit del GNC de 2,4% del PIB, y mantendrá una senda descendente en cumplimiento de la regla fiscal, que le permitirá llegar a 2,1% en 2014 y, a 0,7% del PIB en el 2023. Para 2013, se propone una meta de déficit fiscal del consolidado del Sector público de 1% del PIB y para el Gobierno Nacional Central de 2,2% del PIB.

Estos menores niveles de déficit llevarán la Deuda Neta de Activos Financieros del Sector Público No Financiero, desde 26,4% del PIB en el año 2012 al 13% del PIB en el 2020 y podría alcanzar cerca del 7% del PIB en el año 2023. Al mismo tiempo la deuda neta del Gobierno Central, descendería en cerca de 10 puntos del PIB, al pasar de niveles cercanos al 35% en 2012, al 25% en el 2023. En 2013, los niveles de endeudamiento neto serían cercanos al 35% para el GNC y del 25% para el consolidado.

Es muy importante destacar que las metas aquí presentadas son inferiores a las planteadas un año atrás, por cuenta principalmente de que en 2011 el desempeño fiscal del Gobierno central fue mucho mejor de lo esperado. En efecto, en 2011 los ingresos fiscales de la Nación fueron superiores a los proyectados, como resultado principalmente de los efectos de la reforma tributaria de 2010, el mayor crecimiento económico, la reforma arancelaria y la buena gestión de fiscalización por parte de la DIAN. En razón a que, en cumplimiento de lo estipulado por la regla fiscal, el Gobierno central no transfirió dichos excedentes al gasto, su balance fiscal fue entonces inferior en 1,1 puntos del PIB respecto a lo proyectado en el MFMP de 2011. Esto se ve así mismo reflejado en una senda esperada del déficit en los años subsiguientes más baja que la presentada en el MFMP 2011 y por tanto, en unos niveles más bajos de endeudamiento neto. Por ejemplo, mientras hace un año se esperaba que la deuda neta del SPNF llegara a 14,2% del PIB en el año 2020, las proyecciones actuales arrojan unos niveles de endeudamiento neto de 12,7% del PIB.

También es importante destacar que el ajuste en las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central se ha logrado no sólo a través de los esfuerzos por aumentar los ingresos, gracias a la aplicación de diferentes reformas y a la labor de gestión y fiscalización adoptada recientemente por la DIAN, sino también por un crecimiento controlado de los gastos. En los últimos años, desde 2002 hasta 2011, el gasto público (excluyendo las transferencias del ISS), creció alrededor de 5% en términos reales, en línea con el crecimiento del PIB y del crecimiento potencial de la economía. Por su parte, entre 2010 y 2011 el crecimiento real del gasto no ha superado el 6%, aún cuando hubo que atender fenómenos inesperados como la ola invernal, que demandaron del gobierno nacional recursos importantes cercanos a los \$5.5 billones.

Además de los proyectos legislativos, la proyección fiscal está respaldada en el buen desempeño de la economía, el ahorro de parte de los excedentes de la actividad minero energética y el compromiso del Gobierno de mantener una senda sostenible de las finanzas públicas. Es importante destacar que una de las implicaciones macroeconómicas más importantes, resultante de aplicar las medidas recientes, es el notorio aumento esperado en la tasa de ahorro público, que en términos del PIB pasaría de 2,5% en 2010 a niveles que superan el 6% en el 2023. Con esto, la tasa de ahorro de todo el país podría llegar al 29% del PIB desde un nivel proyectado de 21% del PIB en el 2010. Por su parte, la tasa de inversión del país podría superar el 30% del PIB y estaría entonces liderada por la dinámica del sector privado.

En el caso del crecimiento económico, es factible esperar que con todas las reformas y las políticas pro-empresariado, inclusión, formalización y acceso a más mercados internacionales llevadas a cabo en los últimos meses, la economía eleve su crecimiento potencial a tasas cercanas, e incluso superiores, al 6%. No cabe duda que el crecimiento es la principal fuente de recaudo, de tal forma que lo mejor que puede hacer un gobierno para incrementar sus ingresos tributarios es potenciar al máximo el crecimiento sostenible de la economía.

En 2012 la economía colombiana viene creciendo conforme a lo previsto gracias a las políticas adoptadas por el Gobierno, al impulso de las locomotoras y al buen desempeño de nuestros socios comerciales. Las actividades asociadas con el comercio, la industria, la minería y los servicios fueron los motores de crecimiento en 2011 y han conservado su dinamismo en lo corrido del año. Al mismo tiempo, las encuestas de expectativas registran un alto nivel de confianza por parte de consumidores y productores.

Las exportaciones totales crecen a tasas del 21,5% anual en el primer trimestre del año y las industriales al 7,4%, gracias a la diversificación de mercados lograda por los productores. Se destaca, además, que se ha producido un importante proceso de recuperación de las relaciones comerciales y de los niveles de ventas a Venezuela, que de continuar con la tendencia de los últimos meses podrían alcanzar un nivel de US\$3000 millones, con un crecimiento anual de más del 70%. También es de esperar un efecto favorable sobre nuestras ventas externas por la entrada en vigencia del tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y próximamente con la Unión Europea.

Por otra parte, la inversión se encuentra en niveles cercanos al 28% del PIB, lo cual ha sido posible gracias a las políticas adoptadas, al buen momento de la construcción de vivienda y a las acciones de modernización de la industria y el comercio. La demanda de los hogares y la confianza de los

consumidores han sido un soporte importante para el crecimiento de la economía. Es de esperar que se sostenga en los próximos meses gracias a que el empleo viene creciendo y a que no se han presentado restricciones al financiamiento. En todo caso, se prevé moderación de los hogares a la hora de endeudarse, en respuesta a las medidas de estabilización de la economía adoptadas por el Banco de la República y por el Gobierno.

La demanda pública tendrá un buen crecimiento por cuenta de la mejor ejecución de la inversión pública, gracias a los ajustes institucionales que se han implementado y a los acuerdos alcanzados con algunos concesionarios para reiniciar obras que estuvieron paralizadas. No obstante, y a pesar de las fortalezas mencionadas, la economía Colombiana no está exenta de sufrir directa o indirectamente los efectos de choques adversos, en particular el que podría derivarse de una crisis más profunda en la Zona del Euro y la desaceleración del crecimiento de la economía de China e India.

Si bien los efectos de una desaceleración de la economía mundial sobre la economía Colombiana pueden venir por diversos canales (el del acceso al crédito, el comercial y, por los precios de las materias primas que exportamos), debemos tener presente que el país se encuentra en una buena posición gracias a la adopción de medidas macro-prudenciales implementadas en el pasado, a la coherencia en el manejo de su política económica y al manejo responsable de sus finanzas públicas. Así quedó demostrado en la crisis de 2008 y más recientemente en el 2011, cuando en medio de la crisis externa la economía creció cerca del 6% mientras el mundo desarrollado se desaceleraba.

Del balance de todos los factores positivos y negativos, se deriva que la economía colombiana podría crecer alrededor del 4,8% en 2012. En todo caso, para garantizar que ello se cumpla y contrarrestar los efectos adicionales del choque adverso, el Gobierno Nacional ha adoptado una serie de medidas en el frente fiscal sin comprometer la sostenibilidad de sus finanzas. En efecto, se han venido desarrollando programas de gastos de inversión contracíclicos, que integralmente constituirán nuestro plan de choque.

De esta forma, se han integrado los esfuerzos de la Nación, el sector privado, las empresas del Estado, las entidades territoriales y los recursos del sistema general de regalías. Esta integración de esfuerzos nos permite señalar que haremos inversiones conjuntas por cerca de \$80 billones en el presente año, de los cuales el sector privado concurre con una cifra cercana a los \$58 billones, la Nación con \$15,4 billones, las Entidades Territoriales con \$4,6 billones, el Sistema General de Regalías con \$1,6 billones y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado con \$0,2 billones.

2. RESULTADO FISCAL EN 2011 Y PERSPECTIVAS 2012

La proyección fiscal de mediano plazo, está fundamentada en las bases de un nuevo marco fiscal institucional, basado en el Acto legislativo de Sostenibilidad fiscal, en el de regalías y en la adopción de una regla fiscal que oriente las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) en el mediano plazo. Este nuevo marco evidencia el compromiso de las entidades con la sostenibilidad fiscal del país, convencido de los beneficios que genera sobre el bienestar general de la población.

Así las cosas, las proyecciones fiscales de 2012 incorporan los efectos de la adopción de la regla fiscal sobre las finanzas del GNC, y la entrada en operación del nuevo Sistema General de Regalías. De acuerdo a las previsiones, el déficit del GNC baja de 2,8% en 2011 a 2,4% del PIB en 2012. Esta nueva meta de déficit del GNC para 2012 es consistente con un resultado primario superavitario de 0,3% del PIB y una deuda neta de activos financieros de 35,1% del PIB.

La notable reducción del déficit fiscal del GNC merece reconocimiento si se tiene en cuenta la incorporación de nuevos gastos en 2012, como el asociado a la Ley de víctimas y a la Ley de tierras, así como los destinados a la atención de la emergencia invernal. Adicionalmente, no se puede dejar de lado que el Gobierno Nacional, en su empeño por impulsar sectores líderes para el crecimiento y la generación de empleo, asignó un monto importante de recursos para su apalancamiento. Todo esto fue posible de incorporar gracias a una estrategia de priorización de gasto, pero sobre todo gracias a las reformas aprobadas el año 2010, que impulsaron el recaudo en favor del fisco.

Cómo se explica en detalle en el documento Asesores Confis 004/2012, el resultado del GNC para 2011 fue 2,8% del PIB, el cual disminuyó en 1,1 puntos porcentuales respecto al 2010, explicado por el buen comportamiento de los ingresos. El recaudo tributario creció un 25,5% que equivale a \$17 billones, en respuesta no solo al buen comportamiento de la economía, sino también a la gestión de fiscalización de la DIAN y las reformas tributaria (Ley 1430 de 2010) y arancelaria (Decretos 4114 y 4115 de 2010; y Decretos 492 y 511 de 2011).

Por su parte, el gasto registró un crecimiento de 16,4% frente a 2010. Este comportamiento se refleja en la dinámica presentada por la mayoría de los rubros de gasto, los cuales registraron crecimientos de 10,1% en el caso del gasto corriente, y de 68,7% en el de inversión, que sin ola invernal registró un crecimiento de

41,6%. El gasto en inversión refleja los objetivos del Gobierno al asignar mayores recursos a los programas asociados a las Locomotoras y a la reconstrucción de la infraestructura afectada por la ola invernal.

Cuadro 1
Balance fiscal del SPC (Cierre fiscal 2011 vs 2010)

BALANCES POR PERIODO	(\$ MM)		(% PIB)	
	2010	2011*	2010	2011*
1. Sector Público No Financiero	-16.909	-11.318	-3,1	-1,8
Gobierno Nacional Central	-21.019	-17.507	-3,9	-2,8
Sector Descentralizado	4.110	6.188	0,8	1,0
Seguridad Social	5.207	6.840	1,0	1,1
Empresas del nivel nacional	-150	-340	0,0	-0,1
Empresas del nivel local	-426	169	-0,1	0,0
Regionales y Locales**	-521	-481	-0,1	-0,1
2. Balance cuasifiscal del Banrep	223	-45	0,0	0,0
3. Balance de Fogafín	426	76	0,1	0,0
4. Costos de la Reestructuración Financiera	-392	-279	-0,1	0,0
5. Discrepancia Estadística	-1.061	-1.019	-0,2	-0,2
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	-17.713	-12.585	-3,3	-2,0

*Incluye Fondo Nacional de Regalías.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El sector descentralizado obtuvo un superávit de 1% del PIB, 0,2 puntos porcentuales del PIB por encima del observado en 2010, explicado por un mejor resultado del Sector de Seguridad Social (1,1% del PIB) y de las empresas de Nivel Local, las cuales alcanzaron un equilibrio fiscal en 2011 en términos del PIB. Por su parte, las empresas de Nivel Nacional mostraron un deterioro en su resultado fiscal debido principalmente al déficit registrado por el Fondo de Estabilización de Precios de los combustibles –FEPC (0,3% del PIB) y al déficit del sector Regionales y Locales que fue de 0,1% del PIB.

El mejor resultado del sector de Seguridad Social (paso de un superávit de 1,0% del PIB a 1,1% del PIB), obedeció principalmente al mejor resultado en el área de salud por los menores gastos realizados al interior del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud –Fosyga, como se detalla en el documento Asesores Confis 004/2012. El área de pensiones y cesantías obtuvo un superávit de 0,9% del PIB, inferior en 0,2% al registrado en el mismo periodo de 2010, gracias al superávit del Fonpet, por el incremento en el ahorro de las entidades territoriales que les permitirá el pago de pensiones futuras.

El sector de Regionales y Locales presentó una disminución en su déficit de \$40 mm, aunque como porcentaje del PIB se mantuvo en -0,1%. Sin embargo, la situación fiscal de las administraciones centrales departamentales y municipales desmejoró en \$1.502 mm, al pasar de un superávit por \$397 mm, en 2010, a un déficit por \$1.105 mm en 2011, lo cual es consistente con la aceleración de la ejecución presupuestal

que históricamente se presenta en el último año de administración de alcaldes y gobernadores. Este deterioro fue compensado por el balance del FNR, que pasó de registrar un déficit por \$788 mm en 2010, a un superávit de \$614 mm en 2011.

Las empresas de Nivel Nacional generaron un déficit fiscal del 0,1% del PIB el cual es explicado por un deterioro en el balance del FEPC debido a la persistencia del precio del crudo y sus derivados en niveles altos durante este año. Este comportamiento incidió en los precios de paridad de importación y exportación para ACPM, y de exportación de la gasolina, ya que éstos tienen dentro de sus determinantes el precio de los derivados del petróleo. El Fondo debió cubrir la diferencia en el ingreso al productor y el precio paridad.

Las empresas del Nivel Local registraron un equilibrio fiscal en términos del PIB al generar un superávit de \$169 mm, el cual fue superior al registrado en 2010 cuando se obtuvo un déficit de \$426 mm (0,1% del PIB). Esta recuperación en el sector obedece a los superávits que obtuvieron las empresas locales de Emcali, Metro de Medellín, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la Empresa de Teléfonos de Bogotá. En esta última, dicho superávit se debió a la baja ejecución del gasto. En el caso de las Empresas Públicas de Medellín - EPM presentaron un déficit menor al registrado en 2010, explicado por un mayor ingreso asociado al negocio de energía. Sin embargo, su gasto se incrementó principalmente a la inversión que están realizando en el proyecto de generación Porce III.

Por otro lado, el Sector Financiero (Banco de la República y Fogafin) presentó un deterioro en su resultado fiscal acumulado de 2011 por cerca de \$618 mm, respecto al año anterior. Este comportamiento se derivó por: i) un menor superávit reportado por Fogafin (\$76 mm) por cuenta del traslado de las reservas existentes al GNC en su condición de garante de las Administradoras de Cesantías y a las Pensiones en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad ordenado por el Plan Nacional de Desarrollo en el cual se elimina la garantía de Fogafin de ambos sistemas; y ii) un déficit registrado por el Banco de la República (\$45 mm) producto del bajo nivel de las tasas de interés externas que afectaron el rendimiento de las reservas internacionales y, un incremento del gasto debido a la remuneración a los depósitos del Gobierno en el BR, que presentaron un mayor saldo en el promedio diario.

Ahora bien, en la actualización del Plan Financiero para 2012 se supone un resultado fiscal del SPNF de -1,2% del PIB, que es consistente con un balance primario de 1,8% del PIB y nivel de deuda neta de 26,4%. Por su parte el balance del SPF no presentará ningún cambio en términos del PIB.

En detalle, el menor déficit del SPNF frente a lo observado al cierre de 2011, se explicaría por una disminución del déficit del GNC (0.4% del PIB) y por un mayor superávit del Sector Descentralizado, que pasaría de 1% a 1,2% del PIB, entre 2011 y 2012. La proyección fiscal del Plan Financiero 2012 es consistente con un nuevo marco fiscal institucional basado en el Acto legislativo de Sostenibilidad Fiscal, en el Sistema General de Regalías y en la adopción de una regla fiscal que oriente las finanzas del Gobierno Nacional Central en el mediano plazo.

Cuadro 2
Balance Fiscal Sector Público Consolidado

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	Act. 2012*	Rev. 2012*	Act. 2012*	Rev. 2012*
1. Sector Público No Financiero	-11.257	-8.020	-1,7	-1,2
Gobierno Nacional Central	-17.987	-15.977	-2,8	-2,4
Sector Descentralizado	6.730	7.957	1,0	1,2
Seguridad Social	5.135	4.358	0,8	0,7
Empresas del Nivel Nacional	-1.514	-268	-0,2	0,0
Empresas del Nivel Local	-215	168	0,0	0,0
Regionales y Locales**	3.324	3.699	0,5	0,6
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	-404	-646	-0,1	-0,1
3. Balance de Fogafín	492	598	0,1	0,1
4. Costos de la Reestructuración Financiera	-99	-99	0,0	0,0
5. Discrepancia Estadística	0	0	0,0	0,0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	-11.268	-8.168	-1,8	-1,2

*Cifras proyectadas incluyen los costos de la emergencia invernal

** Incluye Fondo Nacional de Regalías.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. PLAN FINANCIERO 2013

Para el Plan Financiero del 2013 se prevé un déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) de 1% del PIB (\$7.295 mm) de acuerdo con los resultados proyectados para los diferentes sectores que lo componen. Este resultado es inferior en 0,2 puntos porcentuales al déficit proyectado para 2012 (\$8.168 mm; 1,2% del PIB), y está explicado esencialmente por un menor déficit del Sector Público No Financiero (SPNF), cuyo balance pasaría de 1,2% a 1,0% del PIB.

La meta de déficit fiscal de 1,0% del PIB para el SPC es consistente con un superávit primario de 1,9% del PIB, lo que permite reducir la deuda neta de activos financieros en términos del PIB de 26,4% en 2012 a 25% en 2013.

Cuadro 3
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado PF 2013

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2012*	2013*	2012*	2013*
1. Sector Público No Financiero	-8.020	-7.410	-1,2	-1,0
Gobierno Nacional Central	-15.977	-15.928	-2,4	-2,2
Sector Descentralizado	7.957	8.518	1,2	1,2
Seguridad Social	4.358	4.038	0,7	0,6
Empresas del Nivel Nacional	-268	361	0,0	0,1
Empresas del Nivel Local	168	-358	0,0	0,0
Regionales y Locales**	3.699	4.476	0,6	0,6
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	-646	-438	-0,1	-0,1
3. Balance de Fogafín	598	619	0,1	0,1
4. Costos de la Reestructuración Financiera	-99	-67	0,0	0,0
5. Discrepancia Estadística	0	0	0,0	0,0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	-8.168	-7.296	-1,2	-1,0

* Cifras proyectadas

** Incluye FNR y FAE Empresas del Nivel Local

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El resultado más favorable del SPNF, se explica por la disminución del déficit del GNC, que pasa de 2,4% a 2,2% del PIB, pues el superávit del sector descentralizado se mantiene en 1,2% del PIB durante el periodo en consideración (Cuadro 3). Este comportamiento del balance del GNC junto con el incremento en el superávit primario de 0,3% a 0,4% del PIB permite que a deuda neta del GNC disminuya de 35,1% a 33,9% del PIB.

El mejor resultado fiscal del GNC estimado para 2013 responde esencialmente a una mayor dinámica esperada de los ingresos en relación con los gastos. En efecto, mientras que los ingresos se incrementan a una tasa nominal del 10%, los gastos registrarán un crecimiento nominal del orden de 8,6% entre 2012 y 2013. El aumento en los ingresos equivalente a 0,2% del PIB, se determina por un incremento en los recursos asociados con los excedentes trasladados por las empresas, sin embargo, este efecto se neutraliza parcialmente por una menor dinámica del recaudo tributario.

Por su parte, la proyección del gasto de 2013 es consistente con la adopción de una regla fiscal cuantitativa a partir de la vigencia 2012, de tal forma que el comportamiento del gasto en este año responde a la evolución esperada de los ingresos estructurales (o de largo plazo) de la Nación, de acuerdo a lo establecido en la ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011).

4. ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO

Bajo el nuevo escenario, el Marco Fiscal de Mediano Plazo-2012, es consistente con lo señalado en la Ley de Regla Fiscal y con la tendencia de reducción del déficit tanto en el GNC como en el SPC. Así, el déficit en el Sector Público Consolidado –SPC desciende de -1,2% del PIB en el 2012 a -1% en el 2013 y a -0,7% en 2014 y se convierte en superávit de 0,6% del PIB en el 2023.

Cuadro 4
Balance fiscal del Sector Público Consolidado - % del PIB

Balance	(% PIB)						
	2011	2012	2013	2014	2018	2022	2023
Sector Público No Financiero - SPNF	-1,8	-1,2	-1,0	-0,8	-0,2	0,2	0,3
Sector Público Consolidado - SPC	-2,0	-1,2	-1,0	-0,7	0,0	0,5	0,6
Gobierno Nacional Central - GNC	-2,8	-2,4	-2,2	-2,1	-1,5	-0,9	-0,7

Balance Primario	(% PIB)						
	2011	2012	2013	2014	2018	2022	2023
Sector Público No Financiero - SPNF	1,1	1,8	1,9	2,0	2,2	2,3	2,4
Gobierno Nacional Central - GNC	-0,1	0,3	0,4	0,4	0,7	1,0	1,2

Deuda	(% PIB)						
	2011	2012	2013	2014	2018	2022	2023
Deuda GNC	35,4	35,1	33,9	33,1	30,1	25,8	24,5
Deuda SPNF	27,5	26,4	25,0	23,4	16,4	8,8	7,2

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos 10 años permitirá llevar el nivel de la deuda neta de activos financieros del SPNF, desde 26,4% del PIB en el año 2012 al 13% del PIB en el 2020 y podría alcanzar cerca del 7,2% del PIB en el año 2023. Estos niveles de deuda neta son consistentes con balances primarios superiores al 2% del PIB. En este sentido, nótese que desde el año 2011, con un valor equivalente a 1,1% del PIB, Colombia comenzó a generar balances primarios superavitarios para este nivel de agregación del Sector Público.

Es muy importante destacar que estas metas son inferiores a las planteadas un año atrás, por cuenta principalmente de que en 2011 el desempeño fiscal del Gobierno Central fue mucho mejor de lo esperado. En efecto, en 2011 los ingresos fiscales de la Nación fueron superiores respecto de lo proyectado, como resultado principalmente de los efectos de la reforma tributaria de 2010, el mayor crecimiento económico, la reforma arancelaria y, la buena gestión de fiscalización por parte de la DIAN. En razón a que, en cumplimiento de lo estipulado por la regla fiscal, el Gobierno Central no transfirió dichos excedentes al gasto, su balance fiscal fue entonces inferior en 1,1 puntos del PIB respecto a lo proyectado en el MFMP de 2011.

Este hecho se ve también reflejado en una senda esperada del déficit en los años subsiguientes más baja que la presentada en el MFMP de 2011 y por tanto, en unos niveles más bajos de endeudamiento neto. En efecto, mientras hace un año se esperaba que la deuda neta del SPNF fuera de 14,7% del PIB en el año 2020, las proyecciones actuales arrojan unos niveles de endeudamiento neto de 12,7% del PIB.

Si bien las metas de mediano plazo del Gobierno Central se diseñan en un contexto de incertidumbre por el efecto de la crisis europea, esta nueva y prudente "carta de navegación fiscal" supera las metas de mediano plazo que el gobierno del Presidente Santos se propuso cumplir al comienzo de su administración, y que fueron plasmadas en el documento Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014.

Así mismo, el ejercicio de proyección del escenario fiscal del GNC implica importantes desafíos en términos del manejo de la política fiscal para los próximos años. En efecto, las metas trazadas responden a la identificación, reconocimiento e incorporación de supuestos fundamentales, que se espera preserven la sostenibilidad de las finanzas de la Nación en el futuro y aseguren la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo.

Entre estos aspectos, se destacan: i) un desempeño económico sostenido (con tasas de crecimiento real de 4,8% anual); ii) un comportamiento favorable de los ingresos asociados con el desempeño del sector minero-energético en los próximos años; iii) el efecto de la incorporación de la sostenibilidad fiscal en la Constitución Política sobre las decisiones de gasto y los fallos judiciales, v) una provisión adecuada de infraestructura consistente con la ejecución de megaproyectos de desarrollo vial previstos para los próximos años; y vi) un decrecimiento más lento de la trayectoria de pago de pensiones.

En este orden de ideas, se calcula que el déficit fiscal efectivo del GNC para el periodo comprendido entre los años 2012 y 2023 pasará de 2,4% del PIB (incluyendo el efecto de la emergencia invernal) a 0,7% del PIB tras una mejora en el balance del orden de 1,7 puntos porcentuales del PIB. Esta trayectoria del resultado fiscal del Gobierno Central es consistente con una senda decreciente del déficit estructural que pasa de 2,6% a 0,8% del PIB durante el periodo en consideración.

II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES 2013

1. INTRODUCCIÓN

La clasificación económica del presupuesto público nacional busca determinar los resultados económicos, financieros y fiscales mediante la identificación de la naturaleza de las rentas y recursos de capital, del objeto de los gastos y las inversiones de capital, y de los mecanismos empleados para el financiamiento del déficit o la aplicación del superávit.

El clasificador se aplica a la totalidad de las operaciones presupuestales y genera información que muestra la interrelación del sector público con otros sectores de la economía, determinando el comportamiento de la situación fiscal y financiera y su impacto sobre la deuda. La metodología de clasificación sigue los criterios establecidos en el Manual de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional.

Bajo ésta perspectiva, el manual propone la clasificación de las operaciones presupuestales en cuatro capítulos. De acuerdo con el artículo 8 del Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto, incluirá los siguientes componentes:

1. Rentas y Recursos de Capital;
2. Gastos e Inversiones de Capital;
3. Fuentes y Aplicaciones del Financiamiento, y
4. Resultados Presupuestales.

Por otra parte, el numeral 5 del artículo 14 del mismo decreto ordena incluir la clasificación económica del presupuesto como anexo del Mensaje Presidencial. Clasificación para el Presupuesto General de la Nación 2013 que se presenta a continuación y que incluye el análisis de los resultados obtenidos.

2. METODOLOGÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

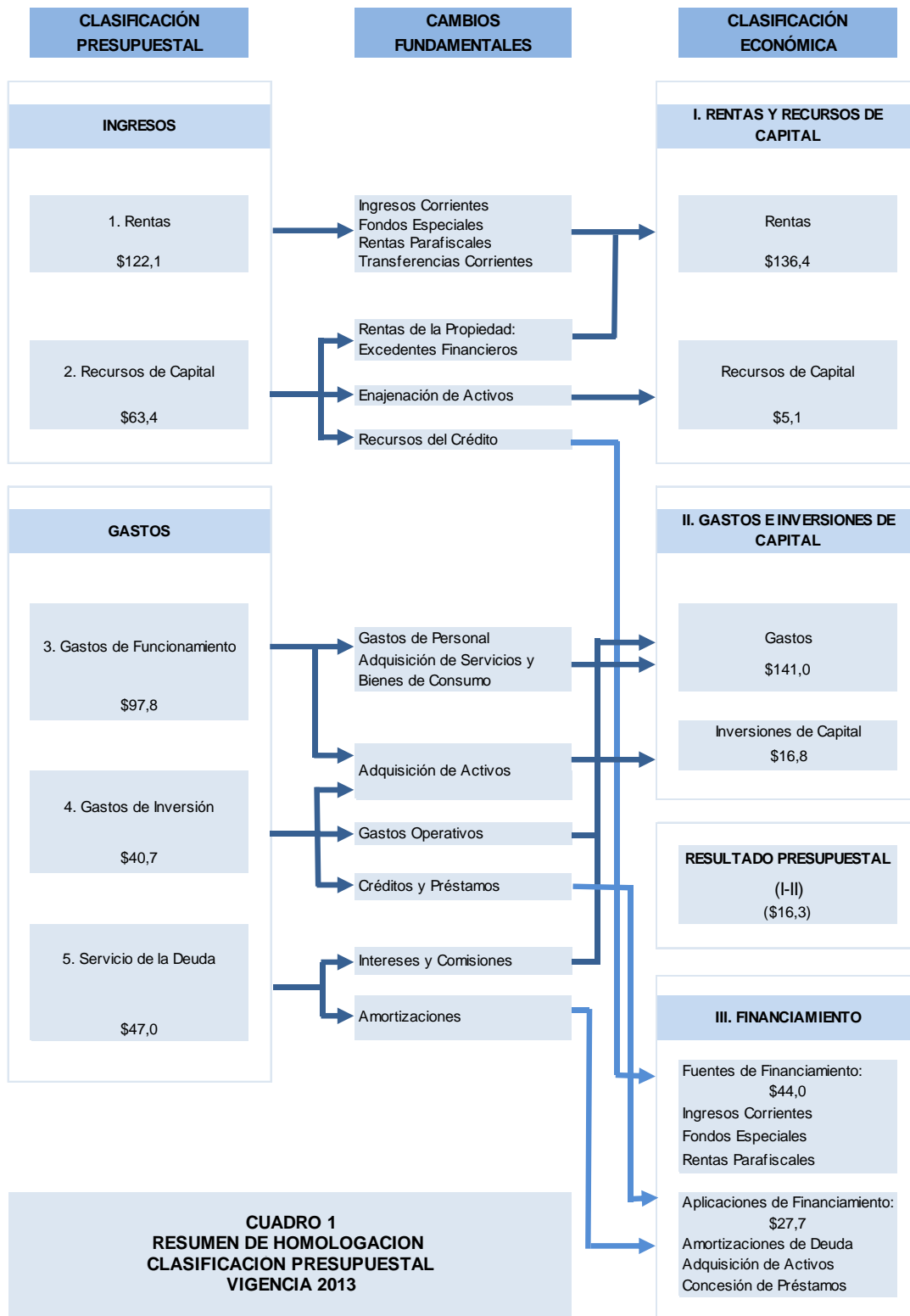
La metodología adoptada distingue la naturaleza económica del presupuesto de rentas y los recursos del capital tradicional. Para ello separa las rentas que incrementan el estado económico-patrimonial del gobierno, de los ingresos originados en operaciones de venta de activos y de las fuentes de financiamiento que representan los recursos del crédito, permitiendo establecer no solo las características de los recursos del sector público, sino también su efecto en la actividad económica, desde la perspectiva de la naturaleza de las transacciones.

De otro lado, para determinar el objeto económico de las erogaciones incorporadas en la ley de apropiaciones, se separa de los gastos que representan disminuciones patrimoniales aquellos montos destinados a las aplicaciones de financiamiento como son las amortizaciones de la deuda, activos financieros y préstamos. De esta manera, la clasificación económica permite identificar el objeto de las erogaciones y evaluar el impacto de éstas sobre el presupuesto.

Identificada la naturaleza y objeto de los flujos económicos del presupuesto, se hace posible la determinación del impacto del proyecto de presupuesto en la variación presupuestal (diferencia entre rentas y gastos), en el resultado fiscal (ahorro económicos menos flujos de capital), y en el financiamiento (fuentes menos aplicaciones de financiamiento).

El esquema siguiente (Cuadro 1) muestra la composición del PGN con base en su clasificación económica y registra cómo se produce el paso de un sistema de clasificación a otro (Homologación).

Cuadro 1 - CIFRAS VIGENCIA 2013
 Billones de pesos



CUADRO 1
RESUMEN DE HOMOLOGACION
CLASIFICACION PRESUPUESTAL
VIGENCIA 2013

3. ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PGN - VIGENCIA FISCAL 2013

3.1 Homologación del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital

La homologación del ingreso total programado, \$185,5 billones, muestra que el 76,3%, es decir \$141,5 billones, corresponde a rentas y recursos de capital distribuidos en rentas por valor de \$136,4 billones y recursos de capital por \$5,1 billones. El 23,7% restante corresponde a fuentes de financiamiento provenientes de empréstitos, operaciones en activos financieros y recuperación de préstamos, cuyo valor asciende en total a \$44 billones, como se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Homologación de las Rentas y Recursos de Capital - Vigencia 2013

Miles de millones de pesos

Clasificación Presupuestal		Clasificación Económica						
Concepto	Valor	Rentas y Recursos de Capital			Fuentes de Financiamiento			
		Rentas	Recursos de Capital	Total Rentas y Recursos de Capital	Operaciones Endeudamiento	Activos Financieros	Préstamos	Total Financiamiento
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(5+6+7)
1. Ingresos Nación	171.144	123.925	5.000	128.925	39.399	2.564	256	42.219
Ingresos Corrientes	102.212	102.212		102.212				
Recursos de Capital	61.072	13.854	5.000	18.854	39.399	2.564	256	42.219
Rentas Parafiscales	1.221	1.221		1.221				
Fondos Especiales	6.638	6.638		6.638				
2. Establecimientos Públicos	14.381	12.486	133	12.619		1.711	52	1.762
Ingresos Corrientes	6.716	6.716		6.716				
Recursos de Capital	2.376	481	133	614		1.711	52	1.762
Contribuciones Parafiscales	5.289	5.289		5.289				
Total (1 + 2)	185.525	136.411	5.133	141.544	39.399	4.275	308	43.981
Participación Porcentual	100,0	73,5	2,8	76,3	21,2	2,3	0,2	23,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El total de las rentas y recursos de capital se deriva, fundamentalmente, de los ingresos corrientes de la Nación percibidos por impuestos directos e indirectos y por ingresos no impositivos que suman \$102,2 billones. A estos se deben agregar los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, \$6,7 billones, en tanto que sólo un 2,8% del ingreso, \$5,1 billones, está conformado por recursos de capital, propiamente dichos, originados en la enajenación de activos reales (Cuadro 2).

El proceso de homologación de las rentas y recursos del proyecto de presupuesto en términos de la clasificación económica, advierte claramente que la categoría de recursos de capital de la Nación, del orden de \$61,1 billones, está determinada en un 69,1% por las fuentes de financiamiento, \$42,2 billones, en particular por \$39,4 billones de recursos del crédito y \$2,6 billones provenientes de la utilización de portafolios de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Un monto del orden del 44,7% de los recursos de capital, esto es \$18,9 billones, corresponde a rentas y recursos de capital como real aporte económico, que se originan principalmente en los excedentes financieros de las entidades públicas nacionales y en las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado (\$13,3 billones), los rendimientos financieros (\$531,9 mm) y la venta de activos reales (\$5 billones).

3.2 Homologación de la Ley de Apropiaciones

El total de las apropiaciones programadas para 2013 asciende a \$185,5 billones. Desde la perspectiva económica, su estructura está determinada en un 85,1% por gastos e inversiones de capital (\$157,8 billones) y el 14,9% restante, por erogaciones para aplicaciones de financiamiento (\$27,7 billones), para amortizaciones de la deuda.

Las apropiaciones para 2013 por \$185,5 billones, en términos de la clasificación económica, se componen de la siguiente manera: \$141 billones en gastos, \$16,8 billones en inversiones de capital y \$27,7 billones en financiamiento (Cuadro 3).

Cuadro 3
Homologación de apropiaciones - Vigencia 2013
Miles de millones de pesos

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico						
Concepto	Valor	Gastos e Inversiones de Capital			Aplicaciones del Financiamiento			
		Gastos	Inversiones de Capital	Total Gastos e Inversión de Capital (4)=(2+3)	Operaciones de Endeudamiento	Activos Financieros	Préstamos	Total (8)=(5+6+7)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Gastos de Funcionamiento	97.810	97.530	48	97.579			231	231
Gastos de Personal	20.462	20.461,60		20.462				
Gastos Generales	6.432	6.432		6.432				
Transferencias Corrientes	68.325	68.322	3	68.325			-	-
Transferencias de Capital	997	721	45	766			231	231
Comercialización y producción	1.595	1.594	0	1.595				
Servicio de la Deuda	46.967	19.518		19.518	27.449			27.449
Externa	6.955	4.020		4.020	2.934			2.934
Interna	40.012	15.498		15.498	24.515			24.515
Gastos de Inversión	40.748	23.953	16.795	40.748				
Total	185.525	141.002	16.843	157.844	27.449		231	27.680
Participación Porcentual	100	76	91,0	85	15		0	15

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

La categoría económica de los gastos incluye componentes de los conceptos en que tradicionalmente se ha presentado el presupuesto, así: gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional, \$97,6 billones; gastos de inversión, \$40,7 billones, y servicio de la deuda, \$19,5 billones, que corresponde al pago de intereses.

La categoría económica de Inversiones de Capital, \$16,8 billones, corresponde casi en su totalidad a la categoría presupuestal de inversión, ya que contiene \$3 mm de transferencias corrientes, \$45 mm de transferencias presupuestales de capital y \$0,3 mm que presupuestalmente se clasifican como gastos de comercialización.

Finalmente, la categoría de financiamiento por \$27,7 billones, corresponde básicamente al concepto de amortización de deuda y \$231,2 mm por concesión de préstamos, que corresponde a transferencias de capital en el presupuesto.

3.3 Homologación de los programas de inversión actual

Para la vigencia fiscal de 2013, las apropiaciones para programas, subprogramas y proyectos de inversión por valor de \$40,7 billones (Cuadro 4), de los cuales \$24 billones, de acuerdo con la clasificación económica (58,8% del total de inversión), se clasifica como gastos que no corresponden a inversiones económicamente productivas, lo que se considera una de las grandes diferencias entre el sistema de clasificación tradicional del presupuesto y el de clasificación económica. Así mismo, se destinan \$16,8 billones en inversiones de capital (41,2%).

Así, al primer valor corresponde a proyectos dirigidos a Protección y Bienestar Social del Recurso Humano, Transferencias, Subsidios Directos y Divulgación, Asistencia Técnica y Capacitación del Recurso Humano, entre otros, que no incorporan adquisición de activos reales o no financieros o montos muy bajos de estos, como se observa en el Cuadro 4.

Cuadro 4

Homologación de la inversión según Clasificación Económica del presupuesto - Vigencia 2013

Miles de millones de pesos

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico		
Concepto	Valor (1)	Gastos e Inversiones de Capital		
		Gastos (2)	Inversiones de Capital (3)	Total Gastos e Inversión de Capital (4)=(2+3)
CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR	2.239	410	1.829	2.239
ADQUISICION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR	371	252	119	371
MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR	5.012	283	4.729	5.012
CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	58	-	58	58
ADQUISICION DE INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	49	5	44	49
MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	170	135	35	170
ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS, MATERIALES SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR	1.138	47	1.092	1.138
MANTENIMIENTO DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR	191	2	190	191
ADQUISICIÓN, PRODUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA DOTACIÓN PROPIA DEL SECTOR	2.179	995	1.185	2.179
ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	74	16	59	74
MANTENIMIENTO DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	1	-	1	1
ADQUISICIÓN, PRODUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA DOTACIÓN ADMINISTRATIVA	310	133	177	310
DIVULGACION, ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION DEL RECURSO HUMANO	2.952	2.081	871	2.952
PROTECCION Y BIENESTAR SOCIAL DEL RECURSO HUMANO	7.577	7.430	147	7.577
INVESTIGACION BASICA, APLICADA Y ESTUDIOS	1.043	914	128	1.043
ESTUDIOS DE PREINVERSION	18	12	5	18
LEVANTAMIENTO DE INFORMACION PARA PROCESAMIENTO	45	-	45	45
LEVANTAMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN PARA PROCESAMIENTO	487	365	122	487
FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO PARA LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	14	0	14	14
ASISTENCIA TÉCNICA, DIVULGACIÓN Y CAPACITACIÓN A SERVIDORES PÚBLICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	122	107	15	122
ADMINISTRACIÓN, ATENCIÓN, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	2.858	1.807	1.051	2.858
ATENCIÓN, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA GESTIÓN DEL ESTADO	295	49	245	295
COORDINACIÓN, ADMINISTRACIÓN, PROMOCIÓN, Y/O SEGUIMIENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y/O FINANCIERA PARA APOYO A LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	171	169	2	171
CREDITOS	136	136	-	136
SUBSIDIOS	4.804	3.967	837	4.804
TRANSFERENCIAS	7.539	4.205	3.334	7.539
INVERSIONES Y APORTES FINANCIEROS	111	-	111	111
CAPITALIZACION	12	4	7	12
APOYO	773	436	337	773
Total Gastos de Inversión	40.748	23.958	16.790	40.748
Participación Porcentual	100,0	588,0	412,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

3.4. Resultado Presupuestal Básico

De acuerdo con la clasificación económica, el déficit del proyecto de presupuesto para 2013 asciende a \$16,3 billones, (2,3% del PIB), inferior en 0,9% del PIB al que se prevé se registre en el año 2012 (Cuadro 5). En este resultado se aprecia un aumento de los gastos e inversiones de capital equivalente a 0,7 puntos del PIB, en tanto que las rentas y recursos de capital se presenta un aumento del 1.5 puntos del PIB.

Cuadro 5
Resultados Presupuestales Vigencia 2012 - 2013
Presupuesto General de la Nación
Miles de millones de pesos

Concepto Clasificador Económico	2012	2013	Variación	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
1. Rentas y Recursos de Capital	119.994	141.544	18,0	18,1	19,6
RENTAS	114.792	136.411	18,8	17,3	18,9
Ingresos corrientes	92.480	108.928	17,8	13,9	15,1
Fondos especiales	7.881	6.638	(15,8)	1,2	0,9
Rentas parafiscales	6.232	6.511	4,5	0,9	0,9
Rentas de la propiedad	7.797	13.956	79,0	1,2	1,9
Transferencias corrientes	402	379	(5,7)	0,1	0,1
RECURSOS DE CAPITAL	5.202	5.133	(1,3)	0,8	0,7
Venta de activos reales	5.202	5.133	(1,3)	0,8	0,7
Transferencias de capital	-	-		0,0	0,0
2. Gastos e Inversiones de Capital	140.999	157.845	11,9	21,2	21,9
GASTOS	126.687	141.002	11,3	19,1	19,6
Gastos corrientes	55.767	63.303	13,5	8,4	8,8
Gastos de la propiedad	211	239	13,3	0,0	0,0
Gastos financieros	16.086	19.518	21,3	2,4	2,7
Gastos de operación comercial e industrial	1.663	1.597	(4,0)	0,3	0,2
Subsidios	5.980	8.494	42,0	0,9	1,2
Transferencias corrientes	46.980	47.851	1,9	7,1	6,6
INVERSIONES DE CAPITAL	14.312	16.843	17,7	2,2	2,3
Adq. construcción, mejora activos reales o no financiero	13.598	16.192	19,1	2,0	2,2
Transferencias de capital	714	651	(8,8)	0,1	0,1
3. Resultado Básico (1 - 2)	(21.005)	(16.301)	(22,4)	(3,2)	(2,3)
4. Financiamiento (4.1 + 4.2 + 4.3)	21.005	16.301	(22,4)	3,2	2,3
4.1. OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO	16.147	11.950	(26,0)	2,4	1,7
+ Fuentes (recursos del crédito)	40.394	39.399	(2,5)	6,1	5,5
- Aplicaciones (amortización de la deuda)	(24.247)	(27.449)	13,2	(3,7)	(3,8)
4.2. ACTIVOS FINANCIEROS	4.581	4.275	(6,7)	0,7	0,6
+ Fuentes (disposición de activos financieros)	4.581	4.275	(6,7)	0,7	0,6
- Aplicaciones (adquisición de activos financieros)	-	-		0,0	0,0
4.3. PRESTAMO	277	76	(72,5)	0,0	0,0
+ Fuentes (recuperación de cartera)	307	308	0,2	0,0	0,0
- Aplicaciones (concesión de préstamos)	(30)	(231)	670,8	(0,0)	(0,0)

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El déficit presupuestal que se obtiene a través del clasificador económico para el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2013 es del 2,3% del PIB, como se observa en el cuadro anterior, guarda consistencia tanto con la meta de déficit fiscal establecida para el GNC en el MFMP para la vigencia fiscal de 2013 de 2.2% del PIB, como con la política de sostenibilidad de la deuda pública ya que las operaciones de endeudamiento bajan de 2,4% del PIB a 1,7% del PIB.

También es pertinente mencionar que una diferencia importante entre el resultado presupuestal, que se calcula siguiendo los estándares de la clasificación económica, y el resultado que se muestra en el Plan Financiero se explica por la inclusión en la clasificación económica de la información presupuestal de los establecimientos públicos y de las operaciones sin situación de fondos en el tesoro nacional, lo cual incide en la estimación de los montos globales de ingresos y gastos.

III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2013

1. INTRODUCCIÓN

El clasificador funcional es un instrumento o herramienta de uso internacional que permite una visión o lectura alterna del presupuesto presentado por el ejecutivo al Honorable congreso y la opinión pública, el cual organiza el gasto de acuerdo a su finalidad y función en el marco de los objetivos de la Política Gubernamental.

El propósito principal de dicha clasificación es ilustrar sobre el tipo de los servicios que las instituciones públicas prestan a la comunidad y cuantificar la función social de las mismas como parte de la Administración Pública Nacional, así como determinar las tendencias del gasto público de acuerdo a las categorías del clasificador, enmarcadas en el principio de transparencia de la información pública.

Esta clasificación, que permite visualizar con mayor precisión la composición del presupuesto, es una presentación diferente a la establecida en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (que se hace de acuerdo con el tipo de gasto, según corresponda éste a funcionamiento ó a inversión).

Todo lo anterior enriquece el debate, contribuye de manera constructiva a la definición de las políticas públicas y facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno, promoviendo la transparencia en la gestión pública.

Para efectos de la presentación del proyecto de presupuesto mediante el clasificador según funciones y fines propuestos del gasto, esta sección se divide en dos partes; la primera sobre la metodología utilizada y los resultados obtenidos, la segunda describe cada una de las categorías funcionales con su respectivo detalle de las entidades que lo componen.

2. METODOLOGÍA Y RESULTADOS

Para presentar la clasificación funcional del gasto, como se ha hecho en los últimos años, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional ha utilizado y adaptado los criterios sobre clasificación de gasto público señalados en el Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas de 1986 del Fondo Monetario Internacional.

Esta conceptualización, de uso internacional generalizado, presenta una clasificación del gasto de acuerdo con doce categorías que resumen las funciones del Estado: función pública general; actividades y servicios de la defensa; actividades de orden público y seguridad ciudadana; fomento y regulación del

desarrollo económico; infraestructura básica, producción y prestación de servicios; medio ambiente; vivienda y espacio público; salud; recreación, deporte, cultura y comunicación; educación; protección social y actividades públicas que no corresponden directamente a funciones.

Los clasificadores que se utilizan en esta sección incluyen información tanto de gastos de funcionamiento como gastos de inversión que se presentan en el orden de importancia.

De esta clasificación se excluye el servicio de la deuda pública nacional ya que bajo este rubro se registran los recursos destinados a financiar el pago de préstamos realizados en vigencias anteriores. El objeto del gasto, como se ha señalado en ocasiones anteriores, correspondiente al criterio clasificador de esta sección, debe valorarse en el momento en que se endeudó la Nación y no cuando ésta procede a cancelar el monto adeudado. Por lo tanto, de un presupuesto total de \$185,5 billones, se excluyen \$47 billones, por lo que el análisis se hace sobre los \$138,6 billones restantes, monto que en adelante se llamará *presupuesto ajustado*.

El cuadro 1 presenta la distribución del proyecto de presupuesto de 2013, por categorías funcionales del gasto, comparándola con la Ley del presupuesto de 2012, en ambos casos excluyendo el servicio de la deuda.

Cuadro 1
Resumen Clasificación Funcional 2012 – 2013
Miles de millones de pesos

FUNCIONAL	2012	2013	Variación porcentual 13/12 (3)=(2/1)	Participación Porcentual		Como porcentaje del PIB	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2012 (4)	2013 (5)	2012 (6)	2013 (7)
Protección Social	48.374	53.117	9,8	38,2	38,3	7,3	7,4
Educación	18.903	22.095	16,9	14,9	15,9	2,8	3,1
Salud	13.256	15.048	13,5	10,5	10,9	2,0	2,1
Actividades y servicios de la defensa nacional	10.185	11.459	12,5	8,0	8,3	1,5	1,6
Actividades de Orden Público y seguridad ciudadana	10.079	11.325	12,4	8,0	8,2	1,5	1,6
Infraestructura básica produc. y prest. de servicios	8.652	8.186	-5,4	6,8	5,9	1,3	1,1
Función Pública General	7.713	6.461	-16,2	6,1	4,7	1,2	0,9
Vivienda y espacio Público	2.074	3.751	80,9	1,6	2,7	0,3	0,5
Fomento y regulación del desarrollo económico	4.062	3.567	-12,2	3,2	2,6	0,6	0,5
Recreación, deporte cultura y comunicación	1.351	1.639	21,3	1,1	1,2	0,2	0,2
Actividades públicas n.c.a	1.238	995	(19,6)	1,0	0,7	0,2	0,1
Medio Ambiente	673	915	36,0	0,5	0,7	0,1	0,1
TOTAL SIN DEUDA	126.561	138.558	9,5	100,0	100,0	19,1	19,2

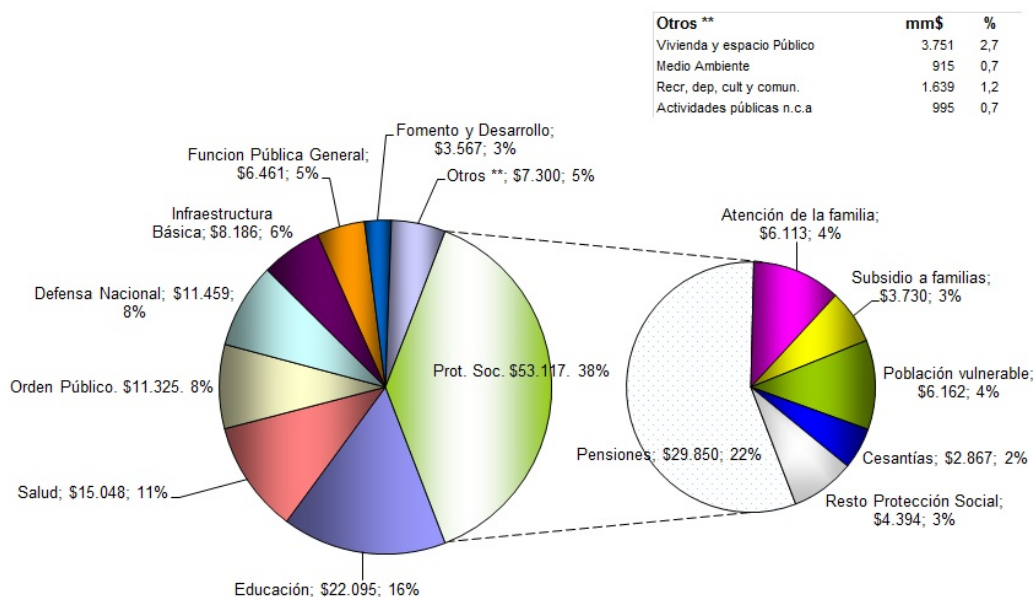
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Como se puede observar, el 65% del presupuesto ajustado se destina a las funciones de protección social, educación y atención de la salud. Esto es consecuencia, principalmente, del efecto de las

pensiones y de la mayor atención que se está brindando a la población vulnerable a través de diversos programas, como se ha descrito en detalle en otros capítulos.

Continúan en orden de importancia la asignación de recursos para la financiación de actividades dirigidas a los servicios de la defensa nacional y el mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana con el 16%; la infraestructura básica, producción y servicios con el 5%; la atención de la función pública general, con el 6%; y otras funciones del Estado (fomento y regulación del desarrollo económico, vivienda y espacio público, recreación deporte cultura y comunicaciones, medio ambiente y las actividades públicas no clasificadas anteriormente –n.c.a.-), con el 8% restante (Gráfico 1).

Gráfico 1
Clasificación Funcional 2013
Participación porcentual
Miles de millones de pesos



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

En el gráfico anterior se observa que en la categoría funcional de protección social, que concentra el 38% del presupuesto ajustado, es decir, \$53,1 billones, sobresale el monto de los recursos que se destina a pensiones, \$30 billones, los cuales representan el 22% del total del presupuesto ajustado. Por otro lado, el gasto para educación ocupa el segundo lugar de las asignaciones presupuestales con \$22,1 billones, 16 % del presupuesto y salud, el tercero, con \$15 billones, 11% del presupuesto. Continúan, en su orden, la categoría de actividades y servicios de la defensa nacional, que recibe \$11,5 billones, 8% del presupuesto ajustado y los gastos en orden público y seguridad nacional, que concentran los servicios de policía y protección ciudadana por \$11,3 billones, 8%.

Cuadro 2
Concentración del presupuesto por principales entidades 2013
Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Ministerio de educación nacional	23.136	24.922	7,7	18,3	18,0
Ministerio del trabajo	17.915	19.046	6,3	14,2	13,7
Ministerio de defensa nacional	16.472	18.284	11,0	13,0	13,2
Ministerio de hacienda y crédito público	11.666	15.670	34,3	9,2	11,3
Ministerio de salud y protección social	10.873	11.572		8,6	8,4
Departamento administrativo para la prosperidad social	8.250	8.692		6,5	6,3
Policía nacional	6.664	7.288	9,4	5,3	5,3
Ministerio de transporte	7.582	6.846	-9,7	6,0	4,9
Ministerio de minas y energía	3.452	3.359	-2,7	2,7	2,4
Ministerio de vivienda, ciudad y territorio	2.601	3.350	28,8	2,1	2,4
Ministerio de agricultura y desarrollo rural	2.002	2.592	29,4	1,6	1,9
Rama judicial	2.397	2.517	5,0	1,9	1,8
Ministerio de justicia y del derecho	1.986	2.488	25,2	1,6	1,8
Fiscalía general de la nación	2.010	2.171	8,0	1,6	1,6
Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones	1.762	1.591	-9,7	1,4	1,1
Departamento administrativo nacional de planeación	1.125	1.018			
Resto	6.667	7.152	7,3	5,3	5,2
TOTAL	126.561	138.558	9,5	100,0	100,0

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

Al comparar el cuadro de la categorías funcionales con la clasificación por entidad del presupuesto (cuadro 2), se destaca la concentración del gasto en las entidades que lideran, como parte de su propia misión, el desarrollo de las funciones identificadas en el clasificador funcional. Así, los Ministerios de Educación, Ministerios de Trabajo, salud y protección social y Ministerio de Defensa manejan recursos del orden de \$73,8 billones, el 53% de los recursos del PGN excluyendo el servicio de la deuda. En su orden siguen el Ministerio de Hacienda con \$16 billones (11,3%)¹ (8,4%), Departamento administrativo para la prosperidad social con \$8,7 billones (6%) y la Policía Nacional con \$7,3 billones (5%).

3. DESCRIPCIÓN DE LAS CATEGORÍAS FUNCIONALES 2013

En los siguientes párrafos se presenta una breve descripción de cada una de las categorías funcionales, los recursos apropiados y los principales programas por entidad de acuerdo a su misión.

¹ En el presupuesto del Ministerio de Hacienda se incorporan los recursos para el Sistema General de Participaciones para propósito general, asignaciones especiales, atención integral para la primera infancia y FONPET Timbre. También se incluyen los recursos para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo y modernización del Estado todo lo cual explica su elevada participación.

3.1 Protección social

El gasto en Protección Social como función del Estado se caracteriza por incluir doce objetivos: i) Pensiones; ii) Atención de la familia, la niñez y la juventud; iii) Subsidios a las familias; iv) Atención a la población socialmente vulnerable; v) Cesantías; vi) Atención de ancianos; vii) Protección y atención a desempleados; viii) Prevención y atención de desastres; ix) Atención de invalidez y limitaciones físicas y mentales; x) Actividades de protección social no clasificadas anteriormente; xi) Protección y atención de grupos étnicos; xii) Servicios de Bomberos.

Esta categoría recoge los servicios a la población socialmente vulnerable (personas con discapacidad, niños, tercera edad y desplazados, entre otros), la protección integral de las familias, el mantenimiento y estímulo de niños y adolescentes, la protección de desempleados y personas con escasez de recursos para adquirir una vivienda propia, el pago directo de mesadas pensionales, las contribuciones patronales por concepto de pensiones, y el pago de cesantías de los empleados del Estado. En el cuadro 3 se presenta el detalle del gasto que brinda la protección a través de las pensiones, los subsidios a los hogares y la atención de la familia, la niñez, la juventud y los ancianos, a través del ICBF y la atención de los ancianos a través del Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Subsistencia.

Cuadro 3
Presupuesto 2013– Detalle del gasto en protección social
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	13/12	2012	2013
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Pensiones	27.977	29.850	6,7	57,8	56,2
Atención a la población socialmente vulnerable o excluida n.c.a.	6.209	6.162	-0,8	12,8	11,6
Atención de la familia, la niñez y la juventud	5.507	6.113	11,0	11,4	11,5
Subsidios a las familias	3.195	3.730	16,8	6,6	7,0
Cesantías	2.384	2.867	20,3	4,9	5,4
Prevención y atención de desastres	1.622	2.452	51,2	3,4	4,6
Actividades de protección social n.c.a.	420	706	67,9	0,9	1,3
Atención de ancianos	602	682	13,2	1,2	1,3
Atención de invalidez y limitaciones físicas y mentales	234	248	5,6	0,5	0,5
resto	223	307	37,5	0,5	0,6
TOTAL	48.374	53.117	8,0	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	38,2	28,6			
Porcentaje del PIB	7,4	7,4			

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

A continuación se desagregarán los principales grupos que componen la clave funcional de protección social. Iniciando por Pensiones y terminando en Prevención y atención de desastres.

Del total de los recursos apropiados para Protección Social, \$30,0 billones corresponde a pensiones. Este monto representa el 56,2% de los recursos asignados a esta función y el 4,1% del PIB. De esa cifra, \$24,9 billones se destinan al pago de mesadas pensionales; \$3,4 billones que generan ahorros de pensiones como el FONPET, las cotizaciones a pensiones y el Fondo de Solidaridad Pensional, y \$1,0 billones son recursos del SGP, finalmente, para la administración de las pensiones se destinan \$0.7 billones. Con el total de recursos se atiende cerca de un millón setecientos noventa mil pensionados.

En materia pensional se destaca, el aporte de la Nación para el pago de pensiones del Instituto de Seguros Sociales (ISS) por \$8,6 billones y los recursos del Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP) por \$6,7 billones, las pensiones y asignaciones de retiro de los subsectores de defensa y policía por \$5.3 billones, las pensiones que se pagan a través del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio por \$3,3 billones (sin tener en cuenta los recursos del SGP por \$462,7 mil millones (mm)).

El segundo grupo es la atención a la población socialmente vulnerable o excluida, en la cual se asignaron recursos por valor de \$6,1 billones, \$4.0 billones se ejecutarán a través del Sector de Inclusión Social y la Reconciliación para subsidios condicionados a través del programa Familias en Acción, para indemnizar a las víctimas del conflicto por vía administrativa, para atender la política de atención y reparación integral para esta población, la implementación de UNIDOS, red de protección social para la superación de la pobreza extrema, entre otros. El resto por \$2,1 billones contienen recursos para proyectos de restitución de tierras a víctimas del despojo, alimentación para internos, recursos para defensoría pública y para el fondo de programas especiales para la paz, entre otros.

En atención a la familia, la niñez y la juventud se asignaron recursos por valor de \$6,1 billones, así: para atención a la familia, \$5,0 billones, y para atención a la niñez, la adolescencia y la juventud \$1,0 billones, especialmente a través del SGP.

Para subsidios se asignaron recursos por valor de \$3,7 billones. Principalmente subsidios para los estratos 1, 2 y 3 de la población con el objetivo de atender el pago de servicios públicos domiciliarios de energía y gas, subsidios de vivienda, adquisición de vivienda rural, de vivienda urbana de la población desplazada, de la población afectada por la ola invernal y para los subsidios ordinarios de vivienda y macroproyectos; así mismo recursos para el Fondo de Reserva de Cartera Hipotecaria.

Con destino al pago de cesantías de los funcionarios de las entidades que hacen parte del PGN se apropian \$2,9 billones, finalmente en la prevención y atención de desastres se consideran \$2.4 billones.

En el cuadro 4 se presenta la información correspondiente a esta clave de acuerdo con la concentración en las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación.

Cuadro 4
Principales entidades ejecutoras del gasto en protección social 2013
Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Ministerio del trabajo	15.573	16.729	7,4	32,2	31,5
Ministerio de educación nacional	5.124	5.565	8,6	10,6	10,5
Ministerio de hacienda y crédito público	4.448	5.523	24,2	9,2	10,4
Instituto colombiano de bienestar familiar (ICBF)	3.570	4.457	24,9	7,4	8,4
Ministerio de minas y energía	1.968	2.356	19,7	4,1	4,4
Departamento administrativo para la prosperidad social	1.991	2.122	6,6	4,1	4,0
Caja de sueldos de retiro de la policía nacional	1.968	2.020	2,6	4,1	3,8
Fondo adaptación	1.026	2.019	96,9	2,1	3,8
Caja de retiro de las fuerzas militares	1.556	1.639	5,4	3,2	3,1
Ministerio de defensa nacional	1.134	1.527	34,6	2,3	2,9
Unidad de atención y reparación integral a las víctimas	1.669	1.471	-11,9	3,5	2,8
Policía nacional	934	1.153	23,3	1,9	2,2
Ministerio de salud y protección social	810	888	9,7	1,7	1,7
Resto	6.604	5.648	-14,5	13,7	10,6
TOTAL	48.374	53.117	9,8	100,0	100,0

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

Los recursos del Ministerio del Trabajo, \$16,7 billones, se distribuirán principalmente así: pago de pensiones a cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP, del Instituto de Seguros Sociales y Caprecom por \$15,6 billones; para proyectos de inversión, aproximadamente \$1,1 billones, de los cuales para el Fondo de Solidaridad Pensional \$681,3 mm que permitirán garantizar la continuidad de 842.361 beneficiarios del programa de subsidios en dinero y beneficiarios del programa de complementación alimentaria y \$215,5 mm para subsidio a pensiones de 236.840 adultos mayores.

En el Ministerio de Educación Nacional se presupuestan \$5.6 billones, entre otros, para:

- Aportes de pensiones y cesantías de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, \$4.1 billones.
- Aporte patronal para pagar pensiones y cesantías de docentes \$1.2 billones del SGP
- Pago de pensiones en las universidades públicas del orden nacional \$224 mm.
- Asistencia a comunidades indígenas y comunidades afrocolombianos (créditos condonables), \$32.9 mm

En el Ministerio de Hacienda se presupuestan \$5,5 billones, de los cuales \$2,4 billones son recursos con destino a pensiones, principalmente para FONPET ^[1], bonos pensionales a cargo de la Nación, recursos

^[1] Los recursos del FONPET provienen de las asignaciones especiales del SGP por \$791 mm y del impuesto de timbre y la participación por privatizaciones, capitalizaciones y rendimientos financieros por \$213 mm.

del SGP y otras transferencias; \$913 mm destinados para programas de atención a población vulnerable; \$1.2 billones del SGP orientados a la atención de la familia, la niñez, la adolescencia, juventud y para actividades de protección a población vulnerable; \$64 mm para subsidios de vivienda provenientes principalmente del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria – FRECH por \$59 mm; \$353 mm para prevención y atención de desastres en los cuales se incluyen los recursos del Fondo Interministerial por \$48 mm; cesantías por \$183 mm, entre los más representativos

Los recursos del ICBF para el año 2013 por \$4,5 billones, \$923 mm son financiados con recursos Nación. El principal monto son \$2,3 billones que se destinarán a la atención en Primera Infancia, para 2,7 millones de niños, de los cuales se les brindará atención integral a 900 mil. Así mismo, cerca de 4,1 millones de niños y niñas matriculados en colegios oficiales se beneficiarán con el Programa de Alimentación Escolar, mediante la entrega de complementos alimentarios necesarios para un adecuado desarrollo de esta etapa vital. De otro lado, 192.000 familias serán atendidas con la modalidad de Familias con Bienestar.

En el Ministerio de Minas y Energía se apropian \$2,4 billones, de los cuales \$2,0 billones corresponde a subsidios a los estratos 1, 2 y 3 para el pago del servicio público de energía y gas, incluyendo el Fondo de Energía Social –FOES, para 7.8 millones de hogares usuarios, en el caso de energía, y de 3.2 millones en el de gas; se incluyen recursos por \$40 mm para subsidiar el transporte de combustibles entre Yumbo y Pasto.

En el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se presupuestan \$2,1 billones para la atención de la población más vulnerable del país. Los recursos se distribuyen entre el programa de Familias en Acción, con el que se espera atender a 2,6 millones de familias; la implementación de Obras para la Prosperidad; generación de Ingresos para población vulnerable y desplazada; el fortalecimiento de capacidades locales y regionales para la construcción colectiva de condiciones de desarrollo y paz; la implantación de la red de seguridad alimentaria, entre otros.

Igualmente, en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se destinan recursos por \$1,5 billones en el Fondo para la Reparación de Víctimas y programas de asistencia, atención y reparación a las víctimas.

En el Fondo de Adaptación se programaron \$2,0 billones para la construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal. En el Ministerio de Salud \$888,0 mm par la atención de la familia, niñez, adolescencia, limitados físicos y mentales, entre otros programas.

Sumados los recursos programados para las diferentes entidades del sector de Defensa y Seguridad, se apropian \$6,3 billones, para atender el pago de \$3,5 billones de asignaciones de retiro, \$1,8 billones de pensiones del personal que ha prestado sus servicios en los diferentes organismos, en especial en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional, y para el pago de cesantía \$651,0 mm.

En Resto de Entidades, las apropiaciones ascienden a \$5,6 billones. Entre las entidades se encuentran: Presidencia de la República, Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y Grupos Alzados en Armas, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema que dedican recursos principalmente para atención a la población socialmente vulnerable, Superintendencia de Notariado y Registro y UGPPP (pensiones), Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación con recursos para atención a la población socialmente vulnerable y para el fondo para la rehabilitación, inversión social y lucha contra el crimen organizado, Ministerio de Agricultura y Fondo Nacional de Vivienda que destinan recursos para subsidios de vivienda de interés social destacándose la asignación de recursos para atender el problema habitacional de la población desplazada, entre otros.

3.2 Educación

El servicio educativo ha ido ampliando su espectro de la población al incluir la atención integral a los niños menores de 5 años (primera infancia), niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con discapacidades, con capacidades excepcionales y a personas que requieren rehabilitación social (población desplazada, vulnerables, rural y analfabetos).

Así mismo se destinan recursos para el mantenimiento y construcción de establecimientos educativos, la contratación del servicio educativo, la aplicación de modelos flexibles, programas que incentiven la asistencia y permanencia escolar, tales como la alimentación escolar, subsidios educativos para población sisben1 y 2 y la gratuidad educativa.

En el cuadro 5 se presenta el detalle del gasto en educación, de acuerdo con su clave funcional. Se destacan los recursos destinados a la primera infancia, educación preescolar, básica y media que son el 69,2% del total presupuestado, donde sobresalen los recursos del SGP para educación. También son importantes las asignaciones para la educación superior destinadas a la financiación de las universidades públicas e institutos técnicos, las cuales representan el 13,7% del total de recursos asignados para educación. Por su parte, las apropiaciones para educación para el trabajo, desarrollada fundamentalmente por el SENA, representan el 10,6%. En conjunto, estos tres agregados concentran el 93,5% del presupuesto para educación.

Cuadro 5
Presupuesto 2013 – Detalle del gasto en educación
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Servicios de Educación preescolar, básica y media	12.937	15.286	18,2	68,4	69,2
Servicios de educación superior	2.639	3.021	14,5	14,0	13,7
Servicios de capacitación para el trabajo	2.342	2.351	0,4	12,4	10,6
Servicios complementarios de la educación	175	628	258,0	0,9	2,8
Actividades y servicios de la educación n.c.a.	295	352	19,3	1,6	1,6
Fomento, coordinación y regulación de la educación	95	102	6,6	0,5	0,5
Resto	419	355	(15,3)	2,2	1,6
TOTAL	18.903	22.095	10,7	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	14,9	11,9			
Porcentaje del PIB	2,9	3,1			

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

Por entidades, el Ministerio de Educación Nacional concentra el 81,5% de los recursos asignados, el SENA el 9,3%, el Ministerio de Hacienda el 3,8% correspondientes principalmente a los recursos provenientes del SGP para propósito general, el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el 1,1%, Departamento Administrativo de la Ciencia, la tecnología e Innovación con el 1.1% destinados a la formación del recursos humano, y el resto, 3,2%, se distribuye entre otras entidades, como se observa en el cuadro 6.

En el Ministerio de Educación Nacional se presupuestan \$18.0 billones que clasifican así:

- \$14.3 billones, correspondientes al SGP los cuales financian el funcionamiento del sistema educativo a nivel nacional, asegurando la prestación del servicio en condiciones de calidad a más de 9,1 millones de estudiantes, gratuidad total de aproximadamente 8.6 millones del total de la matrícula en el marco de la política de permanencia que implementa el gobierno nacional;
- \$1.5 billones correspondientes a la inversión del sector, de los cuales más del 46% están orientados a financiar proyectos e iniciativas en pos de ampliar la cobertura en todos los niveles educativos, desde preescolar hasta superior, 16,5% se orientará a proyectos relacionados con el mejoramiento de la calidad, tanto en educación básica como en superior, y 16% para infraestructura educativa, la cual resulta de vital importancia para fomentar la ampliación de cobertura y alcanzar las metas de nuevos cupos de todos los niveles educativos.

- \$3 billones se asignarán a la educación técnica, tecnológica y universitaria, lo cual garantiza la prestación del servicio en condiciones de calidad, para más de un millón de estudiantes en formación de pregrado y posgrado.

En el SENA se incluyen \$2 billones con el fin de otorgar 5,2 millones de cupos en formación profesional integral titulada y complementaria, de los cuales 460 mil cupos corresponden a formación profesional integral titulada y 4,2 millones de cupos de alumnos en formación complementaria, 553 mil cupos de aprendices en formación técnica laboral y se espera matricular 2,3 millones de alumnos en formación virtual.

Cuadro 6
Principales entidades ejecutoras del gasto en educación 2013
 Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Ministerio de educación nacional	15.755	18.015	14,3	83,3	81,5
Servicio nacional de aprendizaje (SENA)	2.013	2.046	1,6	10,6	9,3
Ministerio de hacienda y crédito público	469	841	79,5	2,5	3,8
Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones	110	252	129,8	0,6	1,1
Departamento administrativo de la ciencia, tecnología e innovación	199	241	21,0	1,1	1,1
Resto	358	700	95,6	1,9	3,2
TOTAL	18.903	22.095	16,9	100,0	100,0

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

3.3 Salud

La atención en salud es un servicio público a cargo del Estado, que busca garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud y de saneamiento; establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por parte de entidades privadas; ejercer su vigilancia y control y establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares en materia de salud, así como determinar los aportes a su cargo.

En el PGN se incorporan recursos para (i) financiar los aportes patronales para salud de los empleados públicos de las entidades que hacen parte del presupuesto, afiliados al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social; (ii) financiar la afiliación de la población pobre al Régimen Subsidiado (subsidio a la demanda); (iii) financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre no amparada por el régimen subsidiado, a través de los hospitales públicos (subsidios de oferta); (iv) atender a las víctimas de eventos catastróficos y víctimas de accidentes de tránsito (v) atender los planes y programas de salud pública, orientados a la promoción y prevención de la salud y los planes de

inmunización de la población, especialmente infantil y (vi) financiar la investigación en salud, la inspección y vigilancia y los subsidios a los enfermos de Hansen, entre otros.

Cuadro 7
Presupuesto 2013 – Detalle del gasto en salud
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Servicios de salud	12.671	14.067	11,0	95,6	93,5
Fomento, coordinación y regulación servicios de salud	535	937	75,1	4,0	6,2
Resto	50	44	(13,3)	0,4	0,3
TOTAL	13.256	15.048	10,9	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	10,5	8,1			
Porcentaje del PIB	2,0	2,1			

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

Como es de esperar, un 93.5% del gasto se concentra en la prestación de servicios de salud. El total de \$15,05 billones se desgrega así:

- \$6.05 billones a través del SGP (\$5.67 billones en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, \$333.0 mm en el Ministerio de Educación y \$47,8 mm en el Ministerio de Hacienda);
- \$1.11 billones son contribuciones inherentes a la nómina, ;;
- \$1.07 billones recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA– (Subcuentas de Solidaridad, ECAT², y Prevención y Promoción),
- \$908.6 mm r del Ministerio de Educación Nacional (Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio).
- , \$119.3 mm en apropiaciones del Ministerio de Hacienda para prestaciones del sector salud,;
- \$1.974.9 mm en asignaciones del Ministerio de Salud y Protección Social y la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social para apoyo a entidades territoriales, para prestación de servicios No Pos, y cumplimiento Sentencia T 760 de 2008 y el Acuerdo 032 de 2012 de la CRES,;
- \$1.905.3 mm para prestación de servicios de salud en el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, el Hospital Militar y las Cajas de Sueldos de los Retirados que pertenecen al Sector de Defensa y Seguridad, con el objetivo de atender a 1,4 millones de usuarios entre personal activo y retirado de la Fuerza Pública y sus beneficiarios;
- Finalmente, para servicios médicos en el Fondo Pasivo Social de FFNN, \$ 130.0 mm.

² Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito (ECAT)

De acuerdo con las entidades que conforman el PGN, en los ministerios de Salud y Protección Social, Defensa y Policía, y de Educación (Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio), se concentra el 83,4% del gasto en Salud (Cuadro 8).

En el Ministerio de Salud y Protección Social, y la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social se apropian \$9,5 billones, de los cuales \$5,7 billones son para transferencias asociadas al SGP; \$1.071,8 mm para el programa de afiliación al Régimen Subsidiado, ECAT y Prevención del FOSYGA; \$1,9 billones para el apoyo a entidades territoriales para la prestación de servicios salud No Pos, cumplimiento sentencia T 760 de 2008 y el Acuerdo 032 de 2012 de la CRES; \$149 mm para proyectos para la atención prioritaria en salud nacional; \$300 mm para vacunas y programas de salud pública; y otros \$280 mm, que incluyen funcionamiento del Ministerio y unidades ejecutoras.

En el Ministerio de Educación Nacional se destinan \$ 1.244 mm, de los cuales \$908,6 mm son aportes de salud del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; \$333 mm del Sistema General de Participaciones para salud y \$ 2,2 mm, contribuciones inherentes a la nómina para salud.

En el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y el Hospital Militar se apropian sumas por \$ 944.4 mm, \$887,7 mm y \$ 182,3 mm, respectivamente, para la prestación de los servicios de salud del personal activo y retirado de la Fuerza Pública, y sus beneficiarios.

Cuadro 8
Principales entidades ejecutoras del gasto en salud 2013
Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Ministerio de salud y protección social	8.764	9.481	8,2	66,1	63,0
Ministerio de educación nacional	865	1.244	43,9	6,5	8,3
Ministerio de defensa nacional	875	944	7,9	6,6	6,3
Policia nacional	812	888	9,3	6,1	5,9
Ministerio de hacienda y crédito público	430	717	66,7	3,2	4,8
Hospital militar	179	182	1,7	1,4	1,2
Resto	1.330	1.591	19,6	10,0	10,6
TOTAL	13.256	15.048	13,5	100,0	100,0

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

De acuerdo con las entidades que conforman el PGN, en los ministerios de Salud y Protección Social, Defensa y Policía, y de Educación (Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio), se concentra el 83,4% del gasto en Salud (Cuadro 8).

En el Ministerio de Salud y Protección Social, y la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social se apropian \$9,5 billones, de los cuales \$5.7 billones son para transferencias asociadas al SGP; \$1.07 billones para el programa de afiliación al Régimen Subsidiado, ECAT y Prevención del FOSYGA; \$1.9 billones para el apoyo a entidades territoriales para la prestación de servicios salud No Pos, cumplimiento sentencia T 760 de 2008 y el Acuerdo 032 de 2012 de la CRES; \$149 mm para proyectos para la atención prioritaria en salud nacional; \$300.0 mm para vacunas y programas de salud pública; y otros \$280,0 mm, que incluyen funcionamiento del Ministerio y unidades ejecutoras.

En el Ministerio de Educación Nacional se destinan \$ 1.24 billones , de los cuales \$908.6 mm son aportes de salud del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; \$333.0 mm del Sistema General de Participaciones para salud y \$ 2.2 mm, contribuciones inherentes a la nómina para salud.

En el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y el Hospital Militar se apropian \$ 944.4 mm, \$887.7 mm y \$ 182.3 mm respectivamente, para la prestación de los servicios de salud del personal activo y retirado de la Fuerza Pública, y sus beneficiarios.

3.4 Actividades y servicios de la defensa nacional

La función legal del Estado en materia de defensa nacional está consagrada en la Constitución Política, donde se establece como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional. Esta función es atendida fundamentalmente por las Fuerzas Militares, constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Esta categoría incluye la administración general, la adquisición de equipos y servicios para la defensa y seguridad del país, programas dirigidos a mejorar la movilidad, inteligencia, pie de fuerza y capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas de Colombia. En general, cubre el desarrollo efectivo de las operaciones direccionadas a reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional, que incrementa no sólo los niveles de seguridad, sino que también trasciende a beneficios económicos y sociales, generando un clima de tranquilidad y seguridad en la población.

Cuadro 9

Presupuesto 2013 – Detalle del gasto en actividades y servicios de defensa nacional

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	13/12	2012	2013
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Defensa Nacional	10.185	11.459	12,5	100,0	100,0
TOTAL	10.185	11.459	15,3	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	8,0	6,2			
Porcentaje del PIB	1,6	1,6			

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

En el cuadro 9 se presenta la información sobre esta clave funcional de acuerdo con las entidades que conforman el PGN y que participan en el desarrollo de las actividades respectivas. Como se mencionó antes, la programación presupuestal del gasto refleja la decisión gubernamental de proteger la sostenibilidad financiera de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad.

Por lo anterior, el proyecto de presupuesto de 2013 incluye recursos para la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad cuyo propósito superior es el de contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de las capacidades mínimas disuasivas. En consecuencia, los recursos se destinarán principalmente para atender el nuevo escenario estratégico definido para el sector, el cual presenta retos en diferentes aspectos como la desarticulación de los grupos armados al margen de la ley (GAML) y el fortalecimiento de la institucionalidad y la competitividad del sector.

Cuadro 10

Principales entidades ejecutoras del gasto en actividades y servicios de la defensa nacional 2013

Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	13/12	2012	2013
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de defensa nacional	8.933	10.084	12,9	87,7	88,0
Agencia logística de las fuerzas militares	1.001	1.021	2,1	9,8	8,9
Ministerio de hacienda y crédito público	221	321	45,1	2,2	2,8
Policia nacional	15	17	13,3	0,1	0,1
Instituto casas fiscales del ejercito	16	16	3,2	0,2	0,1
TOTAL	10.185	11.459	12,5	100,0	100,0

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

De acuerdo con la estructura del Estado, la función de defensa nacional está liderada por el Ministerio de Defensa. El cuadro 9 registra el presupuesto destinado a cubrir las necesidades de funcionamiento del

sector y los recursos asignados para la ejecución de proyectos de inversión en las unidades ejecutoras Gestión General del Ministerio, Comando General, Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea y Dirección General Marítima.

Dentro de las actividades y servicios que apoyan la misión de la Fuerzas Militares se encuentran las que realizan sus organismos adscritos, en especial la Agencia Logística de las Fuerzas Militares que tiene como fin proporcionar a las Fuerzas los medios necesarios, en cuanto a calidad, cantidad y oportunidad, de apoyo logístico (abastecimiento, mantenimiento y servicios). Así mismo, el Instituto de Casas Fiscales del Ejército atiende lo relacionado con la solución de vivienda.

3.5 Actividades de orden público y seguridad ciudadana

La función legal del Estado en materia de orden público y seguridad ciudadana está consagrada en la Constitución Política, que garantiza el ejercicio de los derechos allí establecidos, en aras de promover la convivencia pacífica y la seguridad jurídica.

Dentro de esta categoría funcional se encuentran, en primer lugar, los servicios de protección ciudadana y de investigación policial. Esta categoría incluye los servicios de policía, que corresponden a la función constitucional de mantener las condiciones necesarias de orden público para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como la de garantizar la convivencia pacífica de la ciudadanía, generando el espacio para consolidar las locomotoras que se ha propuesto el gobierno y a su vez busca disminuir los actos de violencia, crimen y terrorismo.

La responsabilidad de la protección de la ciudadanía está, principalmente, en cabeza de la Policía Nacional. La protección especial que requieren algunas personas por su excepcional condición de riesgo está a cargo de la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección. Por otra parte, las labores de inteligencia y los servicios policiales incluyen, la vigilancia del orden público, el registro de extranjeros, la gestión de los laboratorios policíacos y el registro de detenciones y de las estadísticas relativas a la labor policial, así como el servicio de vigilancia en el territorio nacional y la regulación del tráfico.

Entre los lineamientos estratégicos de seguridad y convivencia ciudadana se contempla la prevención y combate de la violencia intrafamiliar, sexual, delitos en establecimientos públicos, la delincuencia juvenil y la vigilancia a través del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes; buscando un mayor acercamiento de los miembros de la fuerza pública con la comunidad. Para esto, los recursos asignados en el presupuesto incluyen la financiación respectiva para la incorporación de 12.500 nuevos uniformados en la Policía Nacional, de los cuales se incorporaron 5.000 al finales de 2011, 5.000 lo hacen en el 2012 y 2.500 lo harán en el 2013.

En segundo lugar, la clasificación también contempla la Administración de la Justicia integrada por las jurisdicciones Ordinaria, Administrativa y Constitucional encargadas de resolver las controversias en el ámbito correspondiente, de conformidad con los mandatos constitucionales y legales. La jurisdicción ordinaria que incluye la administración y gestión de los tribunales y juzgados en las diversas especialidades; civil, familia, laboral y penal del sistema judicial, la representación y el asesoramiento jurídico en nombre del gobierno y el pago a los funcionarios judiciales.

En tercer lugar, se encuentra la administración y la gestión de los servicios de libertad vigilada y condicional, así como la administración y gestión de establecimientos penitenciarios y carcelarios destinados a la detención y rehabilitación de los reclusos a cargo del INPEC y la nueva Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – SPC.

Cuadro 11

Presupuesto 2013 – Detalle del gasto en orden público y seguridad ciudadana

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Servicios de policía y protección ciudadana	5.390	5.797	7,6	53,5	51,2
Administración de la justicia	3.757	4.020	7,0	37,3	35,5
Administración y gestión de establecimientos penitenciarios	618	817	32,3	6,1	7,2
Investigación aplicada al orden público y la seguridad	136	191	40,6	1,3	1,7
Actividades de orden público y seguridad n.c.a.	178	499	179,7	1,8	4,4
TOTAL	10.079	11.325	12,4	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	8,0	6,1			
Porcentaje del PIB	1,5	1,6			

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

A continuación se presenta la concentración, por entidad, de las asignaciones presupuestadas para el desarrollo de las actividades a que se refiere esta clave funcional (Cuadro 12).

Cuadro 12

Principales entidades ejecutoras del gasto en orden público y seguridad ciudadana - 2013

Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Policia nacional	4.856	5.180	6,7	48,2	45,7
Rama judicial	1.961	2.082	6,1	19,5	18,4
Fiscalía general de la nación	1.466	1.561	6,5	14,5	13,8
Instituto nacional penitenciario y carcelario - INPEC	587	712	21,4	5,8	6,3
Ministerio de hacienda y crédito público	385	500	29,9	3,8	4,4
Fondo rotatorio de la policia	296	305	3,1	2,9	2,7
Unidad nacional de protección - UNP		242		-	2,1
Ministerio del interior	150	222	48,2	1,5	2,0
Instituto nacional de medicina legal y ciencias forenses	123	137	11,1	1,2	1,2
Resto	254	383	51,0	2,5	3,4
TOTAL	10.079	11.325	12,4	100,0	100,0

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

En el presupuesto de 2013 se garantiza la financiación de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad. Así, en lo que tiene que ver con la Policía Nacional, se destinan \$5,2 billones para la prestación de los servicios de vigilancia urbana y rural que permitan atender los requerimientos que demanda la comunidad, con lo que se espera contribuir a la reducción de los índices de criminalidad y violencia en el país. Así mismo, con los recursos del Fondo Rotatorio de la Policía, \$305 mm, se presta el apoyo logístico que requiere la Policía Nacional para ejercer sus funciones.

Igualmente, para la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación se destinan \$3,6 billones para la administración de justicia, especialmente para el fortalecimiento de la implementación de las oralidades en los procedimientos penal, laboral y civil y para el desarrollo de las nuevas funciones que le han sido asignadas a la Fiscalía General de la Nación, con las Leyes 1448 y 1453 de 2011, entre otras. Adicionalmente, se consideran recursos para infraestructura informática y tecnología. En la Rama Judicial se apropian \$2,1 billones, destinados a sufragar gastos de la administración de justicia, especialmente descongestión y ley de víctimas. En la Fiscalía General de la Nación se apropian \$1,6 billones para atender lo relacionado con la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, seguridad ciudadana, desmovilizados, grupos armados organizados al margen de la ley y delitos contra el medio ambiente, entre otros.

Así mismo, para la vigencia 2013 se mantienen los recursos para garantizar el funcionamiento de los nuevos establecimientos carcelarios y penitenciarios a nivel nacional que fueron entregados durante las vigencias 2010.

En el presupuesto del Ministerio de Hacienda se apropian recursos por \$500 mm, de los cuales \$348 mm provisión del incremento salarial, \$102 mm que los municipios destinan a las actividades de orden público y seguridad ciudadana del SGP y \$50 mm para el aseguramiento de vehículos contra actos terroristas.

Dentro del resto de entidades, para el DAS en supresión se asignan \$59 mm con el fin de atender la nómina y los gastos generales en cumplimiento del proceso de liquidación de la Entidad; y para el Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia se asignan \$110 mm con el fin de atender la nómina y los gastos generales de las actividades propias de inteligencia y contrainteligencia.

3.6 Infraestructura básica, producción y prestación de servicios

Las actividades de infraestructura y servicios de transporte se enmarcan en la consolidación de la movilidad, integración y competitividad regional y nacional, a través del mejoramiento de la transitabilidad entre las zonas rurales y los centros urbanos de consumo y producción y éstos con el comercio exterior. Incluye la administración y servicios de construcción de caminos, carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y navegación aérea, marítima y fluvial, así como el apoyo a la construcción de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo y Sistemas Estratégicos de Transporte Público de Pasajeros. Se incluyen igualmente actividades para la investigación y la instalación, operación y mantenimiento de proyectos para el acceso masivo de la población a las tecnologías de la información y las comunicaciones. De igual forma se cuenta la implantación e implementación de programas para la reactivación de actividades agrícolas .

El cuadro 13 muestra el detalle de este clasificador con un total de \$8,2 billones, de los cuales el 90% son para proyectos de infraestructura de transporte, el 5% para la producción agropecuaria, bosques, caza, pesca y el 4% para el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones. El presupuesto para estas actividades tiene una participación del 4% en el Presupuesto General de la Nación y presenta un decrecimiento del 4,7% con respecto al año anterior. Los recursos para infraestructura de transporte se destinan principalmente a proyectos de concesión vial tales como; Ruta del Sol, Transversal de las Américas - sector I, Bogotá – Villavicencio, Armenia – Pereira – Manizales, Ruta Caribe, Córdoba – Sucre, Autopistas de la Montaña y Cartagena – Barranquilla, entre otros, con una asignación de \$2,7 billones. Por otro lado se contemplan apropiaciones por \$2,9 billones con destino a la ampliación, construcción, rectificación, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y operación de aproximadamente 11.463 km de la red vial nacional no concesionada y \$770 mm como aporte de la Nación a los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades del país y a los sistemas estratégicos de transporte público para las ciudades intermedias.

Cuadro 13

Presupuesto 2013 – Detalle del gasto en infraestructura básica, producción y prestación de servicios

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	13/12	2012	2013
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Infraestructura y servicios de transporte	7.791	7.392	(5,1)	90,0	90,3
Infraestructura y producción agropecuaria, bosques, caza y pesca	352	439	25,0	4,1	5,4
Infraestructura y servicios de comunicación	472	323	(31,6)	5,5	3,9
Resto	38	32	(14,8)	0,4	0,4
TOTAL	8.652	8.186	(4,7)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	6,8	4,4			
Porcentaje del PIB	1,3	1,1			

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

En el cuadro 14 se presenta la información correspondiente a esta clave, considerando las entidades que la ejecutan. El 99% del gasto previsto se concentra en el INVIAS, la Agencia Nacional de Infraestructura, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Aeronáutica Civil, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En el INVIAS, se contemplan apropiaciones en 2013 por \$3,1 billones, el 38% del grupo, dentro de las cuales se destacan \$1.079 mm para continuar con el programa Corredores Prioritarios para la Prosperidad, a través del cual se prevé la construcción de 153 Km de segunda calzada, la rehabilitación de 373 Km de calzada existente y el mejoramiento y pavimentación de 983 Km de calzada existente. Adicionalmente, se invertirán \$1.144 mm para la rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y operación de 11.463 km de red vial primaria no concesionada; \$235 mm para la construcción de las obras anexas del Túnel II Centenario; \$64 mm para la adquisición de equipos y dotación de señales para la seguridad vial en carretera; \$63 mm para la construcción de la variante San Francisco en la vía Pasto – Mocoa; y \$35 mm para la ampliación de los canales de acceso a los puertos marítimos a cargo de la Nación; entre otras.

La Agencia Nacional de Infraestructura, incorpora en 2013 apropiaciones por \$2,8 billones, el 34% del grupo, dentro de los cuales se destacan \$2.493 mm como aportes estatales de los proyectos de concesión vial: Ruta del Sol, Transversal de las Américas - sector I, Bogotá – Villavicencio, Ruta Caribe, Córdoba – Sucre, Autopistas de la Montaña y Cartagena - Barranquilla; \$243 mm para obras complementarias de las concesiones: Armenia – Pereira – Manizales, Bosa – Granada – Girardot, Pereira – la Victoria, Siberia-La Punta-El Vino, Santa Marta–Riohacha–Paraguachón y \$20 mm para la rehabilitación, operación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y portuaria a nivel nacional.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se registran \$897 mm, el 11% del grupo, de los cuales \$437 mm se destinarán al aporte de la Nación a los sistemas integrados de transporte masivo SITM en las principales ciudades del país, siendo los valores asignados al SITM de Bogotá D.C. con \$307 mm, Valle de Aburrá con \$81 mm, Bucaramanga con \$35. mm y extensión del Transmilenio a Soacha \$14 mm. También se presupuestan \$333 mm con aportes de la Nación a los Sistemas Estratégicos de Transporte Público de Pasajeros SETP de las ciudades de Montería por \$86 mm, Valledupar por \$56 mm, Sincelejo por \$55 mm Pasto por \$38 mm, Santa Marta por \$38 mm, Popayán por \$ 29 mm, Armenia por \$22 mm y Cúcuta por \$5 mm. Los restantes \$127 mm corresponden a recursos del SGP -Propósito General y asignaciones especiales que se estima destinan las entidades territoriales al mejoramiento de la infraestructura vial y fluvial en sus localidades, de acuerdo con las normas vigentes sobre asignación de los mismos.

Para el transporte aéreo, se tienen previstos recursos por \$563 mm, el 7% del grupo, para la construcción, adquisición, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura para la operación aeronáutica y aeroportuaria, así como los sistemas de seguridad en la misma, conforme las normas nacionales e internacionales de aviación civil.

En el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se prevén recursos por \$323 mm, el 4% del grupo, para continuar con la consolidación del acceso de los colombianos a las tecnologías de la información y las comunicaciones y la interacción digital Estado – Ciudadano, en el marco de la estrategia *Vive Digital*. Se destacan, \$46 mm para el apoyo a la implementación de las TICS en los procesos productivos de las mipymes, \$40 mm para cubrir el importe de los costos por el servicio de franquicia postal y telegráfica, \$35 mm para la interacción digital Estado – Ciudadano; \$28 mm para la vigilancia y administración del espectro radioeléctrico; \$28 mm para cubrir el déficit resultante entre la contraprestación y subsidios de los operadores de telefonía pública básica conmutada local TPBCL y telefonía pública básica conmutada local extendida TPBCLE, entre otros.

En el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se contemplan recursos por \$309 mm, el 4% del grupo, para el apoyo a la implementación del programa de reforestación a través del Certificado de Incentivo Forestal – CIF, e implantación de programas y operación del Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios a nivel nacional.

Cuadro 14

Principales entidades ejecutoras del gasto en infraestructura básica, producción y prestación de servicios 2013

Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	13/12	2012	2013
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Instituto nacional de vías	2.688	3.087	14,9	31,1	37,7
Agencia nacional de infraestructura	3.485	2.795	(19,8)	40,3	34,1
Ministerio de hacienda y crédito público	973	897	(7,8)	11,2	11,0
Unidad administrativa especial de la aeronautica civil	518	563	8,8	6,0	6,9
Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones	472	323	(31,6)	5,5	3,9
Ministerio de agricultura y desarrollo rural	266	309	16,3	3,1	3,8
Resto	251	212	(15,5)	2,9	2,6
TOTAL	8.652	8.186	(5,4)	100,0	100,0

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

3.7 Función pública general

En el cuadro 15 se presenta la información correspondiente a esta clave de acuerdo con su concentración por concepto de gasto, en donde se destaca que el 76% de los recursos se destinan a los órganos legislativo, ejecutivo, asuntos financieros y fiscales, asuntos externos y función pública general de los órganos del Estado; el 24% restante corresponde a programas institucionales de apoyo de la descentralización, transferencias a otros niveles de la administración, entre los recursos más significativos.

Cuadro 15

Presupuesto 2013 – Detalle del gasto en función pública general

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	13/12	2012	2013
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Organos legislativo y ejecutivo, asuntos financieros y fiscales, asuntos externos	4.661	3.452	(25,9)	60,4	53,4
Función pública	1.097	1.417	29,2	14,2	21,9
Programas institucionales de apoyo a la descentralización	1.128	657	(41,7)	14,6	10,2
Transferencias a otros niveles de la administración	362	437	20,6	4,7	6,8
Resto	466	498	6,9	6,0	7,7
TOTAL	7.713	6.461	9,6	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	6,1	3,5			
Porcentaje del PIB	1,2	0,9			

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

El cuadro 16 contiene la participación de las entidades del PGN que explican esta clave funcional. Sobresalen los recursos incluidos en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por \$1.4 billones, corresponden al funcionamiento de la entidad y a las transferencias previstas para otras entidades del sector público, recursos del SGP para gastos de funcionamiento de las entidades territoriales por \$344

mm, aportes a organismos internacionales por \$236 mm, participación de los departamentos en otras rentas nacionales por \$175 mm. Recursos de la DIAN por \$1,15 billones para su funcionamiento, \$885 mm e inversión, \$270 mm, que incluye el Plan Antievasión por \$136 mm. En la Superintendencia de Notariado y Registro se programan recursos para la financiación del sector justicia y para atender lo relacionado con sus funciones, especialmente el registro de instrumentos públicos y la expedición de certificados de libertad y tradición en las 192 oficinas de registro que funcionan en el país.

La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación cuentan con recursos para continuar atendiendo los mandatos de las Leyes que les han dado nuevas funciones, según sus competencias. Es así como en la Contraloría se prevén recursos para fortalecimiento institucional para atender la implementación de un sistema estratégico de lucha contra la corrupción teniendo en cuenta el Estatuto Anticorrupción. La Procuraduría incluye recursos para continuar atendiendo las disposiciones de las leyes números 1367 de 2009 de Conciliaciones, 1424 de 2010 de Justicia Transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, 1448 de 2011 de Atención, asistencia y reparación integral a la víctimas del conflicto armado.

Así mismo, en la Registraduría Nacional del Estado Civil se programan recursos para preparar los comicios electorales de la vigencia 2014 y el fortalecimiento de la entidad.

Se deben destacar las apropiaciones para el órgano legislativo que le permita atender la agenda legislativa de 2013.

En el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores se programan recursos para atender el sostenimiento y mantenimiento de las embajadas y consulados en el exterior y el pago de las cuotas a organismos internacionales de los cuales Colombia hace parte y en el Ministerio de Relaciones se programan recursos para el pago de la nómina diplomática en el exterior.

En el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE se programan recursos para el desarrollo del Tercer Censo Nacional Agropecuario y en el IGAC para continuar con la actualización catastral tanto rural como urbana.

Cuadro 16
Principales entidades ejecutoras del gasto en función pública general 2013
Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	Porcentual	
	(1)	(2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2014 (5)
Ministerio de hacienda y crédito público	1.283	1.445	12,7	16,6	22,4
Unidad administrativa especial direccion de impuestos y aduanas nacionales	1.035	1.155	11,6	13,4	17,9
Superintendencia de notariado y registro	423	452	6,9	5,5	7,0
Contraloría general de la republica	330	371	12,5	4,3	5,7
Procuraduría general de la nación	325	366	12,3	4,2	5,7
Registraduría nacional del estado civil	314	356	13,1	4,1	5,5
Congreso de la republica	333	327	(1,7)	4,3	5,1
Fondo rotatorio del ministerio de relaciones exteriores	340	279	(18,0)	4,4	4,3
Departamento administrativo nacional de estadística	117	265	126,1	1,5	4,1
Instituto geografico agustin codazzi	149	216	45,5	1,9	3,3
Ministerio de relaciones exteriores	193	193	(0,0)	2,5	3,0
Departamento administrativo de la ciencia, tecnología e innovación	135	118	(12,8)	1,8	1,8
Presidencia de la republica	107	113	6,3	1,4	1,8
Resto	2.629	805	(69,4)	34,1	12,5
TOTAL	7.713	6.461	(16,2)	100,0	100,0

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

3.8 Vivienda y espacio público

Esta clave funcional muestra el gasto asociado a la función del Estado en materia de vivienda y espacio público, por la que busca hacer efectivo el derecho constitucional de vivienda digna y la promoción de construcción de vivienda en condiciones financieras apropiadas. También incluye la función de provisión de servicios complementarios de acueductos y alcantarillados que contempla actividades de administración, vigilancia y promoción en la construcción y mantenimiento de estos sistemas.

En el cuadro 17 se presenta el detalle del gasto de esta clave funcional, en el que sobresale el grupo de construcción de acueductos y alcantarillados con los recursos del SGP que los municipios deben destinar para cubrir programas asociados con infraestructura básica de servicios, principalmente a través de la implementación de los planes departamentales de agua potable; recursos que se destinan a la ampliación, rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable en todo el país. De igual forma se observan asignaciones para financiar actividades relacionadas con la utilización óptima del suelo y del espacio público, formulación y reglamentación de normas de vivienda y administración, vigilancia y promoción de actividades del servicio público de acueducto y alcantarillado.

Cuadro 17
Presupuesto 2013 – Detalle del gasto en vivienda y espacio público
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Construcción de acueductos y alcantarillados	1.763	2.298	30,3	85,0	61,3
Construcción de viviendas	151	943	523,5	7,3	25,1
Regulación de vivienda y espacio público	156	249	59,4	7,5	6,6
Resto	3	261	8.601,8	0,1	7,0
TOTAL	2.074	3.751	95,0	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	1,6	2,0			
Porcentaje del PIB	0,3	0,5			

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

A continuación se presenta la información correspondiente a esta clave de acuerdo con la concentración del gasto ya que 3 entidades participan con el 93,1% del total. En el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio donde el proyecto de presupuesto incluye \$1,97 billones para esta clave funcional, se destinarán \$1,4 billones del SGP para agua potable y saneamiento básico y \$480 mm para aumentar la cobertura de acueducto y alcantarillado, principalmente mediante la implementación de los Planes Departamentales de Agua y las políticas estratégicas del sector. Los restantes \$89 mm se destinan a generar desarrollo urbano. En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se han presupuestado \$899 mm, de los cuales \$744 mm se destinan para la construcción de acueductos, alcantarillado y vivienda, \$89 mm corresponden a apropiaciones del SGP y \$50 mm para operaciones de redescuento en líneas de crédito ofrecidas por FINDETER para proyectos de acueducto y alcantarillado y \$16 mm para el Fondo de Desarrollo de la Guajira. En FONVIVIENDA se incluyeron \$623 mm, de los cuales \$510 mm se destinarán a atender la meta que se ha impuesto el Gobierno Nacional de otorgar 100 mil viviendas gratis a la población más pobre del país, \$105 mm fueron asignados para otorgar las coberturas de tasas a créditos hipotecarios con recursos del FRECH y \$8 mm a la implementación de macroproyectos.

Cuadro 18
Principales entidades ejecutoras del gasto en vivienda y espacio público 2013
Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Ministerio de vivienda, ciudad y territorio	1.559	1.972	26,5	75,2	52,6
Ministerio de hacienda y crédito público	273	899	229,2	13,2	24,0
Fondo nacional de vivienda - fonvivienda	77	623	708,6	3,7	16,6
Resto	165	257	55,8	8,0	6,8
TOTAL	2.074	3.751	80,9	100,0	100,0

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

3.9 Fomento y regulación del desarrollo económico

La función legal del Estado relacionada con el fomento y regulación del desarrollo económico incluye las actividades de apoyo a los sectores: agropecuario, hacienda, minero energético, de industria, comercio y turismo.

Cuadro 19

Presupuesto 2013 – Detalle del gasto en Fomento y regulación del desarrollo económico

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Fomento y regulación del desarrollo económico general	2.894	2.878	(0,6)	71,2	80,7
Fomento y regulación del desarrollo económico n.c.a.	876	305	(65,1)	21,6	8,6
Investigación para fomento y regulación del desarrollo	292	384	31,2	7,2	10,8
TOTAL	4.062	3.567	(12,2)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	3,2	1,9			
Porcentaje del PIB	0,6	0,5			

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

En el cuadro 20 se presenta la información correspondiente a esta clave funcional, considerando las entidades que la ejecutan. El 68% del gasto previsto se concentra en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ICA e INCODER.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la unidad de planificación de tierras rurales, adecuación de tierras y usos agropecuarios, incorporan en el 2013, \$813 mm, que representan un 23 % del grupo, dentro de los cuales se destaca el programa Agro Ingreso Seguro (AIS), con \$630 mm que tiene como propósito mejorar el desempeño del sector agropecuario en el marco del proceso de internacionalización de la economía, ofreciendo apoyos monetarios directos encaminados al mejoramiento de la competitividad y la comercialización, además \$60 mm para la asistencia técnica y desarrollo agropecuario y tecnológico del sector y en programas de investigación \$46 mm y los \$77 mm, restantes para el fomento y regulación de la agricultura, ganadería, caza, pesca y bosques, implementación de lineamientos de políticas para la promoción y aprovechamiento sustentable de la pesca y acuicultura y planificación del ordenamiento rural.

En el 2013 debe resaltarse el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Artesanías de Colombia S.A. y la Dirección General de Comercio Exterior, con una apropiación de recursos por \$510 mm, los cuales están destinados a atender la competitividad y productividad, el apoyo a las exportaciones y la promoción

de la inversión extranjera, así como la asistencia técnica al comercio exterior, además la transformación productiva de sectores económicos y la asistencia, promoción, mejoramiento y competitividad turística y finalmente al apoyo y fortalecimiento del sector artesanal del país.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH –, para el 2013 cuenta con recursos para estudios de exploración de hidrocarburos y promoción de la política petrolera por valor de \$384 mm. Se destacan \$313 mm, con los cuales se busca alcanzar una meta de adquirir 4.220 km de información sísmica equivalente 2D, perforar 3 pozos con muestreo y análisis y disponer de 11.000 km de aeromagnetogravimetría adquiridos a través de líneas de vuelo y de 9 planchas de cartografía. \$71 mm se programaron para dar apoyo a la función general de administración de las áreas y reservas de hidrocarburos.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se incluyen \$254 mm, que corresponden principalmente a \$99 mm de la transferencia de recursos del SGP a los municipios para que estos los destinen al fomento del desarrollo económico en sus regiones y programas de apoyo a la Inversión e igualmente \$72 mm de las transferencias que prevé el Gobierno Nacional para el Fondo Garantías de Instituciones Financieras, FOGAFIN para atender los pasivos derivados en la venta de instituciones financieras, \$45 mm para capitalización del Fondo Nacional de Garantías Financiera, \$15 mm para el programa de seguros del sector exportador y \$12 mm para diferentes proyectos como el fortalecimiento y modernización de los sistemas de información para la gestión del nivel nacional y territorial.

El Instituto Colombiano Agropecuario, para el 2013 se destacan recursos por \$248 mm, con el propósito de atender programas de prevención y control de plagas y enfermedades en animales y vegetales \$127 mm; para administración de centros de diagnóstico agropecuario, laboratorios y demás oficinas para prevención y control agropecuario a nivel nacional \$39,1 mm; para el fondo nacional de protección agropecuaria \$8,6 mm; y en mantenimiento de los bancos de germoplasma animal, vegetal y microbial y otros programas a nivel nacional \$73 mm.

En el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, para el 2013 se destacan recursos por \$229 mm, con el propósito de desarrollar los programas de titulación de baldíos, implementación de proyectos de desarrollo rural y el subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias para la población campesina, e implementación del programa de legalización, adquisición y adjudicación de tierras rurales y desarrollo productivo, al igual que el acceso y la adecuación de tierras a la población en condición de vulnerabilidad.

Cuadro 20

Principales entidades ejecutoras del gasto en fomento y regulación del desarrollo económico 2013

Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Ministerio de agricultura y desarrollo rural	675	813	20,4	16,6	22,8
Ministerio de comercio, industria y turismo	469	510	8,8	11,5	14,3
Agencia nacional de hidrocarburos - ANH	452	384	(14,9)	11,1	10,8
Ministerio de hacienda y crédito público	203	254	25,4	5,0	7,1
Instituto colombiano agropecuario (ICA)	172	248	44,0	4,2	6,9
Instituto colombiano de desarrollo rural	291	229	(21,1)	7,2	6,4
Servicio geológico colombiano	318	162	(49,0)	7,8	4,5
Departamento administrativo nacional de planeación	107	139	29,8	2,6	3,9
Ministerio de transporte	254	129	(49,2)	6,2	3,6
Superintendencia financiera de Colombia	95	128	35,0	2,3	3,6
Resto	1.027	571	(44,5)	25,3	16,0
TOTAL	4.062	3.567	(12,2)	100,0	100,0

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

3.10 Recreación, deporte, cultura y comunicación

El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, estimulando la creación de la identidad nacional y promoviendo la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. Adicional a ello debe velar por el fomento de la recreación y la práctica del deporte así como ejercer la vigilancia y control de las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad están llamadas a ser democráticas.

En el cuadro 21 se presenta el detalle del gasto en esta clave funcional. Se destacan los recursos destinados a las actividades de recreación, deportes, cultura y comunicaciones con el 37,5%. Estos incluyen las asignaciones presupuestales destinadas al programa de ampliación de telecomunicaciones sociales a través de COMPARTEL, y las partidas para la construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de los escenarios deportivos. Los recursos de cultura representa el 32,2%. Con estos se apoyan todas las manifestaciones artísticas y culturales a nivel nacional como también a los procesos de formación que fomenten la creatividad y las memorias culturales de cada región. Las apropiaciones de recreación y deporte representa el 24,8% de las asignaciones, en las cuales se incluyen los recursos para el mantenimiento, la recreación y el desarrollo de la actividad física, así como la preparación de los deportistas para los diferentes eventos nacionales e internacionales en que participe el país. Finalmente los recursos para comunicaciones por medios masivos de comunicación representa el 5,0%.

Cuadro 21

Presupuesto 2013 – Detalle del gasto en recreación, deporte, cultura y comunicación

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2012	2013	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	13/12	2012	2013
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Actividades de recreación, deporte, cultura y comunicación n.c.a.	592	615	3,9	43,8	37,5
Cultura	410	529	29,0	30,3	32,2
Recreación y deporte	343	407	15,2	25,3	24,8
Resto	7	89	1.190	0,5	5,4
TOTAL	1.351	1.639	21,7	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	1,1	0,9			
Porcentaje del PIB	0,2	0,2			

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

En el cuadro 22 se presentan las entidades que concentran la ejecución de la clave funcional de recreación, deporte, cultura y comunicación así: 35,2% el Fondo de Tecnologías la Información y las Comunicaciones, 20,9% el Ministerio de Cultura, 19,1% el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 15,6% Coldeportes, y otros programas a nivel nacional (9.1%).

En el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se asignan \$578 mm para impulsar la promoción de la cobertura nacional de los servicios de telefonía e Internet y su modernización, de tal forma que los grupos de población de menores ingresos económicos, los residentes en áreas marginales (urbanas y rurales) o de frontera, las etnias culturales y, en general, los sectores más débiles o minoritarios de la sociedad accedan al uso de esta clase de servicios.

En el Ministerio de Cultura, \$343 mm se destinan a promover y fomentar los valores y manifestaciones culturales en todo el territorio nacional, contribuyendo con ello a afianzar la identidad cultural de las diferentes regiones; dinamizar la gestión de los museos, proteger los monumentos nacionales, centros históricos, y apoyar la masificación de los diferentes programas de gobierno relacionados con la música, lectura y desarrollo de las artes. Igualmente se incluyen los recursos que se transferirían a los municipios que generen la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas, destinada a la construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de los escenarios para los espectáculos públicos de las artes escénicas. Con los recursos del IVA a la telefonía móvil se asignan recursos para la creación, fortalecimiento y sostenimiento de las bibliotecas públicas, y la distribución que se transfieren a los departamentos y al Distrito Capital apoyan los programas de fomento y desarrollo deportivo, y promoción y desarrollo de la cultura,

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se destinan a los Municipios \$313 mm, a través del SGP – Propósito General, para atender programas de recreación, deporte y cultura.

En Coldeportes, \$255 mm se asignan con el fin de fomentar el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y el desarrollo de la educación física, especialmente mediante la organización, construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de los escenarios deportivos, así como para apoyar a los deportistas profesionales. En 2013 se destaca la vinculación de 4.000 centros educativos al Sistema Nacional del Deporte Estudiantil – Supérate, la adecuación y construcción de 17 escenarios deportivos para los juegos mundiales, 2.9 millones de personas accederán a los servicios deportivos y recreativos para combatir el sedentarismo y la obesidad.

Cuadro 22

Principales entidades ejecutoras del gasto en recreación, deporte, cultura y comunicación 2013

Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones	544	578	6,3	40,2	35,2
Ministerio de cultura	251	343	36,7	18,6	20,9
Ministerio de hacienda y crédito público	261	313	19,8	19,3	19,1
Coldeportes	230	255	11,0	17,0	15,6
Resto	65	150	129,2	4,8	9,1
TOTAL	1.351	1.639	21,3	100,0	100,0

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

3.11 Otras actividades públicas que no corresponden a funciones

Esta categoría incluye principalmente las transferencias que realizan las entidades del sector público para el pago de la cuota de fiscalización o auditaje de la Contraloría General de la República, prevista en el artículo 267 de la Constitución Política, así como las transferencias de los establecimientos públicos por concepto de excedentes financieros a la Nación. Igualmente, se incluye el pago que realizan las entidades que conforman el PGN por concepto de impuestos, tasas y multas tanto del nivel nacional como territorial y otras actividades públicas que no corresponden a funciones, dado que no existe una identificación clara que permita su clasificación en los sectores anteriores.

En el cuadros 23 y 24 se presenta el detalle del gasto en esta clave funcional, destacándose las transferencias al nivel nacional por \$887mm, de los cuales, \$554 mm, corresponde a la transferencia de excedentes financieros que el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional harán a la Nación en 2013. También son importantes: el reintegro a la Nación por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes por \$30 mm; la transferencia de la Cuota de Auditaje por \$197 mm que las entidades del Presupuesto General de la Nación aportan a la Contraloría General de la República, en la que sobresalen los Ministerios de Educación Nacional \$41 mm, del Trabajo \$20 mm, de Defensa

Nacional \$20 mm, de Hacienda y Crédito Público \$18 mm y la Policía \$12 mm. En cuanto a impuestos y multas las erogaciones más representativas provienen del Instituto Nacional de Vías INVIAS con \$33mm, para el pago del impuesto predial de las zonas portuarias y de los inmuebles de su propiedad y el sector de Defensa y Seguridad con \$20 mm.

Cuadro 23

Presupuesto 2013 – Detalle del gasto en otras actividades públicas

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	13/12	2012	2013
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Transferencias al nivel nacional	1.133	887	(21,7)	91,5	89,2
Impuestos y multas	105	106	1,0	8,5	10,7
Resto	0	2		-	0,2
TOTAL	1.238	995	(19,8)	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	1,0	0,5			
Porcentaje del PIB	0,2	0,1			

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

En el siguiente cuadro se presenta las entidades en las que se concentran las apropiaciones bajo esta clave funcional.

Cuadro 24

Principales entidades ejecutoras del gasto en otras actividades públicas 2013

Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	13/12	2012	2013
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones	284	239	(16,0)	22,9	24,0
Agencia nacional de hidrocarburos	485	175	(63,8)	39,1	17,6
Superintendencia de notariado y registro	3	143	5.233,2	0,2	14,4
Dirección nacional de estupefacientes en liquidación	30	136	349,9	2,4	13,7
Ministerio de defensa nacional	48	43	(10,1)	3,9	4,3
Ministerio de educación nacional	40	42	3,0	3,3	4,2
Instituto nacional de vías	41	38	(5,6)	3,3	3,8
Ministerio del trabajo	21	21	3,0	1,7	2,2
Policía nacional	19	19	3,0	1,5	1,9
Resto	269	138	(48,5)	21,7	13,9
TOTAL	1.238	995	(19,6)	100,0	100,0

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

3.12 Medio ambiente

La función legal del Estado en materia de medio ambiente está consagrada en la Constitución Política que establece como una finalidad propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de

vida de la población a través del saneamiento ambiental. Para estos efectos, el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Esta categoría funcional incluye el control de la contaminación en las ciudades y en el campo, el manejo óptimo de aguas, la protección de la biodiversidad, flora, fauna, zonas forestales y ecológicas, el fomento y regulación del medio ambiente y la investigación de temas relacionados con este sector. En el cuadro 25 se presenta el detalle del gasto contenido en esta clave funcional.

Cuadro 25
Presupuesto 2013 – Detalle del gasto en medio ambiente
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Fomento y regulación del medio ambiente	362	355	-1,9	53,7	38,8
Protección de la biodiversidad	251	370	3,2	37,3	40,5
Control de la contaminación	43	31	26,0	6,3	3,3
Resto	18	159	780,1	2,7	17,4
TOTAL	673	915	0,0	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	0,5	0,5			
Porcentaje del PIB	0,1	0,1			

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

Cuatro entidades concentran el 67% de los recursos destinados a la ejecución de programas y actividades cubiertos por esta clave funcional (Cuadro 26). En el Ministerio de Hacienda con \$232 mm, de los cuales el SGP - propósito general y asignaciones especiales por valor de \$184 mm, que los municipios destinan a proyectos de saneamiento ambiental y \$48 mm en investigación del medio ambiente. En el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de la estrategia establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, cuenta con \$218 mm para proyectos ambientales dirigidos a planes de ordenamiento de bosques naturales, apoyo a las áreas protegidas y conservación de parques nacionales, estudios relacionados con el plan hídrico nacional y actividades de licenciamiento ambiental a los proyectos mineros y de hidrocarburos que se realizan en el país. Se destaca también el apoyo financiero por valor de \$38 mm a las CAR de menores ingresos a través del Fondo de Compensación Ambiental. En el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación se dispusieron asignaciones presupuestales por \$86 mm para financiar proyectos regionales destinados a la recuperación, descontaminación y conservación de las zonas afectadas por la explotación de recursos naturales no renovables y en la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia se programaron recursos por \$73 mm para apoyar 20 proyectos de Cooperación Internacional con contrapartida nacional.

Cuadro 26

Principales entidades ejecutoras del gasto en medio ambiente 2013

Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)	13/12 (3)=(2/1)	2012 (4)	2013 (5)
Ministerio de hacienda y crédito público	153	232	51,4	22,8	25,4
Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible	200	218	9,0	29,7	23,8
Fondo nacional de regalías en liquidación	0	86		-	9,4
Agencia presidencial de cooperación internacional de colombia	12	73		1,8	7,9
Resto	308	307	(0,3)	45,7	33,6
TOTAL	673	915	36,0	100,0	100,0

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

IV. RESUMEN HOMOLOGADO DEL PRESUPUESTO NACIÓN Y EL PLAN FINANCIERO 2013

En cumplimiento de lo establecido en el numeral 6 del artículo 14 del Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, se presenta el resumen homologado de las cifras del presupuesto de 2013 y del Plan Financiero (PF) para la misma vigencia. Mediante un ejercicio de conversión del primero al segundo, se muestra cómo el presupuesto para 2013 es consistente con la meta de déficit fiscal prevista para el Gobierno Nacional Central (GNC) y el Sector Público Consolidado (SPC).

1. CONSISTENCIA PRESUPUESTO Y PLAN FINANCIERO (PF) 2013

El PGN es el instrumento mediante el cual se aseguran los recursos que permiten garantizar el normal funcionamiento de la administración pública nacional y demás órganos de las diferentes ramas del poder público, se atiende el servicio de la deuda y se ejecutan los programas y proyectos previstos en el plan de desarrollo y se atienden además, algunos requerimientos originados en leyes preexistentes y planes sectoriales priorizados por el gobierno nacional. Después de ser aprobado por el Congreso de la República y sancionado por el Presidente de la República, el PGN se convierte en una autorización máxima de gasto para las entidades que lo integran y en la fijación de una meta de recaudo de los recursos que se requerirán para financiarlo durante una vigencia fiscal determinada.

Por su parte, el Plan Financiero corresponde al programa de ingresos y gastos de caja del Sector Público Consolidado (SPC), entendido éste como:

$\text{SPC} = \text{SPNF}^* + \text{Balance cuasifiscal del Banco de la República} + \text{Balance cuasifiscal de Fogafin} + \text{Costos de la Reestructuración del Sistema Financiero}$

*Sector Público No Financiero, SPNF, excluyendo los costos fiscales netos asumidos por el Gobierno Nacional Central (GNC) relacionados con la reestructuración del sistema financiero.

En el caso del PGN, las apropiaciones requeridas se financian con un monto de fuentes de la misma magnitud. Sin embargo, en el proceso de programación de los conceptos presupuestales no se toma en cuenta el origen de los ingresos, es decir, si éstos provienen de impuestos, de recursos de endeudamiento o de otros recursos. Tampoco se considera el destino de los mismos, es decir, si éstos financian gastos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda pública.

Por el contrario, los conceptos de sostenibilidad fiscal y de déficit, que se reflejan en el PF, distinguen con claridad los recursos de endeudamiento (interno y externo) del resto de ingresos del gobierno, así como también distinguen entre gastos corrientes y de capital, los cuales, clasificados de acuerdo con estándares internacionales, permiten medir el impacto económico del gasto público, establecer la magnitud del déficit, y las fuentes y necesidades de financiamiento.

Es claro, pues, que la estructura legal del presupuesto no es totalmente equivalente al contenido económico de los conceptos¹ anteriormente señalados. Esto significa que las cuentas que identifican los diversos rubros de gasto deben reclasificarse entre una y otra estructura de medición para poder medir con mayor transparencia el impacto económico del presupuesto.

En Colombia, el gasto público se contabiliza en el momento en que la apropiación presupuestal queda obligada, en otras palabras, el déficit fiscal se determina por el tamaño del presupuesto que efectivamente se ejecuta. Sobre esto es importante aclarar que el presupuesto se ejecuta siguiendo lo que se conoce como la *cadena de ejecución presupuestal*: apropiación, compromiso, obligación y pago. La medición del impacto fiscal se da en el momento de la obligación (esto es, cuando se reciben los bienes o servicios y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago), con lo cual el registro del efecto económico tiene lugar en el momento en que el gasto se constituye en valor agregado para la economía².

Uno de los elementos que dificulta la comparación inmediata entre el PGN y el PF se relaciona con las diferentes entidades que hacen parte del PGN. En un caso porque no forman parte del PF o porque algunas se clasifican en sectores diferentes al del GNC. Como se sabe, la clasificación institucional del PGN comprende los órganos del GNC y los Establecimientos Públicos Nacionales (EPN). El GNC incluye los ministerios, departamentos administrativos, Rama Judicial, Rama Legislativa y órganos autónomos y de control³, mientras que los EPN son entidades descentralizadas adscritas a la administración nacional tales como el SENA, el ICBF, la ANH, el INVIAS, el ANI (antiguo INCO) y el INCODER. En el Plan Financiero estas entidades se clasifican en el sector denominado "*Resto*".

¹ En Colombia la estructura legal del presupuesto está definida en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y reglamentada por los Decretos 568 de 1996, 4730 de 2005 y 1957 de 2007 y la medición económica del resultado fiscal se basa en los estándares internacionales contenidos en el "Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional" de 1986 y los ajustes al mismo realizados por Colombia, en acuerdo con dicho organismo.

² A partir del año 2008 se adoptó esta metodología. Antes se tomaba como momento económico la asunción del compromiso presupuestal.

³ Algunos fondos cuenta del GNC se clasifican en los sectores de Seguridad Social y Regional y Local, considerando el destino de sus recursos.

Además de las cuentas del GNC y de los EPN, el cálculo del déficit del SPC incluye conceptos como el balance fiscal de las empresas públicas nacionales y territoriales y el de los gobiernos de los niveles subnacionales, constitutivos del Sector Público No Financiero -SPNF, los costos de la reestructuración financiera, el balance de Fogafín y el balance cuasifiscal del Banco de la República.

2. PROCESO DE CONVERSIÓN PRESUPUESTO NACIONAL A PLAN FINANCIERO 2013

En el diagrama 1 se sintetiza el resultado de la homologación que surge de aplicar los conceptos de conversión utilizados en la estructura de cuentas del presupuesto nacional y de cuentas de las operaciones efectivas de caja - OEC del Plan Financiero del GNC.

El primer paso en el ejercicio de conversión consiste en dejar en el PGN el presupuesto nacional (PN), que en la presentación del PF se denomina GNC, y excluir la parte correspondiente al presupuesto de los EPN. Así, el PN para 2013 se estima en \$171,1 billones, de los cuales se destinan \$92,3 billones a gastos de funcionamiento, \$31,8 billones a gastos de inversión (de los cuales \$2 billones corresponden a gastos que se destinarán a la atención de la Ola Invernal) y \$47 billones al servicio de la deuda. De este último valor, \$19,5 billones corresponde a intereses y \$27,5 billones, a pago de amortizaciones (Cuadro 1 columna 1). Sin embargo, como ya se mencionó, este tipo de desagregación del gasto responde a la clasificación presupuestal prevista en el EOP y no corresponde totalmente al concepto económico y fiscal.

El cuadro 1 muestra los valores del PN después de efectuar los ajustes necesarios para hacerlo comparable con la clasificación del PF. El cuadro se compone de tres columnas. La columna 1 corresponde al total del proyecto de PN que se somete a consideración del Congreso de la República; la columna 2 muestra las diferencias en valor que se originan por la existencia de metodologías diferentes de medición del PN y el PF, como son las pérdidas de apropiación⁴, diferencias por operaciones de mercado en el servicio de la deuda⁵ y registros de causación.⁶ Así mismo, se incluyen aquí algunos conceptos que se presupuestan en el 2013 que no fueron contemplados al momento de la aprobación del plan financiero y que no tienen impacto fiscal sobre la meta de déficit contenida en el PF por contar con financiación.

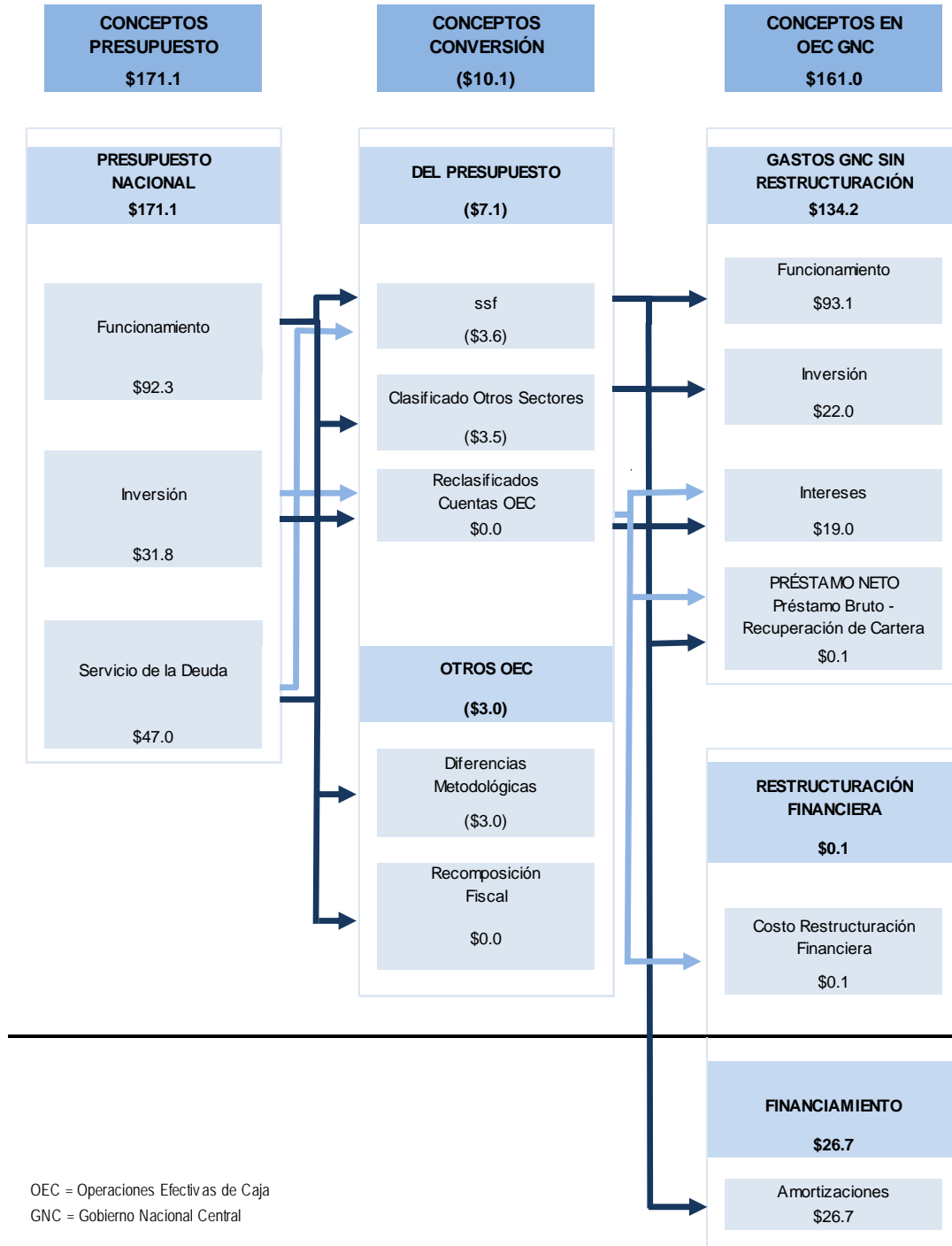
⁴ El monto de pérdidas es descontado en el PF, sin embargo, hace parte de las apropiaciones presupuestales disponibles y se consideran como sobrantes de apropiación al cierre de la vigencia fiscal.

⁵ Dentro de estas operaciones se encuentra la prima de colocación y el costo de endeudamiento externo, que el plan financiero considera como posibles diferencias entre el valor nominal de los títulos y el valor de mercado, en el giro del servicio de la deuda interna y externa, respectivamente.

⁶ Aquí se encuentran los registros de los TES B en UVR autorizados por la Ley 546 de 1999, que forman parte de los registros de causación en la medición del resultado fiscal y no se consideran dentro del PN.

Diagrama 1
 Proyecto de presupuesto 2013
 Billones de pesos

CONVERTIDOR DE PRESUPUESTO NACIONAL A OPERACIONES EFECTIVAS DE CAJA 2013



Cuadro 1
Diferencias metodológicas entre presupuesto nacional y plan financiero 2013
Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto de Presupuesto Nacional	Diferencias Metodológicas	Proyecto de PN sin Difer. Metodológicas
	(1)	(2)	(3)=(1-2)
Funcionamiento	92.345	748	91.597
Inversión	31.833	1.706	30.127
Servicio de Deuda	46.965	542	46.423
TOTAL GASTOS	171.144	2.996	168.147

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El cuadro 2 describe dos ajustes adicionales que es necesario hacer: en primer lugar, se deben deducir algunas apropiaciones que se incorporan en el PN, pero no se incluyen en el PF, como los recursos que se ejecutan sin situación de fondos (SSF)⁷, \$3.658 mil millones (mm), columna 2. Estas operaciones no tienen impacto fiscal (es decir que no generan déficit ni superávit fiscal), ya que son financiadas con los recaudos realizados directamente por las entidades, los cuales determinan el monto de sus gastos, o corresponden a operaciones de registro ingreso-gasto, sin flujo de recursos por parte de la Dirección General de Crédito Público y el Tesoro Nacional.

Cuadro 2
Presupuesto nacional no clasificado en GNC
Distribución Presupuesto Nacional reclasificado 2013
Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto de Presupuesto sin ajuste	Apropiaciones Sin situación de Fondos	Clasificados otros Sectores	Proyecto de presupuesto GNC
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1-2-3)
Funcionamiento	91.597	2.839	1.193	87.565
Inversión	30.127	688	2.353	27.086
Servicio de Deuda	46.423	131	-	46.293
TOTAL GASTOS	168.147	3.658	3.546	160.944

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

⁷ El PN también se puede dividir, de acuerdo con el tránsito de los recursos que financian el gasto, en operaciones Con Situación de Fondos (CSF) y Sin Situación de Fondos (SSF). Las operaciones CSF corresponden a todas las que se realizan con giro de recursos a las entidades ejecutoras del presupuesto desde la Dirección General de Crédito y Tesoro Nacional. Las operaciones SSF, por su parte, corresponden a operaciones que no requieren tránsito de recursos a través de la DGCPTN, por corresponder a operaciones financiadas con recursos autorizados para recaudar directamente por la entidad ejecutora (caso de los Fondos Especiales), a créditos de proveedores (entrega directa del bien o servicio a la entidad contra endeudamiento), o a operaciones de registro que no obligan flujo de recursos (caso del cruce de cuentas).

En segundo lugar, se ajustan los conceptos presupuestales reclasificados en otros sectores del SPNF. La columna 3 del cuadro 2 muestra las partidas, por valor de \$3.546 mm, que se clasifican en otros sectores del PF, así: Fondo Nacional de Regalías (FNR), que hace parte del sector *Regionales y Locales*; Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) y Fondo de Solidaridad Pensional, que hacen parte del sector *Seguridad Social*.

En el cuadro 3 se realiza una reclasificación adicional de conceptos, utilizada en la estructura presupuestal para hacerla comparable con la estructura económica que se muestra en el PF. En funcionamiento del PF se adiciona a la apropiación presupuestal la suma de \$5.547 mm, que en el PN se considera en inversión o en servicio de la deuda. En contraste, a la inversión presupuestal se le descuentan algunos conceptos que se clasifican en gastos de funcionamiento ó en el servicio de la deuda, dejando únicamente los gastos que se asocian al concepto económico de la inversión.

Cuadro 3
Reclasificación de cuentas Presupuesto a Plan Financiero 2013
Miles de millones de pesos

Cuenta	Presupuesto GNC (1)	Reclasificados a OEC (2)	Plan Financiero GNC (3)=(1+2)
Funcionamiento	87.565	5.547	93.112
Inversión	27.086	(5.121)	21.965
Servicio de Deuda	46.293	(612)	45.681
Préstamo Bruto 1/	-	187	187
TOTAL GASTOS	160.944	(0)	160.944

1/ Préstamo Neto sin recuperación de cartera por \$40,1 mm

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

De igual manera, del servicio de la deuda se realizan algunas descomposiciones. Así, en el concepto de *Préstamo Neto*⁸ del PF se clasifican los recursos que el GNC entrega en calidad de préstamo a otras entidades públicas, así como los que recibe de éstas como pago a créditos anteriormente desembolsados, incluyendo tanto amortizaciones como desembolsos. El Préstamo Neto se calcula como la suma de todos los

⁸ En el PF se registra la operación neta producto de las concesiones de crédito menos las recuperaciones de cartera.

conceptos que implican desembolso de recursos (por la cuenta especial de deuda externa - CEDE, deuda interna garantizada por la Nación, menos la recuperación de cartera).

En el cuadro 4 se muestra el detalle de conceptos y de cuentas reclasificadas de la estructura presupuestal a la económica, enunciadas en la columna 2 del cuadro 3. En la columna 1 del cuadro 4 se registran los conceptos presupuestales que el PF considera gastos de funcionamiento, como ocurre con parte de los gastos de inversión del sector defensa que tienen que ver con las compras de equipo militar (tanto CSF como SSF), los reconocimientos de subsidios de tarifas eléctricas y gas, los aportes al Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) y al Fondo de Solidaridad Pensional, así como el servicio de la deuda de entidades y el reconocimiento de pensiones a través de bonos de deuda.

Cuadro 4
Detalle de reclasificados de Presupuesto a Plan Financiero 2013
Miles de millones de pesos

Conceptos \ Cuentas	Funcionamiento (1)	Inversión (2)	Servicio Deuda			Total (6)=(1+...+5)
			Intereses Deuda (3)	Préstamo Neto * (4)	Amortizaciones Deuda (5)	
Inversión de Militares	690	(690)	-	-	-	-
Subsidios de tarifas eléctricas	1,877	(1,877)	-	-	-	-
Fondo Solidaridad y Garantías en Salud	2,411	(2,411)	-	-	-	-
Fondo Solidaridad Pensional	143	(143)	-	-	-	-
Cuenta Especial Deuda Externa	0	-	(9)	111	(102)	-
Servicio de la Deuda Entidades	226	-	0	-	(226)	-
Deuda Garantizada	0	-	-	75	(75)	-
Amortizac.Bonos Pensionales Universidades	200	-	-	-	(200)	-
Total	5,547	(5,121)	(9)	187	(603)	-

*: No incorpora la Recuperación de Cartera.(\$40,1 mm)

En la columna 2, se detallan las contrapartidas de algunos de estos conceptos presupuestales. En las columnas 3, 4 y 5 se presentan los movimientos en el servicio de la deuda desagregados en los conceptos utilizados en el PF, como la cuenta Cede y la deuda garantizada⁹, por corresponder a operaciones entre entidades que hacen parte del SPNF.

Sobre el monto total de la columna 3 del cuadro 3 por \$160,944 mm es preciso efectuar algunas operaciones adicionales para hacerlo completamente compatible con el del gasto del GNC establecido en el PF, aplicando los valores que son de financiamiento o que no se contabilizan en el gasto presupuestal, como son las amortizaciones del Servicio de la Deuda, las indexaciones y la recuperación de cartera, obteniendo así un

⁹ La deuda garantizada y la cuenta CEDE y los préstamos presupuestales en el PF son parte del préstamo neto entre entidades del SPNF.

resultado de \$160,970 mm, que corresponde al concepto de gasto con el que se determina el déficit fiscal del GNC establecido en el PF, tal como se presenta en el cuadro 5.

Cuadro 5
Ajuste final PN a PF GNC 2013
Miles de millones de pesos

Cuenta	P.F. GNC	Recomposición Fiscal	Gastos PF GNC
Funcionamiento	93.112	-	93.112
Inversión	21.965	-	21.965
Servicio de Deuda 1/	45.681	(26.662)	19.019
Préstamo Neto 2/	187	40	146
SUBTOTAL ANTES DE DEFICIT	160.944	(26.622)	134.242
Reestructuración financiera 3/	-	(67)	67
Amortizaciones Deuda	-	26.662	26.662
TOTAL GASTOS	160.944	(27)	160.970

1/ Servicio de Deuda menos amortizaciones (son financiamiento) para determinar gasto de Intereses de PF.

2/ Al Préstamo Bruto se descuenta su recuperación de cartera que es ingreso en el Presupuesto Nacional.

3/ Se le incluyen la indexación por TES L54699 y por TRDs no consideradas en el presupuesto.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Como se puede observar de lo señalado anteriormente, el Presupuesto General de la Nación guarda consistencia con la meta de déficit fiscal en el MFMP para la vigencia fiscal de 2013 estimada en -2.2% del PIB para el GNC.

V. PANORAMA PRESUPUESTAL 2011

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en este capítulo se presenta el informe sobre los resultados de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal de 2011. En el próximo, se presenta el de la actual vigencia, con corte a 30 de junio de 2012.

Decreto 4730 de 2005. *Artículo 14. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:*

(...)

2. Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal anterior.

3. Informe de ejecución presupuestal de la vigencia en curso, hasta el mes de junio.

(...)

1. INTRODUCCIÓN

La gestión del presupuesto durante 2011 y 2012 debe verse en el contexto de los resultados de la política económica y fiscal desarrollada por el Gobierno nacional en los últimos años, la cual ha sido gestionada con responsabilidad, contribuyendo a enfrentar las dificultades internas generadas por la crisis en los mercados internacionales en 2008 y más recientemente por los efectos del entorno internacional de crisis en la zona euro y pérdida de dinamismo de la economía estadounidense y, a nivel interno, por la emergencia invernal por la que ha atravesado el país en los últimos años.

La economía colombiana ha sido capaz de alcanzar un crecimiento del PIB en 2011 de 5.9%, y en el primer semestre de este año de 4,7%, cifras muy favorables si se comparan con la región y con otros países emergentes en la mitad de una situación crítica para las economías desarrolladas. Esta ha sido la expresión de las acciones de política y compromiso del Gobierno con las reformas para fortalecer la institucionalidad fiscal y las cuales han consolidado la confianza de inversionistas, productores y consumidores, que han permitido atraer flujos de inversión extranjera directa llegando a niveles máximos en la historia económica de Colombia; la solidez del sector financiero; y las oportunidades derivadas de la puesta en marcha de muchos acuerdos comerciales, con países como Estados Unidos, Canadá y Corea.

Los resultados fiscales han sido más favorables de lo esperado. La recuperación de la economía ha sido consistente con la postura contracíclica de la política fiscal que estimuló la demanda interna durante la crisis y que ajustó el gasto público a medida que la economía retornaba a su fase de crecimiento, demostrando así el éxito de la estrategia fiscal.

La disciplina fiscal que ha practicado el Gobierno Nacional Central (GNC) en los últimos años ha permitido reducir su deuda neta de activos financieros significativamente, desde 45,9% del PIB en 2002 hasta 35,4% del PIB en 2011. Se puede decir, entonces, que el comportamiento de las finanzas del GNC ha sido un determinante de la senda de la deuda neta del SPNF, la cual se ha reducido desde el 39,7% del PIB en 2002 hasta 27,5% del PIB en 2011. Este indicador ha reflejado los efectos de la crisis de 2008-2009, sin embargo, de acuerdo con las metas que nos hemos propuesto, el stock de deuda del SPNF se acercará al 10% del PIB al finalizar la presente década, lo cual es consistente con lo contemplado en el MFMP 2012.

Buena parte de los resultados se deben, en gran medida, al manejo responsable del Presupuesto General de la Nación (PGN). La gestión de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN), con base en las mejoras en la normatividad presupuestal, ha establecido mecanismos y criterios para que las entidades manejen con mayor eficiencia los recursos públicos. Ha buscado establecer prioridades de manera que el gasto que ejecuten satisfaga las demandas de la población, en especial de los sectores más vulnerables, y permita alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

El presupuesto de los dos últimos años se programó de acuerdo con las metas fiscales establecidas para cada uno de ellos, consultando las posibilidades reales de financiamiento y atendiendo las limitaciones y restricciones de la coyuntura.

La nueva institucionalidad fiscal que surgirá de la aplicación de las normas aprobadas por el Congreso de la República permitirá cualificar, aún más, los instrumentos de gestión fiscal y la capacidad de las autoridades públicas para mantener bajo control las finanzas del Estado. Hacia el futuro, nuestra preocupación se centrará en invertir de la mejor manera los recursos públicos en aquellos sectores en donde el país los requiera y sean más efectivos para el cumplimiento de las metas que nos hemos propuesto.

A continuación se resumen los resultados de la ejecución del presupuesto rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2011, con corte al 31 de diciembre del mismo año¹.

2. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2011

Al cierre de 2011, el presupuesto de rentas y recursos de capital de 2011 ascendió a \$151,3 billones, de los cuales el 91,5% (\$138,4 billones) correspondió al Gobierno Nacional Central (GNC) y el resto, 8,5% (\$12,9 billones), a los Establecimientos Públicos Nacionales (EPN).

¹ Una versión más detallada de este documento se puede consultar en <http://www.minhacienda.gov.co>, pestaña de presupuesto.

Cuadro 1
Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2011
Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2010 (3)	2011 (4)=(2/1)	11/10 (5)	2010 (6)	2011 (7)
Ingresos Corrientes	75.114	84.620	95,5	112,7	24,6	12,5	13,7
Recursos de Capital	54.575	44.235	78,6	81,1	0,7	8,1	7,2
Fondos Especiales	7.832	7.591	76,4	96,9	11,4	1,3	1,2
Rentas Parafiscales	897	1.019	103,4	113,6	(14,4)	0,2	0,2
Total Presupuesto Nación	138.419	137.465	87,4	99,3	14,7	22,0	22,3
Establecimientos Públicos	12.893	11.982	100,7	92,9	(5,7)	2,3	1,9
Total Presupuesto General de la Nación	151.312	149.447	88,5	98,8	12,7	24,4	24,3

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

La ejecución del presupuesto de ingresos ascendió a \$149,4 billones, equivalente al 98,8% del aforo y al 24,3% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por \$84,6 billones, recursos de capital por \$44,2 billones, fondos especiales por \$7,6 billones, rentas parafiscales por \$1.019 miles de millones (mm), y recursos de los establecimientos públicos por \$12 billones (Cuadro 1).

El recaudo acumulado de los ingresos corrientes, a diciembre de 2011, alcanzó el 112,7% del aforo, 13,7% del PIB, 1,2 puntos del PIB más que el observado el año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 81,1% del aforo, 7,2% del PIB; los Fondos Especiales registran un recaudo del 96,9%, 1,2% del PIB y las Rentas Parafiscales el 113,6% del aforo, 0,2% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del presupuesto general al cierre 2011 registra un incremento nominal de 12,7% respecto al mismo período de 2010, mostrando una ligera reducción como porcentaje del PIB, 24,3%. El presupuesto de la Nación se incrementa en 0,3% del PIB mientras que el de los estapúblicos se reduce en 0,4% del PIB. En el primer caso, los ingresos de la Nación mejoran su participación en términos del PIB, en particular los ingresos corrientes, los cuales aumentan su participación², mientras que los recaudos de los recursos de capital experimentan una reducción (Cuadro 1).

Los establecimientos públicos nacionales registran un recaudo del 92,9% del aforo definitivo, que representa un monto de \$12 billones, con una reducción en términos nominales de 5,7%, respecto a lo observado en el mismo período del año anterior, deteriorando en 0,4% del PIB su participación, al situarse en 1,9% del PIB. Sin embargo, subyace en dicho resultado el bajo registro efectuado en el Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF Nación II. La entrada de todas las entidades a realizar su gestión presupuestal en línea ha generado inconvenientes técnicos para la oportuna incorporación de la información de ingresos.

² Cabe anotar que la estimación en el aforo fue determinada con base en una expectativa de crecimiento del PIB de 3% y 4%, para los años 2010 y 2011, respectivamente. Y lo observado fue de 4% en 2010 y 5,9% en el 2011, lo que impactó significativamente los recaudos asociados a la actividad económica que no fueron recogidos en la Ley de presupuesto.

2.1 Ingresos Corrientes. De un aforo definitivo por \$75,1 billones, al cierre de 2011 se ejecutaron \$84,6 billones, con una variación respecto a 2010 de 24,6%, representando 13,7% del PIB, porcentaje mayor en 1,2% del PIB respecto al observado en 2010. Por componentes, los impuestos internos, en particular los que recaen sobre la renta y patrimonio, muestran un incremento de 1,2% del PIB respecto al año anterior. El aporte más significativo estuvo a cargo del sector de explotación de minas y canteras, en especial petróleo crudo y gas natural, que con sus aportes contribuyen con cerca del 0,73% del PIB³. El resto de los impuestos indirectos, internos y externos, refuerzan la tendencia observada aumentando el recaudo en 0,3% y 0,1% del PIB, respectivamente, lo que se traduce, en términos de PIB, en un incremento general de los ingresos tributarios respecto a 2010.

El buen comportamiento de la recaudación tributaria se explica, antes que todo, por la reactivación de la actividad económica, que alcanzó el 6,1% en el cuarto trimestre del año, frente al mismo trimestre del año anterior⁴ y que en 2011 creció 5,9%, comportamiento significativo toda vez que se venía de un crecimiento anual de 4% en 2010 y de solo un 1,7% en 2009⁵. Otro factor importante que contribuyó a mejorar el recaudo está relacionado con el efecto de las normas dictadas para fortalecer el recaudo, como la Ley 1430 de 2010, sobre control tributario y competitividad; los Decretos 4114 y 4115 de 2010, que redujeron el arancel a casi 4.000 bienes de capital y materias primas, los Decretos 492 y 511 de 2011, que modificaron subpartidas arancelarias y el Decreto Legislativo 4825 de 2010, que estableció medidas tributarias para financiar la atención de los damnificados y daños causados por la inclemente temporada invernal. Además, el fortalecimiento en el control a la evasión y la ampliación de la base de contribuyentes por parte de la DIAN fueron también importantes para mejorar los resultados.

Lo anterior impacta de manera importante los recaudos relacionados con la renta y las importaciones, que se refleja en los niveles de recaudo de los conceptos de impuestos sobre la propiedad y la renta e importaciones como porcentaje del PIB. Superando lo previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo-MFMP 2010 que sirvió de base al presupuesto 2011, que consideraba que pasada la crisis económica mundial la economía nacional se encaminaría en una senda de crecimiento similar al de su potencial⁶.

En efecto, el comportamiento de la economía colombiana en 2011 registra un crecimiento real del PIB del 5,9%. Es de resaltar que treinta (30), de los cuarenta y ocho (48) subsectores, muestran un comportamiento positivo a diciembre. Y de estos, seis (6) subsectores contribuyen con cerca de 3 puntos porcentuales a dicha variación. Aunque algunos subsectores

³ Ecopetrol aporta el 0,52% de dicho incremento, con \$3.155 mm con un incremento neto de \$2.455 mm.

⁴ Boletín de prensa No. 70, 22 de diciembre de 2011. Producto Interno Bruto, tercer trimestre 2011, www.dane.gov.co. La variación trimestral de septiembre de 2010 fue de -0,8% y en 2011 alcanza 1,7%.

⁵ Comunicado de prensa, marzo 22 de 2012, www.dane.gov.co

⁶ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010, pág. 256. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

experimentan caídas nominales importantes, sin embargo, no afectan significativamente el resultado global, como en el caso del sector de metales preciosos y no ferrosos (-13.6)⁷.

Es destacable el crecimiento de los siguientes sectores: carrocerías (42,3%); otros tipos de equipo de transporte (26,3%); calzado (19,9%); ingenios azucareros (17,5%); vehículos automotores (14,0%); producción de carnes y pescados (12,6%); otros productos textiles (11,9%); industria de minerales no metálicos (10,7%) y aceites y grasas, frutas, entre otros. De otro lado, las ventas del comercio al por menor registraron un ascenso de 10,3% en el año, mostrando una sostenible recuperación del consumo de los hogares, que se expresa en las ventas que experimentan los equipo de informática y hogar (31,5%); vehículos (23,1%); calzado y artículos de cuero (19,8%) y artículos de ferretería, vidrios y pinturas (18,5%); entre los más destacables. En general, quince (15) de las dieciséis (16) líneas de grupo de mercancías muestran crecimiento.⁸

Este resultado de la actividad económica se refleja en el recaudo de los ingresos corrientes, afectando positivamente el comportamiento de los ingresos tributarios que representan el 99,3% del total de ingresos recaudados, \$67,5 billones. Por su parte, los ingresos no tributarios, representan solo 0,7% del total, \$572 mm, del recaudo observado.

Al cierre de 2011, el recaudo de ingresos tributarios alcanzó \$84 billones. Los principales impuestos internos, tales como, impuesto de renta, timbre nacional, impuesto al patrimonio e IIVA, alcanzaron \$61,3 billones, 72,9% del aforo. Es de anotar que el impuesto al patrimonio registró un recaudo significativo de las cuotas de los contribuyentes, personas naturales y jurídicas, que tienen patrimonio superiores a \$1 mm de acuerdo con la establecido con el Decreto Legislativo 4825 de 2010⁹, la Ley 1370 de 2009¹⁰ y la Reforma Tributaria Ley 1111 de 2006. El impuesto de renta y complementarios obtuvo una ejecución consistente con el comportamiento de la economía, creciendo como porcentaje del PIB del 4,6% en 2010 al 5,5% en 2011. El impuesto de timbre, muestra un recaudo de \$123,9 mm, 129,6% del aforo¹¹. En el cuadro 2 se presenta la composición del recaudo por concepto de ingreso.

Los recaudos por impuestos a la actividad externa - IVA externo y Aduanas y Recargo, muestran un porcentaje de ejecución de 114,5%, superior en 14,6% nominal a lo observado el año anterior, mejorando su participación en términos del PIB en

⁷ Boletín de prensa, 27 de febrero de 2012. Muestra Mensual Manufacturera, www.dane.gov.co.

⁸ Boletín de prensa, 23 de febrero de 2012, Muestra Mensual de Comercio al por Menor. www.dane.gov.co.

⁹ Artículo 5º, donde se establecen tarifas sobre patrimonios entre \$1,0 mm y menos de \$3,0 mm. *Del uno por ciento (1.0%) sobre la base gravable prevista en el artículo 4º del presente decreto, cuando el patrimonio líquido sea igual o superior a mil millones de pesos (\$1.000.000.000) y hasta dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000). Del uno punto cuatro por ciento (1.4%) sobre la base gravable prevista en el artículo 4º del presente decreto, cuando el patrimonio líquido sea superior a dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) e inferior a tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000).* Artículo 9º, donde determina que "Créase una sobretasa al impuesto al patrimonio a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta de que trata la Ley 1370 de 2009. Esta sobretasa es del veinticinco por ciento (25%) del impuesto al patrimonio.

¹⁰ Artículo 5º, donde se escalona la tarifa, de acuerdo al rango del patrimonio a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta cuyos patrimonios líquidos a enero 1 de 2011 fueran superiores a \$3 mm. *Del dos punto cuatro por ciento (2.4%) para patrimonios cuya base gravable sea igual o superior a tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000) sin que exceda de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000). Del cuatro punto ocho por ciento (4.8%) para patrimonios cuya base gravable sea igual o superior a cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000).*

¹¹ Tomado de www.dian.gov.co, Cifras y Gestión, Estadísticas fiscales, recaudo mensual por tipo de impuesto 1970-2011.

0,1%. En este resultado influye el dinamismo en las importaciones CIF¹² que crecen un 35,4%¹³ en 2011, respecto a los registros de 2010, registrando igualmente una mejora de 19,1%, en la relación de precios implícitos¹⁴, que pasa a US\$2,05 en 2011 frente a US\$1,72 observado a diciembre de 2010. El volumen¹⁵ crece 13,7%, menos de lo que lo hacen los precios, 35,4%.

Como resultado de lo anterior, el recaudo externo real respecto al estimado a diciembre de 2011, muestra una ejecución de más de \$2.455,5 mm¹⁶, explicado en el tipo de cambio que experimentó una devaluación de cerca de 1,5%¹⁷, y la reactivación de las importaciones después de experimentar reducciones importantes en lo corrido del año anterior, junto a la liberación de aranceles para algunos productos que disminuyen tarifas efectivas de IVA externo y arancel, 11,9% y 4,4%, respectivamente y las reducciones arancelarias efectivas desde mayo de 2008.

Los ingresos obtenidos por el Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF ascendieron a \$5.070 mm, 159,1% del aforo programado y 0,8% del PIB para 2011, observándose una mejora sustancial en el recaudo, frente a los registros de los últimos años, producto de dos (2) importantes circunstancias; la primera, tiene que ver con la eliminación de exenciones a sectores que no pagaban algunos operadores financieros¹⁸, tales como: i) compensación y liquidación de valores o de reporte; ii) operaciones simultáneas o transferencia temporal de valores; iii) operaciones de compensación y liquidación de valores, derivados, divisas o en bolsas de productos agropecuarios o de otros *commodities*, incluidas las garantías; y iv) desembolsos de créditos, y segundo, una mayor gestión y control en el cobro de dicho impuesto. Cabe anotar, que por decreto de emergencia 4825 de 2010, se destinó un (1) punto de los cuatro (4) del GMF para la atención de la emergencia de la ola invernal.

Los recaudos del impuesto a la gasolina y al ACPM, registraron al cierre de 2011 una ejecución de \$1.603 mm, 116,6% del aforo, 0,3% del PIB, manteniendo, como porcentaje del PIB, el nivel de recaudos del año anterior. Mostrando en el 2011, una recuperación en el porcentaje de ejecución de recaudo, con un crecimiento nominal del 13%, el cual se había mantenido bajo durante varios períodos por la caída de las ventas nacionales de gasolina motor (regular y extra) y ACPM, ganando solo 0,001% en términos del PIB, junto con el incremento anual de la tarifa (que se realiza el 1º de marzo de cada año de acuerdo con la inflación estimada por el Banco de la República, 3% para el año 2011).

¹² Cost, Insurance and Freight, Coste (seguro y flete, puerto de destino convenido). El vendedor se hace cargo de todos los costos, incluidos el transporte principal y el seguro, hasta que la mercancía llegue al puerto de destino. Aunque el seguro lo ha contratado el vendedor, el beneficiario del seguro es el comprador.

¹³ Avance de comercio exterior No. 368, enero 13 de 2012.

¹⁴ Valor en US\$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos.

¹⁵ Como magnitud física, peso.

¹⁶ Memorando del Subdirector de Tesorería del MHCP, enero 18 de 2012.

¹⁷ Datos tomados de la serie estadísticas del Banco de la República, www.banrep.gov.co, Serie histórica, tasa de cambio representativa del mercado, archivo IQYSerie histórica, tomado el día 19 de enero de 2012.

¹⁸ "Para que las operaciones de pago o desembolsos a terceros, diferentes al inversionista inicial, queden gravadas con el 4 por 1.000, porque no corresponden a operaciones propias del mercado financiero. Con esta decisión el recaudo tributario podría aumentar en cerca de 400 mil millones de pesos. El Espectador 26 de Nov. de 2010".

El resto de impuestos en conjunto se ejecutan en un 122,4% del aforo, entre los cuales se encuentran el impuesto de timbre sobre salida al exterior, el impuesto al oro y al platino y el impuesto al turismo, cuyos montos no impactan significativamente en el PIB, pero muestran una buena ejecución, como los otros conceptos de ingresos.

En general, el buen comportamiento de los ingresos corrientes, en especial los tributarios, al lograr 112,5% del aforo, permite obtener el cumplimiento de la meta de la vigencia, reduciendo la presión de la ejecución de las otras fuentes de financiamiento aforadas en el presupuesto, tales como la enajenación de activos y el crédito externo.

Cuadro 2
Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2011
Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 11/10 (5)	Porcentaje del PIB	
			2010 (3)	2011 (4)=(2/1)		2010 (6)	2011 (7)
I.- Ingresos Tributarios	74.680	84.047	95,2	112,5	24,9	12,4	13,6
Impuestos Directos	33.532	37.531	109,9	111,9	37,3	5,0	6,1
Renta y Complementarios *	30.323	33.302	111,2	109,8	31,3	4,7	5,4
Impuesto al Patrimonio	3.209	4.228	92,3	131,7	114,8	0,4	0,7
Impuestos Indirectos internos	27.203	30.543	84,5	112,3	17,4	4,8	5,0
IVA	22.525	23.728	76,5	105,3	11,7	3,9	3,9
GMF	3.187	5.070	81,5	159,1	57,2	0,6	0,8
Gasolina y ACPM	1.375	1.603	102,7	116,6	13,0	0,3	0,3
Resto	117	143	128,0	122,4	10,8	0,0	0,0
Impuestos Indirectos externos	13.945	15.974	95,0	114,5	14,6	2,6	2,6
II.- Ingresos No Tributarios	434	572	125,0	131,9	(9,9)	0,1	0,1
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	434	572	125,0	131,9	(9,9)	0,1	0,1
III.- TOTAL (I +II)	75.114	84.620	95,5	112,7	24,6	12,5	13,7

* Incorpora el Impuesto de Timbre Nacional

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

Los recaudos de ingresos no tributarios, al cierre de 2011 presentan una ejecución de \$572 mm, 131,9% de lo programado para la presente vigencia. Porcentaje importante que emula lo observado en los otros recursos corrientes de la Nación. Dentro de estos ingresos concurren recursos generados por las multas impuestas por las entidades públicas del orden nacional, al igual que los recursos que recaudan algunas entidades por mandato de la ley, tales como: Ministerio de Transporte a través de las personas naturales y jurídicas que no hicieron efectiva la reposición vehicular (chatarrazación) en cerca de \$235,6 mm y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN con \$37,5 mm. En el Ministerio de Transporte se registran recaudos por concepto de especies venales por \$74,2 mm. Además de los recursos generados por los contratos de estabilidad jurídica de que trata la Ley 963 de 2005, con recaudos de \$21,1 mm. Por multas generales del sector público central se registraron recaudos de \$61 mm. Por último, en contribuciones no especificadas se recaudaron cerca de \$21,9 mm. Estos conceptos explican cerca del 80% de los recaudos corrientes no tributarios.

2.2. Recursos de Capital. El aforo vigente por recursos de capital asciende a \$54,6 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital¹⁹. Al cierre de 2011, estos recursos registraron un recaudo del 81,1% respecto al monto total aforado, frente a 78,6% observado en igual período de 2010, equivalente a \$44,2 billones. Sin variación en el crecimiento nominal en relación con lo recaudado en 2010, este resultado se explica por el buen comportamiento de los recursos corrientes de la Nación, que posibilitó menos operaciones en materia de financiamiento, menor acceso a recursos de capital, con lo cual se liberan recursos para otros agentes mientras que con recursos ordinarios se logra atender los requerimientos del presupuesto de gastos. Los recursos del crédito, interno y externo, constituyen cerca del 65,6% del total del aforo de dichos recursos, \$35,8 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 34,4%, \$18,8 billones.

Los recursos del crédito (desembolsos internos y externos) alcanzaron un monto de colocaciones de \$35,1 billones al cierre de 2011, 98% del aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron \$29,4 billones, 66,9% del total del recaudo de los recursos de capital y 105% del aforo de crédito interno, porcentaje consistente con la programación y fortalecimiento que ha tenido el mercado interno de capitales, y la confianza en lo que corresponde a los papeles del Gobierno.

La política de manejo de deuda externa, permite acudir en menor proporción al mercado internacional para acceder a los recursos, por lo que los recursos efectivos obtenidos durante la vigencia solo llegaron a 72,5% del aforo, a pesar de la aceptación importante de los papeles ofrecidos por el Gobierno por la mejor calificación del país y la declaratoria de grado de inversión de tres importantes calificadoras en el primer semestre de 2011²⁰.

En los otros recursos de capital se presenta una reducción de la ejecución, dado que se pasa de una ejecución de 51,7%, \$9,8 billones en 2010, a 47,3%, \$8,9 billones en 2011. Cabe resaltar que el resultado lo explica fundamentalmente los recaudos de los excedentes financieros por \$6,8 billones, el 97,9% del aforo. Porcentaje importante, dado que los recursos por dicho concepto se aproximaron a la meta programa. Los principales fondos, por monto de recursos, son los siguientes:

¹⁹ Los otros recursos de capital contienen, principalmente: la enajenación de activos, los excedentes financieros de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, los reintegros y recursos no apropiados y la recuperación de cartera.

²⁰ "La agencia -S&P- ratificó a Colombia dentro del selecto grupo de países, al subir la nota a la deuda de largo, que pasó de BB+ a BBB- y la de corto plazo que pasó de B a A3, ambas con un panorama estable". *larepublica.com.co*, Marzo 16 de 2011. Como Moody's Investor Service ya califican a Colombia dentro del grado de inversión este año. La nota de Fitch ahora es equivalente al BBB- de S&P y al Baa3 de Moody's. <http://www.portafolio.co/junio> 22 de 2011.

Cuadro 3
Presupuesto de la Nación - Excedentes Financieros 2011
Miles de millones de pesos

Entidad	Valor
Ecopetrol	5.276
ANH	587
Banco Agrario	132
Supernotariado	194
Entidades Financieras	133
Sector Eléctrico	216
Resto	260
Total	6.797

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

Por otro lado, los recaudos de los otros conceptos fueron: i) rendimientos financieros por \$ 882,4 mm, 152,3% del aforo; ii) reintegros y recursos no apropiados con \$308,2 mm, 125,6% del aforo, porcentaje importante y iii) recaudos en la recuperación de cartera de \$222,7 mm, 211,7% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por el Metro de Medellín por \$98 mm, cerca del 47% de lo recaudado al cierre de 2011.

2.3. Renta Parafiscal. Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a diciembre de 2011 recaudó \$1.019 mm, 113,6% del aforo definitivo. Sin embargo, es una reducción nominal de 14,4% respecto a lo observado para 2010.

2.4. Fondos Especiales. En el caso de la ejecución de los Fondos Especiales, Cuadro 3, se observa un nivel de recaudo de 96,9%, \$7,6 billones, respecto al aforo definitivo. Este valor equivale a una reducción como porcentaje del PIB, al pasar de 1,3% en 2010 a 1,2% en 2011. Su variación nominal muestra un crecimiento de 11,4%, respecto a lo observado en el mismo período del año anterior, a pesar del bajo nivel de recaudo que muestra el resto de los fondos, excluyendo los más importantes. En este sentido, algunos fondos registran porcentajes de recaudo importantes, tales como: Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud con 158,2%²¹; Fondo Internos de la Policía 138,4%; Fondo de Solidaridad Pensional con 124,2%²²; Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos con 119,8%; Fondo Internos del Ministerio de Defensa con 105,5% y Fondo Sector Justicia con 102,9%. La baja ejecución del resto de los fondos obedece, a la dificultad de registro oportuno de la ejecución por parte de las entidades en el sistema de información SIIF Nación II.

²¹ Cerca de \$1,1 billones corresponde a excedentes financieros incorporados en el aforo y registrado en la ejecución. De otro lado, \$640 mm se explican con los recaudos por concepto de soat y fonsat.

²² Incorpora recursos por concepto de rendimientos financieros por \$25,3 mm y excedentes por 136,3 mm.

Cuadro 4

Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2011

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 11/10 (5)	Porcentaje del PIB	
			2010 (3)	2011 (4)=(2/1)		2010 (6)	2011 (7)
Fondo Nal. de Regalías	1.735	1.113	83,4	64,1	(29,1)	0,3	0,2
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	1.291	2.043	71,3	158,2	133,5	0,2	0,3
Fondo de Solidaridad Pensional	633	786	62,5	124,2	117,4	0,1	0,1
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	517	477	94,1	92,4	1,0	0,1	0,1
Fondo de Salud de la Policía	515	477	94,2	92,6	1,0	0,1	0,1
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	223	236	88,3	105,5	21,1	0,0	0,0
Fondo Financiación del Sector Justicia	220	228	70,0	103,7	(11,2)	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	197	172	101,2	87,0	5,1	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	145	200	91,9	138,4	36,7	0,0	0,0
Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos	121	144	100,9	119,8	(3,3)	0,0	0,0
Resto de Fondos	2.235	1.715	67,8	76,7	(20,4)	0,4	0,3
Total Fondos Especiales	7.832	7.591	76,4	96,9	11,4	1,3	1,2

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

3. PRESUPUESTO DE GASTOS 2011

El Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2011 por cuantía de \$147,3 billones²³, \$134,7 billones financiados con recursos de la Nación y \$12,6 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el cuadro 5.

Cuadro 5

Presupuesto inicial de gastos 2011

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	77.833	4.902	82.735	57,8	39,0	56,2
Gastos de Personal	15.636	881	16.517	11,6	7,0	11,2
Gastos Generales	4.582	411	4.994	3,4	3,3	3,4
Transferencias	57.607	2.230	59.837	42,8	17,8	40,6
Operación Comercial	8	1.379	1.387	0,0	11,0	0,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	35.735	2	35.737	26,5	0,0	24,3
Deuda Externa	7.130	1	7.131	5,3	0,0	4,8
Deuda Interna	28.605	1	28.606	21,2	0,0	19,4
III. INVERSION	21.127	7.657	28.784	15,7	61,0	19,5
IV. TOTAL (I + II + III)	134.694	12.561	147.255	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	98.960	12.559	111.519	73,5	100,0	75,7

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

²³ Ley 1420 del 13 de diciembre de 2010 y Decreto de Liquidación 4803 del 29 de diciembre de 2010.

3.1. Modificaciones Presupuestales. Durante la vigencia fiscal de 2011, se adicionó el PGN mediante convenios interadministrativos \$552 mm, por donaciones \$5 mm, y por el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón grave calamidad pública (\$3,5 billones). Considerando estas modificaciones, la apropiación definitiva a diciembre de 2011 ascendió a \$151,3 billones, \$4,1 billones más de lo aprobado por el Legislativo. El resumen de las modificaciones se presenta en el cuadro 6.

Cuadro 6
Modificaciones presupuestales 2011
Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
Apropiación Inicial	Ley 1420	13 de diciembre de 2010	147.255
Adición	Convenios Interadministrativos (Artículo 26, Decreto 4803 de 2010)	Enero a diciembre de 2011	552
Donación	Decretos 635, 1563, 1862, 2077, 2427 y 2583	7 de marzo, 13 y 27 de mayo, 13 de junio, 7 y 19 de julio de 2011	5
Emergencia Social	Decreto 145	21 de enero de 2011	3.500
Apropiación Definitiva			151.312

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

3.1.1 Adición por convenios interadministrativos. El artículo 26 del Decreto 4803 del 29 de diciembre de 2010, establece que *"cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, celebren contratos entre sí, que afecten sus presupuestos, con excepción de los de crédito, harán los ajustes mediante resoluciones del jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica así como las señaladas en el artículo 5 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dichos ajustes deben realizarse por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos..."*

En la vigencia de 2011 se adicionaron apropiaciones por convenios interadministrativos por \$552 mm, que representan el 0,5% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7

Adiciones por convenios interadministrativos 2011

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación porcentual Total/Aprop (4)
I. FUNCIONAMIENTO	61	167	228	0,3
Gastos de personal	3	2	5	0,0
Gastos generales	41	0	41	0,7
Transferencias	17	27	45	0,1
Operación comercial	-	138	138	8,9
II. INVERSION	96	228	324	1,0
III. TOTAL SIN DEUDA (I + II)	157	396	552	0,5

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

En el anexo 1 se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones por convenios interadministrativos acumuladas a diciembre de 2011.

3.1.2 Donaciones: Durante el transcurso de la vigencia fiscal de 2011 se incorporaron al PGN algunas donaciones mediante decreto del Gobierno nacional por valor total de \$5 mm. Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 33 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en el cuadro 8 se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones por donaciones.

Cuadro 8

Adiciones por Donaciones 2011

Millones de pesos

No. Decreto	Fecha del Decreto	Entidad	Donante	Objeto de la Donación	Valor
635	7 de marzo	Ministerio del Interior y Justicia	Gobierno de Estados Unidos de Americas	Segunda lista de Proyectos aprobados por el comité Bilttaeral en aplicación del memorando de entendimiento suscrito entre los dos Gobiernos	885
1563	13 de mayo	Instituto Nacional de Concesiones -INCO-	Banco Interamericano de Desarrollo -BID	Fortalecimiento de las capacidades del INCO para diseñar e implementar nuevas modalidades de vinculación de capital privada en los proyectos de infraestructura	367
1862	27 de mayo	Contraloría General de la República	Banco Interamericano de Desarrollo -BID	Fortalecimiento de las capacidades de la Contraloría General de la República en la aplicación de los estándares internacionales de calidad en materia de auditoría	258
2077	13 de junio	Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Ministerio Holandes de Cooperación para el Desarrollo	Desarrollo del Programa para el sector ambiental	1.900
2427	7 de julio	Fiscalía General de la Nación	Gobierno de Estados Unidos de Americas	Proceso de adecuación física de las oficinas de la Unidad de Fiscalías Delegadas contra las Bandas Emergentes; sede Medellín	599
2583	19 de julio	Ministerio del Interior y Justicia	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Programa de Justicia y Derechos Humanos en Colombia	574
Total Donaciones					4.583

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

3.1.3 Emergencia económica, social y ecológica por razón grave calamidad pública. Mediante el Decreto 020 de enero 7 de 2011, se declaró “el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública” en consideración a que en noviembre de 2010 se agudizó en forma inusitada e irresistible el Fenómeno de la Niña desatado en todo el país y que constituyó un desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles, que ante este hecho sobreviniente se declaró la situación de calamidad pública en todo el territorio nacional hasta el 28 de enero de 2011. Con el ánimo de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos se decidió realizar modificaciones al presupuesto de la vigencia 2011 mediante el Decreto 145 de enero 21 de 2011, con una adición de \$5,7 billones de pesos. Sin embargo la Corte Constitucional mediante Sentencia C-216 del 29 de marzo de 2011, declaró inexecutable este decreto por lo cual el monto de la adición ajustada ascendió a \$3,5 billones que se encontraban comprometidos al momento del fallo.

3.1.4 Ley de Traslados: Luego de que fuera declarada inexecutable por la Corte Constitucional la segunda declaratoria de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional, Decreto 020 de 2011, el Honorable Congreso de la República aprobó la Ley 1451 del 21 de junio de 2011 que contempla algunas operaciones de traslados presupuestales, para enfrentar y dar solución a la grave situación de calamidad pública resultado de la emergencia invernal originada por el Fenómeno de La Niña durante las vigencias 2010 y 2011.

Las operaciones tienen como fuente, los siguientes contracréditos:

- \$550 mm del servicio de la deuda, de los cuales \$414 mm al FNC, \$50 mm al Fondo Adaptación y \$50 mm al ICA, para control de plagas y enfermedades, entre otros;
- \$100 mm del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) para vivienda de interés social con subsidio a la tasa de interés a través del FRECH;
- \$50 mm del portafolio del Fondo Nacional de Regalías, para el Fondo Adaptación;
- \$40,1 mm del presupuesto del Departamento Nacional de Planeación, de los cuales \$17,1 mm para el Fondo Adaptación y el resto para asignar, entre otros, a Acción Social, Ministerio de Cultura, Colciencias, Bancoldex y Fonam;
- \$600 mm de los presupuestos del Ministerio de Hacienda (\$300 mm), y del Ministerio de Protección Social (\$300 mm), para financiar subsidios eléctricos (\$200 mm); Unificación POS (\$280 mm); obras para la paz y caminos de prosperidad (\$90 mm), y el resto para completar la financiación de la UGPP y de los juegos nacionales;

- \$50 mm del INCO para Corredores de Competitividad, a través de INVÍAS, y
- \$113,8 mm que, en general, corresponden a modificaciones presupuestales internas en las entidades que hacen parte del PGN.

3.1.5 Escisión de Ministerios. Mediante la Ley 1444 de 2011, se escindieron unos Ministerios, y se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública, de tal forma y en desarrollo de la Ley en Mención se modificaron y crearon seis carteras así:

- ♦ **Ministerio del Interior y de Justicia:** Ministerio del Interior
Ministerio de Justicia y del Derecho
- ♦ **Ministerio de la Protección Social:** Ministerio del Trabajo
Ministerio de Salud y Protección Social
- ♦ **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

3.1.6 Presupuesto de gastos definitivo. Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2011 ascendió a \$151,3 billones, de los cuales \$138,4 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$12,9 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 9.

Cuadro 9
Presupuesto de gastos definitivo 2011
Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Definitivo		
	Nación (1)	Propios (2)	(3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	(6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	77.833	4.902	82.735	363	167	530	78.196	5.068	83.265
Gastos de Personal	15.636	881	16.517	(308)	2	(306)	15.327	884	16.211
Gastos Generales	4.582	411	4.994	719	13	732	5.301	425	5.726
Transferencias	57.607	2.230	59.837	(67)	12	(54)	57.540	2.242	59.782
Operación Comercial	8	1.379	1.387	20	139	159	28	1.518	1.546
II. SERVICIO DE LA DEUDA	35.735	2	35.737	(550)	-	(550)	35.185	2	35.187
Deuda Externa	7.130	1	7.131	(100)	-	(100)	7.030	1	7.031
Deuda Interna	28.605	1	28.606	(450)	-	(450)	28.155	1	28.156
III. INVERSION	21.127	7.657	28.784	3.911	166	4.077	25.038	7.823	32.861
IV. TOTAL (I + II + III)	134.694	12.561	147.255	3.724	333	4.057	138.419	12.893	151.312
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	98.960	12.559	111.519	4.274	333	4.607	103.234	12.892	116.125

1/ Las cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, convenios interadministrativos, etc.
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Frente al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, su tamaño es superior en 2,8%. Como resultado de las modificaciones, el 91,8% del PGN se financia con recursos de la nación y el 8,2% restante se financia con recursos propios de los Establecimientos Públicos.

4. EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS 2011

Comoquiera que el año 2011 fue el primero en que el total de las entidades que conforman el PGN entraron a registrar su gestión financiera pública en el Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF en línea, no obstante, algunas entidades como el Instituto de Bienestar Familiar-ICBF y Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, presentaron inconvenientes en el registro del 100% de la ejecución. De acuerdo con lo anterior, el presente informe corresponde a la información que a 31 de diciembre quedó registrada en el SIIF.

Cuadro 10
Ejecución presupuesto de gastos 2011
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	83.265	81.651	81.028	74.664	1.613	98,1	97,3	89,7	99,2	92,1
Gastos de Personal	16.211	15.972	15.935	15.732	239	98,5	98,3	97,0	99,8	98,7
Gastos Generales	5.726	5.539	5.213	4.722	187	96,7	91,0	82,5	94,1	90,6
Transferencias	59.782	58.806	58.611	53.080	976	98,4	98,0	88,8	99,7	90,6
Operación Comercial	1.546	1.335	1.268	1.131	211	86,4	82,1	73,1	95,0	89,1
II. SERVICIO DE LA DEUDA	35.187	33.714	33.692	32.785	1.473	95,8	95,8	93,2	99,9	97,3
Deuda Externa	7.031	6.126	6.108	5.400	905	87,1	86,9	76,8	99,7	88,4
Amortizaciones	3.024	2.374	2.373	2.189	651	78,5	78,5	72,4	100,0	92,2
Intereses	4.007	3.753	3.735	3.211	254	93,7	93,2	80,2	99,5	86,0
Deuda Interna	28.156	27.587	27.584	27.384	568	98,0	98,0	97,3	100,0	99,3
Amortizaciones	14.794	14.340	14.340	14.233	455	96,9	96,9	96,2	100,0	99,3
Intereses	13.361	13.248	13.244	13.152	114	99,1	99,1	98,4	100,0	99,3
III. INVERSION	32.861	31.114	27.590	21.592	1.746	94,7	84,0	65,7	88,7	78,3
IV. TOTAL (I + II + III)	151.312	146.479	142.310	129.041	4.833	96,8	94,1	85,3	97,2	90,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	116.125	112.766	108.619	96.256	3.360	97,1	93,5	82,9	96,3	88,6

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

A diciembre de 2011, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN²⁴ ascendió a \$146,5 billones, correspondientes al 96,8% de la apropiación definitiva de 2011. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$142,3 billones, correspondientes al 94,1% de la apropiación definitiva y al 97,2% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$129 billones,

²⁴ El PGN está conformado por el presupuesto nacional y por el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional. En el primero, se incluyen todas las ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público.

correspondientes al 58,3% de la apropiación definitiva y al 85,3% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 10²⁵.

Al final de la vigencia hubo pérdidas de apropiación por falta de compromisos por \$4,8 billones, de los cuales \$1,6 billones correspondieron a gastos de funcionamiento, \$1,4 billones al servicio de la deuda y \$1,7 billones a gastos de inversión. En el cuadro 11 se presenta el resumen de las pérdidas de apropiación del PGN.

De los \$4,8 billones de pérdidas de apropiación del PGN, \$3,1 billones (64,2%) correspondieron a recursos de la Nación y \$1,7 billones (35,8%), a gasto financiado con recursos de los establecimientos públicos nacionales.

Cuadro 11
Pérdidas de apropiación presupuesto 2011
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	936	677	1.613
Gastos de personal	187	52	239
Gastos generales	143	44	187
Transferencias	604	372	976
Operación comercial	2	209	211
II. INVERSION	697	1.053	1.750
III. SUBTOTAL (I + II)	1.633	1.730	3.363
IV. SERVICIO DE LA DEUDA	1.472	1	1.473
V. TOTAL (IV + III)	3.105	1.731	4.836

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

El 85,9% de las pérdidas de apropiación se concentran en los sectores de Servicio de la Deuda Pública (\$1,4 billones), Protección social (\$766 mm), Defensa y Seguridad (\$606 mm), Transporte (\$324 mm), Acción social (\$268 mm), Hacienda (\$228 mm), Interior y Justicia (\$199 mm), Comunicaciones (\$182 mm) y Minas y Energía (\$108 mm).

4.1. Ejecución presupuesto con recursos de la Nación. Para la vigencia fiscal de 2011, el presupuesto definitivo con recursos de la Nación ascendió a \$138,4 billones. De este total, se adquirieron **compromisos** por \$135,3 billones, correspondientes al 97,8% de la apropiación definitiva. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a \$132 billones, correspondientes al 95,3% de la apropiación definitiva y al 97,5% del monto comprometido para el

²⁵ Se entiende por compromisos los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las obligaciones, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

mismo año. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$120,2 billones, correspondientes al 86,9% de la apropiación definitiva y al 91,1% de las obligaciones adquiridas. Como resultado de la ejecución presupuestal, no se comprometieron apropiaciones con recursos de la Nación por \$3,1 billones, como se presenta en el cuadro 12.

Cuadro 12
Ejecución presupuesto de gastos con recursos de la Nación 2011
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	78.196	77.260	76.764	70.768	936	98,8	98,2	90,5	99,4	92,2
Gastos de Personal	15.327	15.140	15.115	15.016	187	98,8	98,6	98,0	99,8	99,3
Gastos Generales	5.301	5.158	4.856	4.404	143	97,3	91,6	83,1	94,1	90,7
Transferencias	57.540	56.936	56.768	51.339	604	99,0	98,7	89,2	99,7	90,4
Operación Comercial	28	26	25	9	2	91,8	89,0	32,3	96,9	36,3
II. SERVICIO DE LA DEUDA	35.185	33.713	33.691	32.784	1.472	95,8	95,8	93,2	99,9	97,3
Deuda Externa	7.030	6.126	6.108	5.400	904	87,1	86,9	76,8	99,7	88,4
Amortizaciones	3.023	2.373	2.373	2.189	650	78,5	78,5	72,4	100,0	92,2
Intereses	4.007	3.753	3.735	3.211	254	93,7	93,2	80,2	99,5	86,0
Deuda Interna	28.155	27.587	27.583	27.384	568	98,0	98,0	97,3	100,0	99,3
Amortizaciones	14.794	14.339	14.339	14.232	454	96,9	96,9	96,2	100,0	99,3
Intereses	13.361	13.248	13.244	13.152	114	99,1	99,1	98,4	100,0	99,3
III. INVERSION	25.038	24.344	21.509	16.684	694	97,2	85,9	66,6	88,4	77,6
IV. TOTAL (I + II + III)	138.419	135.317	131.963	120.236	3.102	97,8	95,3	86,9	97,5	91,1
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	103.234	101.604	98.272	87.452	1.629	98,4	95,2	84,7	96,7	89,0

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

4.1.1. Gastos de Personal y Generales. De una apropiación por \$15,3 billones para gastos de personal, en el año 2011 se comprometió un total de \$15,1 billones, el 98,8% del total de la apropiación; se obligó un total de \$15,1 billones, correspondiente al 98,6% de la apropiación y se pagó una suma de \$15,1 billones, el 98%. En cuanto a los gastos generales, de una apropiación de \$5,3 billones, se comprometió el 97,3% del total de la apropiación (\$5,2 billones); se obligó un total de \$4,9 billones, el 91,6%, y se pagaron \$4,4 billones, el 83,1%.

4.1.2. Transferencias. De una apropiación para transferencias de \$57,5 billones, se comprometió un total de \$56,9 billones en 2011, correspondiente al 99% del total de la apropiación; se obligó un total de \$56,8 billones, 98,7%, y se pagaron \$51,3 billones, el 89,2%. En el cuadro 13 se presenta la ejecución de los principales sectores que concentran este gasto en el PGN.

Cuadro 13

Ejecución transferencias con recursos de la nación 2011 - Principales sectores

Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
TRANSFERENCIAS	57.540	56.936	56.768	51.339	604	99,0	98,7	89,2	99,7	90,4
EDUCACION	20.747	20.743	20.742	20.482	4	100,0	100,0	98,7	100,0	98,7
PROTECCION SOCIAL	20.357	20.199	20.146	16.463	159	99,2	99,0	80,9	99,7	81,7
HACIENDA	6.485	6.387	6.335	5.398	99	98,5	97,7	83,2	99,2	85,2
DEFENSA Y SEGURIDAD	5.659	5.479	5.472	5.343	180	96,8	96,7	94,4	99,9	97,7
AMBIENTE, VIVIENDA Y DLO TERR.	1.289	1.282	1.282	1.281	7	99,5	99,5	99,4	100,0	99,9
SUBTOTAL	54.538	54.090	53.977	48.967	448	99,2	99,0	89,8	99,8	90,7
RESTO DE SECTORES	3.002	2.846	2.791	2.372	156	94,8	93,0	79,0	98,1	85,0

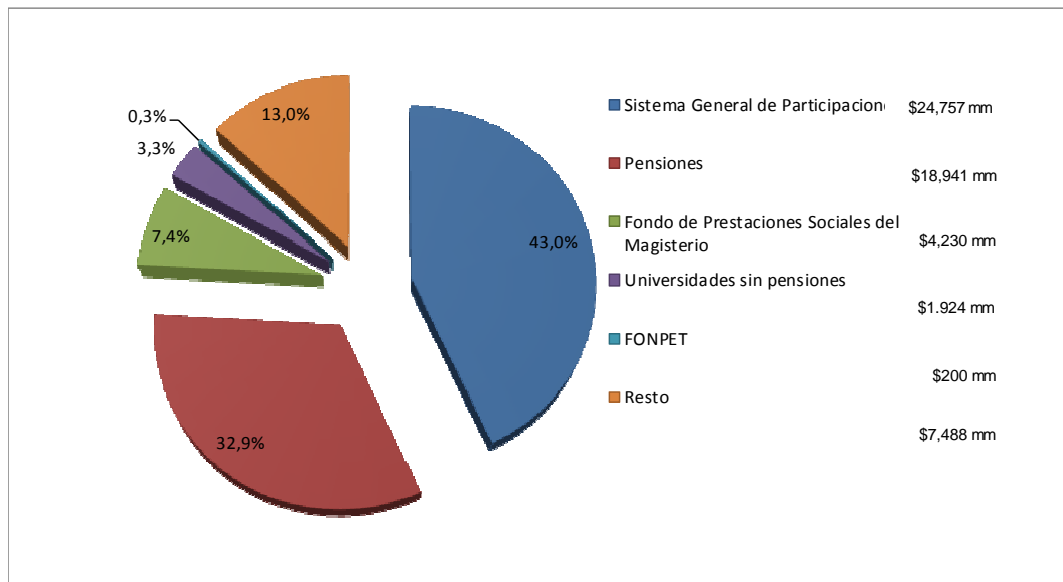
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Es de anotar que la ejecución presupuestal se concentró en las entidades responsables de transferencias de gran cuantía como las que se asignan a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones, a los pensionados, al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, a las universidades y al Fonpet, que en conjunto representan el 87% de las apropiaciones para transferencias, como se presenta en el gráfico 1.

Gráfico 1

Concentración transferencias recursos nación 2011

Participación Porcentual



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

4.1.3. Servicio de la deuda 2011. De una apropiación total por \$35,2 billones, \$17,8 billones corresponden a amortizaciones, es decir, el 50,6%, y \$17,4 billones a intereses, el 49,4%, como se presenta en el cuadro 14.

Cuadro 14

Ejecución servicio de la deuda con recursos de la nación 2011

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
Deuda Externa	7.030	6.126	6.108	5.400	904	87,1	86,9	76,8	99,7	88,4
Amortizaciones	3.023	2.373	2.373	2.189	650	78,5	78,5	72,4	100,0	92,2
Intereses	4.007	3.753	3.735	3.211	254	93,7	93,2	80,2	99,5	86,0
Deuda Interna	28.155	27.587	27.583	27.384	568	98,0	98,0	97,3	100,0	99,3
Amortizaciones	14.794	14.339	14.339	14.232	454	96,9	96,9	96,2	100,0	99,3
Intereses	13.361	13.248	13.244	13.152	114	99,1	99,1	98,4	99,3	99,3
TOTAL (I + II + III)	35.185	33.713	33.691	32.784	1.472	95,8	95,8	93,2	99,9	97,3
Amortizaciones	17.817	16.712	16.712	16.421	1.105	93,8	93,8	92,2	100,0	98,3
Intereses	17.368	17.000	16.979	16.363	368	97,9	97,8	94,2	99,9	96,4

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

De los \$7 billones apropiados para atender el servicio de la deuda externa en 2011, se comprometieron \$6,1 billones, el (87,1% de la apropiación total), se obligaron \$6,1 billones (86,9%), y se pagaron \$5,4 billones (76,8%). En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación total de \$28,2 billones, se comprometieron \$27,6 billones (98%), obligaron \$27,6 billones (98%) y se pagaron \$27,9 billones (97,3%).

De las pérdidas de apropiaciones en el servicio de la deuda por \$1,5 billones, \$904 mm correspondieron al servicio de la deuda externa y \$568 mm al servicio de la deuda interna.

4.1.4. Inversión con recursos de la nación 2011. De una apropiación definitiva por \$25 billones para inversión, se comprometieron \$24,3 billones, el 97,2% de la apropiación total. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron \$21,5 billones, el 85,9% de la apropiación y el 88,4% de los compromisos adquiridos. El total de pagos, por su parte, ascendió a \$16,7 billones, equivalentes al 66,6% del total apropiado y 77,6% de las obligaciones adquiridas.

El 90,1% de las apropiaciones de inversión se concentró en diez sectores, a saber: Transporte, Interior y Justicia, Protección Social, Acción y Apoyo Social, Minas y Energía, Defensa y Seguridad, Hacienda, Agropecuario, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Educación, como se presenta en el cuadro 15.

Dentro de estos sectores se ejecutaron los proyectos más significativos de la política del Gobierno actual, de manera que en Transporte, dentro de la vigencia 2011, se registró una ejecución de \$4,2 billones dentro de los cuales se ejecutaron \$845 mm en la concesión Ruta del Sol, \$604 mm corredores complementarios de competitividad, \$484 mm para la Transversal de las Américas, \$415 mm en vías terciarias.

Por su parte, el sector Interior y Justicia dedicó más del 90% de su apropiación definitiva a la atención humanitaria y la rehabilitación de las Zonas afectadas por la ola invernal, ejecutando para este propósito la suma de \$3,4 billones.

También vale la pena resaltar la ejecución del sector de Protección Social que ascendió a \$3,6 billones, de los cuales correspondieron \$942 mm a la unificación del POS subsidiado; \$860 mm al FOSYGA y \$782 mm al fondo de solidaridad pensional.

Cuadro 15 Ejecución inversión con recursos de la nación 2011 - Principales Programas Miles de millones de pesos

Sector /Programa	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Perdidas de Apropiación (5)=(1-2)
TRANSPORTE	4.329	4.193	3.673	3.164	136
Corredores viales	3.964	3.862	3.449	3.039	102
Fortalecimiento institucional y buen gobierno	176	166	96	23	9
Programa de reposición vehicular	74	58	46	32	16
Corredores fluviales	53	45	42	37	8
Resto de Programas	63	61	39	34	1
INTERIOR	3.786	3.743	3.728	1.700	43
Adición ola invernal	3.414	3.414	3.414	1.546	0
Prácticas de buen gobierno en gestión del riesgo desastres	254	253	253	102	1
Resto de Programas	119	77	61	52	42
PROTECCIÓN SOCIAL	3.626	3.598	3.370	2.553	28
Unificación y universalización del régimen subsidiado	1.666	1.666	1.666	982	0
Adulto mayor	591	586	572	535	5
Prestación de servicios de salud	441	440	313	301	0
Fondo de solidaridad pensional	196	196	193	156	0
Vacunación - PAI	179	179	174	171	0
Protección salud pública	151	148	131	101	2
Eventos catastróficos y accidentes de tránsito - ECAT	148	147	107	101	1
Unificación y universalización del régimen subsidiado- APD	134	134	134	134	0
Resto de Programas	120	101	80	72	20
ACCION SOCIAL	2.856	2.827	2.531	2.248	29
Familias en Acción	1.291	1.291	1.266	1.170	0
Atención humanitaria de emergencia	768	768	720	650	0
Plan nacional de consolidación territorial - PNCT	246	240	136	42	5
Implementación Red Juntos	160	154	92	88	5
Generación de ingresos para la población rural	80	78	76	65	2
Generación de ingresos	73	70	42	42	3
Coordinación política de atención al desplazamiento	72	71	59	58	2
Control de cultivos ilícitos mediante erradicación manual forzosa	70	70	59	53	0
Resto de Programas	97	86	81	80	11
MINAS Y ENERGÍA	1.674	1.652	1.552	1.528	22
Subsidios eléctricos	1.075	1.075	1.067	1.067	0
Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas - FAZNI	162	162	162	162	0
Subsidios gas	157	157	157	157	0
Fondo de Energía Social - FOES	75	75	75	70	0
Programa de normalización de redes eléctricas – PRONE	60	59	26	26	1
Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas - FAER	43	43	9	0	0
Resto de Programas	102	81	57	47	21

Cuadro 15 (Continuación)
Ejecución inversión con recursos de la nación 2011 - Principales Programas
Miles de millones de pesos

Sector /Programa	Apropiación Definitiva (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Perdidas de Apropiación (5)=(1-2)
DEFENSA Y SEGURIDAD	1.454	1.408	1.192	887	46
Capacidad aérea, terrestre, marítima y fluvial	864	832	711	481	32
Construcción y mantenimiento de infraestructura	203	198	152	119	5
Dotación de armamento y material de guerra	193	190	178	167	3
Comunicaciones	63	60	55	36	3
Resto de Programas	132	129	96	84	3
HACIENDA	1.419	1.343	1.250	956	76
SITM - Bogotá	333	327	246	173	5
Eficiencia gubernamental	310	287	285	284	23
Fondo de adaptación	200	200	200	200	0
SITM - Cartagena de Indias	100	100	100	100	0
SITM - Cali	100	100	100	45	0
SITM - Soacha	87	52	52	0	35
SITM - Barranquilla	76	76	76	76	0
SITM - Bucaramanga	53	53	53	5	0
Resto de Programas	160	148	138	73	12
AGRICULTURA	1.403	1.352	1.053	1.044	51
Desarrollo rural con equidad	500	500	291	291	0
Distritos de riego	152	144	135	134	8
Vivienda rural	122	122	122	122	0
Subsidio integral EBAS	120	119	113	113	1
Programa nacional de reactivación agropecuaria - PRAN	93	93	93	93	0
Control y prevención a la producción agropecuaria y pesquera	78	52	36	32	26
Asistencia técnica	65	64	35	34	1
Fondo Comercialización	50	50	37	37	0
Resto de Programas	224	210	192	189	14
AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL	1.077	1.056	856	681	21
Subsidio familiar de vivienda	733	729	576	416	3
Inversiones sectoriales de entidades territoriales dentro y fuera del plan departamental de agua	149	149	143	137	0
Resto de Programas	195	178	138	129	17
EDUCACIÓN	942	924	822	687	18
Cobertura educativa	271	261	243	234	10
Atención integral primera infancia	234	234	208	178	0
Infraestructura educativa	224	224	191	109	0
Universidades	104	104	104	104	0
Calidad educativa	52	48	32	28	4
Resto de Programas	56	53	43	34	3
SUBTOTAL	22.567	22.098	20.027	15.449	469
RESTO DE SECTORES	2.471	2.246	1.482	1.235	52
TOTAL	25.038	24.344	21.509	16.684	63

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

5. EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS CON RECURSOS PROPIOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS NACIONALES

De la meta de recaudo de los ingresos²⁶ aforados para los EPN en el año 2011 se ejecutó 92,9%. De un aforo por \$12,9 billones se alcanzó un recaudo de \$12 billones, 7,1% por debajo de lo previsto. El recaudo nominal 2011 disminuyó \$721 mm con respecto a la ejecución 2010.

²⁶ La información se tomó de los reportes presentados a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, DGPPN, por parte de las entidades ejecutoras.

Por su parte, del presupuesto de gastos de los establecimientos públicos para la vigencia 2011 por \$12,9 billones, el 39,3% se destinó a gastos de funcionamiento, el 0,1% al servicio de la deuda y el 60,6% a gastos de inversión (Cuadro 16).

Cuadro 16
Ejecución presupuestal gastos²⁷ con recursos propios 2011
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	5.068	4.391	4.264	3.896	677	86,6	84,1	76,9	97,1	91,4
Gastos de Personal	884	831	820	716	52	94,1	92,8	81,0	98,6	87,3
Gastos Generales	425	380	357	318	44	89,5	84,2	75,0	94,0	89,1
Transferencias	2.242	1.870	1.843	1.740	372	83,4	82,2	77,6	98,6	94,4
Operación Comercial	1.518	1.309	1.244	1.122	209	86,3	81,9	73,9	95,0	90,2
II. SERVICIO DE LA DEUDA	2	1	1	1	1	64,3	64,3	52,1	100,0	81,2
Deuda Externa	1	1	1	0	0	63,8	63,8	46,0	100,0	72,0
Deuda Interna	1	1	1	1	0	64,6	64,6	57,8	100,0	89,5
III. INVERSION	7.823	6.770	6.082	4.908	1.053	86,5	77,7	62,7	89,8	80,7
IV. TOTAL (I + II + III)	12.893	11.163	10.347	8.805	1.731	86,6	80,3	68,3	92,7	85,1
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	12.892	11.161	10.346	8.804	1.730	86,6	80,3	68,3	92,7	85,1

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

Durante 2011 el total de los compromisos asumidos por los establecimientos públicos con recursos propios ascendió a \$11,2 billones, las obligaciones a \$10,3 billones y los pagos sumaron \$8,8 billones.

En el cuadro 17 se presenta la información correspondiente a las siete entidades que concentran el 71,6% de las apropiaciones financiadas con recursos propios de los EPN. El resto de los establecimientos públicos con recursos propios lo componen 57 entidades con presupuestos que van desde \$106 millones del Instituto Caro y Cuervo, hasta los \$428,6 mm, en el caso de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

²⁷ La información se tomó de los registros que realizaron las entidades ejecutoras en el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF Nación.

Cuadro 17

Ejecución principales entidades con recursos propios 2011

Miles de millones de pesos

Entidad	Aforo (1)	Recaudo (2)	Participación porcentual recaudo (3)=(2/1)	Apropiación (4)	Compromisos (5)	Obligaciones (6)	Participación porcentual obligaciones (7)=(5/4)
ICBF	3.138	3.141	100,1	3.138	2.943	2.777	88,5
SENA	2.078	2.031	97,7	2.078	1.772	1.643	79,1
Fondo de Tecnologías de la Información	1.030	887	86,1	1.030	992	992	96,3
Agencia Nacional de Hidrocarburos	992	1.463	147,5	992	954	908	91,5
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	974	806	82,8	974	862	841	86,3
Superintendencia de Notariado y Registro	684	509	74,4	684	615	548	80,1
INVIAS	334	359	107,5	334	240	176	52,6
RESTO	3.663	2.785	76,0	3.663	2.784	2.463	67,2
TOTAL	12.893	11.982	92,9	12.893	11.163	10.347	80,3

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

En el caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en la vigencia 2011 el 76,9% (\$2,4 billones) de la apropiación presupuestal se dirigió a la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en materia de fortalecimiento de la familia, protección del menor de edad, (Mejoramiento del bienestar material, físico y mental de los niños). En este sentido y por su magnitud se destacan el programa Asistencia a la primera infancia y el programa apoyo a la niñez y a la familia.

Por su parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, que cumple el objetivo de formación profesional de los recursos humanos, ejecutó el 79,1% de su presupuesto. Por su magnitud se destacan el programa capacitación para la Formación Profesional al que le destina el 61,2% de sus apropiaciones.

En el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el 61,7% de la apropiación presupuestal se dirige a la ampliación de los programas de comunicaciones sociales y al aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el país.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos administra las reservas y recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación y promueve su aprovechamiento óptimo. El 33,3% de su presupuesto se dedica a los estudios, análisis y gestión de la exploración de los hidrocarburos.

La Agencia Logística de las Fuerzas Militares ejecutó el 86,3% de su apropiación presupuestal y dedica el 95,5% de su presupuesto a la desarrollar los planes de apoyo logístico y el abastecimiento de bienes y servicios que requiere el Ministerio de Defensa para el cumplimiento de su misión.

La Superintendencia de Notariado y Registro ejecutó el 80,1% de su apropiación presupuestal siendo la implantación del convenio para ejecución de proyectos de inversión para el sector justicia el principal gasto.

El INVIAS por su parte ejecutó el 52,6% de su apropiación y entre sus prioridades se encontraron el mejoramiento y mantenimiento vial, fluvial, férreo y marítimo y la seguridad y señalización vial.

Para el año 2011 los establecimientos públicos constituyeron un rezago por valor de \$1.610 mm, monto del cual se ejecutó \$965 mm. Esto es, el 59,9%. El rezago ejecutado corresponde al 7,5% de la apropiación presupuestal 2011 y el monto ejecutado es inferior en un 21,9% al de la vigencia anterior, al pasar de \$1.236 mm a \$965 mm (Cuadro 18)

Cuadro 18
Ejecución rezago presupuestal 2010 y 2011 con recursos propios
Miles de millones de pesos

Entidad	2010			2011		
	Constituido (1)	Ejecutado (2)	Porcentaje Ejecutado (3)=(2/1)	Constituido (4)	Ejecutado (5)	Porcentaje Ejecutado (6)=(5/4)
ICBF	259	247	95,5	235	61	25,8
Fondo de Tecnologías de la Información	142	141	99,9	286	285	99,7
SENA	209	201	96,4	201	-	-
INVIAS	98	96	97,9	145	116	80,4
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	60	60	99,1	101	88	87,1
Agencia Nacional de Hidrocarburos	11	9	79,7	88	80	90,8
Superintendencia de Notariado y Registro	45	44	97,7	77	70	90,7
RESTO	502	437	87,1	477	265	55,5
TOTAL	1.326	1.236	93,2	1.610	965	59,9

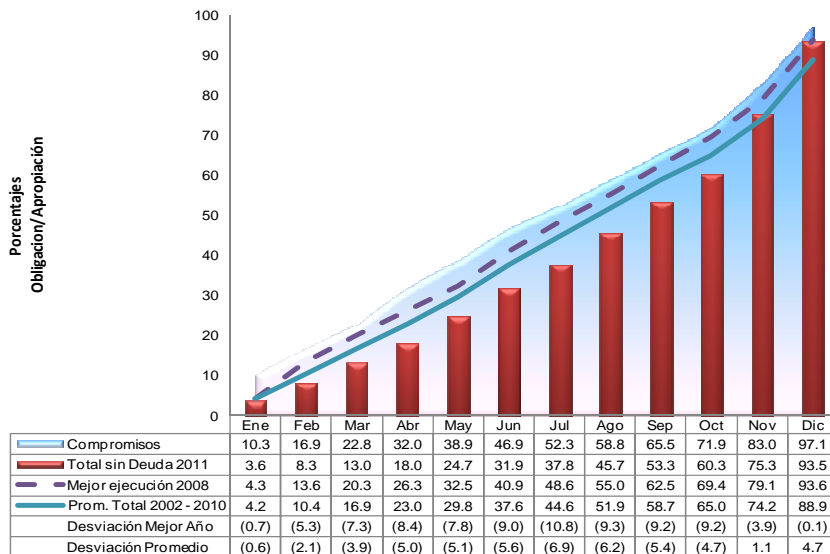
Nota: SENA, ICBF y otras entidades no registraron el 100% de la información en SIF

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

6. VELOCIDAD DE EJECUCIÓN

En el gráfico 2 se presentan las obligaciones como porcentaje de la apropiación definitiva, sin deuda, al cierre de la vigencia, es decir, se mide el valor de los bienes y servicios que se han recibido como porcentaje del valor total de las apropiaciones asignadas²⁸.

Gráfico 2
Velocidad de Ejecución 2011
Porcentaje



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

Al cierre de la vigencia 2011, los compromisos representan el 97,1% del total de las apropiaciones sin deuda, mientras que las obligaciones ascienden al 93,5% de las apropiaciones sin deuda. Este último porcentaje está por debajo en 0,1 punto respecto al mismo periodo en 2008 (mejor año de ejecución) y 4,6 puntos por encima del promedio del periodo 2002-2010.

En el cuadro 19 se presenta la ejecución sectorial sin deuda al cierre de 2011.

²⁸ "Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago" (Art. 1° Decreto 1957/07).

Cuadro 19

Ejecución Sectorial sin Deuda 2011

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Pérdidas de Apropiación	Porcentaje de Ejecución	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
Total PGN sin Deuda	116.125	112.766	108.619	96.256	3.360	97,1	93,5
ACCION Y APOYO SOCIAL	3.720	3.452	3.118	2.834	268	92,8	83,8
AGROPECUARIO	1.745	1.677	1.358	1.344	68	96,1	77,9
AMBIENTE, VIVIENDA Y DILLO TERR.	2.556	2.513	2.305	2.123	43	98,3	90,2
CIENCIA Y TECNOLOGIA	380	367	361	234	13	96,7	95,0
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	591	548	528	518	43	92,7	89,5
COMUNICACIONES	1.295	1.113	1.113	909	182	86,0	86,0
CONGRESO DE LA REPUBLICA	404	375	361	347	28	92,9	89,4
CULTURA Y DEPORTE	419	408	366	347	11	97,5	87,5
DANSOCIAL	8	8	7	7	0	97,1	85,1
DEFENSA Y SEGURIDAD	22.372	21.765	21.287	20.332	607	97,3	95,2
EDUCACION	21.771	21.747	21.638	21.242	24	99,9	99,4
EMPLEO PUBLICO	167	118	103	86	49	70,7	61,7
ESTADISTICAS	252	224	217	206	28	88,8	86,1
FISCALIA	1.726	1.686	1.590	1.509	40	97,7	92,1
HACIENDA	8.577	8.348	8.181	6.930	229	97,3	95,4
INTERIOR Y JUSTICIA	6.589	6.390	6.257	3.746	199	97,0	95,0
MINAS Y ENERGIA	2.947	2.838	2.669	2.633	109	96,3	90,6
ORGANISMOS DE CONTROL	1.005	936	880	864	69	93,1	87,6
PLANEACION	950	873	403	356	78	91,8	42,4
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	335	308	290	258	28	91,8	86,6
PROTECCION SOCIAL	29.732	28.966	28.381	23.010	766	97,4	95,5
RAMA JUDICIAL	2.138	2.040	1.870	1.845	98	95,4	87,5
REGISTRADURIA	660	606	566	530	54	91,9	85,8
RELACIONES EXTERIORES	380	369	364	354	11	97,1	95,8
TRANSPORTE	5.409	5.092	4.405	3.692	317	94,1	81,4

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

7. REZAGO DEL AÑO 2010 QUE SE EJECUTÓ EN 2011

El rezago constituido con cargo a las apropiaciones presupuestales del año 2010, ejecutado durante 2011 ascendió a \$12,9 billones. De esta suma, se pagaron \$11,4 billones, equivalentes al 88% del total. Respecto al rezago de funcionamiento, se ejecutaron \$5,9 billones, o sea el 95,6% del total del rezago por este concepto. En cuanto al servicio de la deuda²⁹, se pagó \$783 mm, el 91,4% de su respectivo rezago y en inversión se ejecutó un total de \$4,7 billones, el 79,6% del total de su rezago, como se presenta en el cuadro 20. El rezago no ejecutado, que por tanto corresponde a apropiaciones de 2010 que definitivamente se perdieron, fue de \$1,6 billones.

²⁹ Es necesario aclarar que el rezago de servicio de deuda no constituye específicamente un rezago sino un "sobrante de apropiación" del año anterior que financia el gasto por este concepto en el presente año sin necesidad de hacer una adición presupuestal., de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 848 de 2003.

Cuadro 20

Ejecución del rezago de 2010 que se ejecutó en 2011

Miles de millones de pesos

Concepto	Rezago (1)	Pagos (2)	Pérdidas de Rezago (3)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución Pago/Rezago (4)=(2/1)
I. FUNCIONAMIENTO	6.169	5.899	270	95,6
Gastos de Personal	108	94	14	87,0
Gastos Generales	726	684	42	94,2
Transferencias	5.166	4.976	191	96,3
Operación Comercial	168	145	23	86,4
II. SERVICIO DE LA DEUDA	857	783	74	91,4
Deuda Externa	501	449	52	89,7
Amortizaciones	83	73	10	87,6
Intereses	418	376	41	90,1
Deuda Interna	356	333	22	93,7
Amortizaciones	197	175	22	88,7
Intereses	158	158	0	100,0
III. INVERSION	5.924	4.715	1.208	79,6
IV. TOTAL (I + II + III)	12.949	11.397	1.552	88,0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	12.092	10.614	1.478	87,8

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

ANEXO 1

Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2011

Pesos corrientes

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						552.311.106.271
Acuerdo	001	05-ene	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF	Ministerio de la Protección Social	Protección programa nacional de alimentación para el adulto mayor Juan Luis Londoño de la Cuesta.	154.450.000.000
Acuerdo	001	03-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional, pago pasivo pensional causado a 31 de diciembre de 1993 mesadas pensionales año 2011 del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	20.467.960.000
Acuerdo	002	03-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de la Protección Social	Reconocimiento de pensiones, pago de mesadas pensionales y aportes patronales de Prosocial.	655.203.000
Acuerdo	003	03-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de la Protección Social	Reconocimiento y cancelación de bienestar social y auxilio de educación pensionados o familiares de Puertos de Colombia.	850.000.000
Acuerdo	004	08-mar	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa	Realizar los pagos por concepto de gastos de inhumación a los oficiales, suboficiales y soldados profesionales con asignación de retiro.	2.000.000.000
Resolución	000334	10-mar	Agencia Nacional del Espectro	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Proyecto administración de la planeación, gestión técnica, Control y vigilancia del Espectro Radioeléctrico en Colombia	13.950.000.000
Acuerdo	01	11-mar	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF	Realizar pruebas de paternidad o maternidad con marcadores de ADN	4.500.000.000
Resolución	1408	22-mar	Ministerio de Defensa	Presidencia de la República	Adquisición de Bienes y Servicios	5.650.958.270
Resolución	0709	05-abr	Ministerio del Interior y de Justicia	Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional- Acción Social	Proyecto fortalecimiento institucional para la atención a las víctimas a nivel nacional	300.000.000
Acuerdo	000002	06-abr	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Mejoramiento del status sanitario y fitosanitario, la inocuidad y admisibilidad de los productos agropecuarios en los mercados nacionales e internacionales	5.500.000.000
Resolución	000358	25-abr	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ministerio de la Protección Social, Departamento Administrativo de Seguridad Das y Fondo Rotatorio del DAS	Implementación y desarrollo agenda de conectividad	2.966.254.668
Acuerdo	000005	27-abr	Instituto Colombiano del Deporte - COLDEPORTES	Ministerio del Interior y de Justicia y Dirección Nacional de Estupefacientes	Proyecto gestores del deporte, prevención integral convivencia y paz a través del deporte	300.000.000
Resolución	0608	28-abr	Ministerio de Cultura	Ministerio de la Protección Social	Recuperación y rehabilitación del edificio denominado Palacio Nacional	1.250.000.000
Resolución	0978	09-may	Ministerio del Interior y de Justicia	Congreso de la República - Senado de la República	Proyecto de seguridad a los Senadores de la República	609.600.000
Resolución	024816	11-may	Superintendencia de Industria y Comercio	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Grupo Interinstitucional de Seguimiento Agropecuario (GISA) y protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones	1.213.037.600
Acuerdo	000006	10-jun	Instituto Colombiano del Deporte - COLDEPORTES	Ministerio de la Protección Social	Promoción de estilo de vida saludable y prevención de las enfermedades crónicas no transmisibles	2.500.000.000
Acuerdo	003	22-jun	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF	Ministerio de la Protección Social	Efectuar la ejecución, seguimiento, evaluación, interventoría, supervisión y control del programa nacional de alimentación para el adulto mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta".	54.530.832.734
Acuerdo	05	29-jun	Escuela Superior de Administración Pública	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	Efectuar los estudios, proyectos y propuestas tendientes a la reestructuración del INPEC	1.800.000.000
Resolución	02264	01-jul	Policía Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	Apoyo a la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática	25.996.000.000
Resolución	02389	11-jul	Policía Nacional	Ministerio de Transporte	Funcionamiento de la dirección de tránsito y transporte de la Policía Nacional de Colombia	2.056.700.000
Acuerdo	006	12-jul	Instituto Colombiano de Geología y Minería - Ingeominas	Ministerio de Minas y Energía	Divulgación de la normatividad sobre seguridad minera y capacitación, así como conceptualización y adquisición de un sistema de información pública en materia de seguridad y salvamento minero.	820.000.000
Resolución	00780	19-jul	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias	Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	Financiar las actividades que promuevan y fomenten la investigación	79.835.408.367
Resolución	1894	25-jul	Fiscalía General de la Nación	Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional- Acción Social	Fortalecer el funcionamiento de la Unidad Nacional de Fiscalía contra los delitos de desaparición y desplazamiento forzado	1.400.000.000
Acuerdo	012	26-jul	Fondo Rotatorio de la Policía	Ministerio del Interior y de Justicia, Instituto Nacional de Vías, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y Procuraduría General de la Nación	Gastos de comercialización y producción con destino a la Policía Nacional y otras entidades	53.019.202.560

ANEXO 1 (Continuación)

Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2011

Pesos corrientes

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
Resolución	00003361	10-ago	Ministerio de la Protección Social	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP	Adelantar el proceso de entrega de las funciones de determinación de derechos pensionales a cargo del GIT Puertos de Colombia a la UGPP	2.000.000.000
Resolución	030844	01-sep	Policía Nacional	Instituto Nacional de Vías	Fortalecer la Red de Cooperantes Viales	1.946.880.000
Resolución	3309	07-sep	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional- Acción Social	Apoyo a las Mipymes de Colombia	400.000.000
Resolución	02264	09-sep	Policía Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	Apoyo a la Policía en el desarrollo de actividades relacionadas con la seguridad y atención a la comunidad damnificada por la ola invernal	4.555.980.994
Acuerdo	006	13-sep	Instituto Nacional de Salud	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF	Aunar esfuerzos técnicos y operativos para la socialización de los resultados de la ENSIN 2010 y el desarrollo de estudios de investigaciones en alimentación y nutrición en la población colombiana	700.000.000
Acuerdo	004	04-oct	Instituto de Educación Técnica Profesional de San Andrés	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria - DANSOCIAL	Fortalecer el sector solidario en San Andres y Providencia	27.910.000
Acuerdo	010	18-oct	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa	Suministro de estancias de alimentación al personal de soldados del Ejército Nacional.	85.000.000.000
Acuerdo	05	26-oct	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF	Realizar pruebas de paternidad o maternidad con marcas genéticas de ADN	887.000.000
Resolución	0143	10-nov	Ministerio de Justicia y del Derecho	Ministerio del Interior	Fonsecon - seguridad electrónica 7 establecimientos de reclusión	16.586.493.623
Acuerdo	000127	06-dic	Instituto Colombiano del Deporte - COLDEPORTES	Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional- Acción Social	Manual operativo del programa gestor del deporte, prevención integral convivencia y paz para las zonas rurales de consolidación, entre otras.	100.814.000
Acuerdo	007	09-dic	Instituto de Educación Técnica Profesional de San Andrés	Ministerio de Educación Nacional	Consolidación de procesos de fomento a la permanencia estudiantil	52.830.454
Acuerdo	007	15-dic	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Atender orden emanada de la Corte Constitucional mediante Sentencia SU-484 de 2008, respecto del pasivo pensional causado a 31 de diciembre de 1993, que aún se adeuda, del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil de la extinta Fundación San Juan de Dios.	3.432.040.000

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

VI. INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2012 ACUMULADA AL PRIMER SEMESTRE

A continuación se resumen los resultados de la ejecución del presupuesto rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2012, con corte al 30 de junio del mismo año¹.

1. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2012

Al primer semestre de 2012, el presupuesto vigente de rentas y recursos de capital de 2012 del Presupuesto General de la Nación (PGN) asciende a \$165,3 billones, de los cuales el 91,4% (\$151,2 billones) corresponde al Gobierno Nacional Central (GNC) y el resto, 8,6% (\$14,1 billones), a los Establecimientos Públicos Nacionales (EPN).

Cuadro 1

Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual (5)	Como porcentaje del PIB	
			2011 (3)	2012 (4)=(2/1)		2011 (6)	2012 (7)
Ingresos Corrientes	86.733	56.841	62,4	65,5	21,3	7,7	8,5
Recursos de Capital	55.334	23.744	42,3	42,9	2,8	3,8	3,6
Fondos Especiales	8.090	3.770	56,9	46,6	12,7	0,6	0,6
Rentas Parafiscales	1.034	520	42,7	50,3	1,8	0,1	0,1
Total Presupuesto Nación	151.191	84.874	53,3	56,1	15,0	12,1	12,7
Establecimientos Públicos	14.212	4.663	46,6	32,8	(21,3)	1,0	0,7
Total Presupuesto General de la Nación	165.402	89.537	52,7	54,1	12,3	13,1	13,4

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

De acuerdo con los registros de las entidades ejecutoras del PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación, la ejecución del presupuesto - de rentas y recursos de capital al final del primer semestre ascendió a \$89,5 billones, equivalente al 54,2% del aforo, 13,4% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por \$56,8 billones, recursos de capital por \$23,7 billones, fondos especiales por \$3,8 billones, rentas parafiscales por \$520 mm, y recursos de los establecimientos públicos por \$4,7 billones (Cuadro 1).

El recaudo acumulado a junio de 2012 de los ingresos corrientes alcanzó el 65,5% del aforo, 8,5% del PIB, superior en 0,8% del PIB al observado en el mismo período del año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 42,9% del aforo, 3,6% del PIB; los Fondos Especiales registran un recaudo del 46,6%, 0,6% del PIB y las Rentas Parafiscales el 50,3% del aforo, 0,08% del PIB.

¹ Una versión más detallada de este documento se puede consultar en <http://www.minhacienda.gov.co>, pestaña de presupuesto.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del Presupuesto Nacional al primer semestre de 2012 refleja un incremento nominal de 12,3% respecto al mismo período del año anterior, superando su participación en términos de PIB, 0,3%, donde el recaudo del Presupuesto de la Nación se incrementa en 0,6% del PIB y los Estapúblicos reducen su participación en 0,3% del PIB. En el comportamiento los ingresos de la Nación mejoran su participación en términos del PIB, en especial los ingresos corrientes, que aumentan su participación en 0,8%, mientras que los recursos de capital se reducen en 0,2% y las rentas parafiscales y los fondos especiales la mantienen como porcentaje del PIB en 0,1% y 0,6%, respectivamente.

Los Establecimientos Públicos Nacionales, con un recaudo del 33,0% del aforo vigente, que representa un monto de \$4,7 billones, reflejan a la fecha un menor registro de ejecución, que se explica por la transición iniciada en el 2011 al entrar en funcionamiento el SIIF Nación para todas las entidades que se encontraban fuera de línea². Por tanto, en términos del PIB no reflejan la situación real, por cuanto los valores registrados no corresponden a los recursos que han obtenidos los Estapúblicos.

1.1. Ingresos Corrientes. De un aforo vigente por \$86,7 billones, al primer semestre de 2012 se ejecutaron \$56,8 billones, con una variación nominal respecto a 2011 de 21,3%, representando 8,5% del PIB, porcentaje superior en 0,8% del PIB respecto al observado en el mismo periodo de 2011. A su interior, los impuestos internos directos, en particular los que recaen sobre la renta y patrimonio, muestran un incremento conjunto de 1,1% del PIB, aportando de manera significativa a dicho resultado el sector de explotación de minas y canteras, dentro del cual el petróleo crudo y gas natural contribuyen con cerca de 1,4% del PIB³. Lo que se traduce en un incremento en términos de PIB de los ingresos tributarios respecto a 2011, 0,7 puntos porcentuales. Situación explicada por la reactivación del crecimiento de la actividad económica del 6,1% en el cuarto trimestre del año anterior, y de 4,7% en el primer trimestre del presente año⁴, comportamiento significativo toda vez que se venía de un crecimiento anual en el 2011 de 5,9%, frente a 2010 con 4,0% y respecto a lo experimentado en el 2009, que mostró crecimiento de solo 1,7%⁵.

Lo anterior impacta de manera importante los recaudos por renta y ventas, que se refleja en los buenos niveles de recaudos de los impuestos sobre la propiedad, los ingresos (remuneraciones) e importaciones como porcentaje del PIB. Así el Marco Fiscal de Mediano Plazo-MFMP 2011, prevé que a pesar de las vulnerabilidades de la economía europea y los efectos de una posible desaceleración mundial, se enrutaría la economía nacional en la senda del crecimiento potencial de 4,8%⁶.

² En la vigencia de 2011 se pone en funcionamiento la aplicación del SIIF Nación II, lo que generó en el primer semestre traumatismo para las entidades mientras se adaptaban a los nuevos módulos y la entrada al sistema de los Estapúblicos.

³ Ecopetrol aportaría cerca del 1,19% de dicho incremento, con \$7.920,4 mm con un incremento neto de \$4.764,6 mm. MGMP 2013.

⁴ Boletín de prensa No. 9, 21 de junio de 2012. Producto Interno Bruto, primer trimestre 2012 - Base 2005. www.dane.gov.co.

⁵ Comunicado de prensa, marzo 22 de 2012, www.dane.gov.co.

⁶ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012, pág. 196. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sin embargo, se observa que la producción real de la economía colombiana, a abril de 2012, un crecimiento del 1,0%, respecto a lo observado al mismo período del año anterior, introduciendo elementos que indican de alguna manera la desaceleración de la actividad económica, de tal forma que veintidós (22) de los cuarenta y ocho (48) subsectores muestran un comportamiento positivo a abril. Mientras que al cierre de 2011 eran treinta (30) los subsectores que mostraban resultado positivo. Se resalta que solo seis (6) subsectores contribuyen con cerca de 2,7 puntos porcentuales a dicha variación. Pero los que experimentaron descenso son de los que se habían mostrado muy dinámicos en las observaciones pasadas y pesan de manera importante en el total de la economía, tales como: vehículos; sustancias químicas y refinación de petróleos⁷.

Se destacan dentro de los que crecen, carrocerías (30,4%); confecciones (24,6%); hierro y acero (24,0), aparatos de uso domésticos (23,7%); calzado (14,7%); otros tipos de equipos de transporte (14,7) y aparatos de comunicaciones (12,5%), entre otros. De otro lado, las ventas del comercio al por menor registran un ascenso de 3,8%, mostrando una pérdida de dinamismo frente a lo que se había venido observado en los últimos años, afectando los recaudos por concepto de iva interno con una disminución nominal de cerca de 20%, como se muestra en el cuadro 2, que se expresa, en particular, por la caída en las ventas de vehículos automotores y motocicletas (2,2%), sector que había mostrado y sostenido gran dinamismo. A pesar de ello en general, quince de las dieciséis (16) líneas de grupo de mercancías muestran crecimiento.⁸

El resultado del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 99,3% del total de ingresos recaudados, \$56,4 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 0,7% del total, \$463 mm, del recaudo observado.

Al primer semestre de 2012, el recaudo de ingresos tributarios alcanzó \$56,4 billones. Los principales impuestos internos, tales como, Impuesto de renta, Timbre nacional, Impuesto al patrimonio e Iva, alcanzaron \$45,1 billones, 79,4% del aforo, observando que el *impuesto al Patrimonio* incorporó el recaudo de las cuotas de los contribuyentes prevista para el primer semestre, personas naturales y jurídicas, que tienen patrimonio superiores a \$1 mm de acuerdo con la establecido con el Decreto Legislativo 4825 de 2010, la Ley 1370 de 2009 y la Reforma Tributaria Ley No. 1111 de 2006. El Impuesto de renta y complementarios obtiene una ejecución consistente con la actividad petrolera y el comportamiento de la economía, incrementándose como porcentaje del PIB en 1,0%. El impuesto de timbre, muestra un recaudo de \$30,8 mm, 36,3% del aforo⁹. En el cuadro 2 se presenta la composición del recaudo por concepto de ingreso.

Los recaudos por impuestos a la actividad externa - IVA externo y Aduanas y recargo, muestran un porcentaje de ejecución de 51,3%, inferior en 1,0% nominal a lo observado al mismo período del año anterior, deteriorando su participación en términos del PIB en 0,1%. En los externos influye la disminución de 0,8% de la tarifa del arancel a las materias primas no

⁷ Boletín de prensa, 21 de junio de 2012. Muestra Mensual Manufacturera, www.dane.gov.co.

⁸ Boletín de prensa, 20 de junio de 2012, Muestra Mensual de Comercio al por Menor. www.dane.gov.co.

⁹ Tomado de www.dian.gov.co, Cifras y Gestión, Estadísticas fiscales, recaudo mensual por tipo de impuesto 1970-2011 Observado a abril de 2012.

producidas internamente, al igual que la reactivación del nivel de las importaciones CIF¹⁰ de 11,2%¹¹ en el acumulado a junio de 2012 respecto al mismo período de 2011, y por tanto una leve mejora de 2,4%, en la relación de precios implícitos¹², que pasa a US\$1,95 en 2011 frente a US\$2,00 observado en el acumulado a abril de 2012 (el volumen¹³ crece 8,6%, menos de lo que lo hacen los precios, 11,2%).

A pesar de lo anterior, el recaudo externo real respecto al estimado a junio de 2012, muestra una ejecución menor de \$87,6 mm¹⁴, explicado en el tipo de cambio que experimentó una revaluación de cerca de 8,1%¹⁵, y la reactivación de las importaciones después de experimentar reducciones importantes en lo corrido del año anterior, junto a la liberación de aranceles para algunos productos que disminuye tarifas efectivas de iva externo y arancel, 11,9% y 4,4%, respectivamente y las reducciones arancelarias efectivas desde mayo de 2008.

Los ingresos obtenidos por el Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF ascendieron a \$2.536 mm, 50,8% del aforo programado y 0,4% del PIB para 2012, observándose una mejora sustancial en el recaudo, frente a lo observado en los últimos años, producto de dos (2) importantes circunstancias; la primera, tiene que ver con la continuidad del efecto de la eliminación de exenciones a sectores que no pagaban, algunos operadores financieros¹⁶, y segundo, una mayor gestión y control en el cobro de dicho impuesto. Los recaudos del impuesto a la gasolina y al ACPM, registraron al primer semestre de 2012 una ejecución de \$855 mm, 51,6% del aforo, 0,1% del PIB, manteniéndose como porcentaje, de recaudo respecto del mismo período del año anterior y un crecimiento nominal del 9,2%. Es de anotar, que el incremento anual de la tarifa que se realiza el 1º de marzo de cada año de acuerdo con la inflación estimada por el Banco de la República, 3% para el año 2012.

El resto de impuestos obtienen en conjunto el 55,7% del aforo, entre los cuales se encuentran el impuesto de timbre sobre salida al exterior, el impuesto al oro y al platino y el impuesto al turismo, cuyos montos no impactan significativamente en el PIB, pero muestran una buena ejecución, como los otros conceptos de ingresos.

En general, el buen comportamiento de los ingresos corrientes, en especial los tributarios, al lograr 65,4% del aforo, permite obtener el cumplimiento de la meta de la vigencia.

¹⁰ Cost, Insurance and Freight, Coste (seguro y flete, puerto de destino convenido). El vendedor se hace cargo de todos los costos, incluidos el transporte principal y el seguro, hasta que la mercancía llegue al puerto de destino. Aunque el seguro lo ha contratado el vendedor, el beneficiario del seguro es el comprador.

¹¹ Avance de comercio exterior No. 394, julio 6 de 2012.

¹² Valor en US\$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos

¹³ Como magnitud física, peso.

¹⁴ Memorando del Subdirector de Tesorería del MHCP, julio 23 de 2012.

¹⁵ Datos tomados de la serie estadísticas del Banco de la República, www.banrep.gov.co, Serie histórica, tasa de cambio representativa del mercado, archivo IOYSerie histórica, tomado el día 17 de julio de 2012.

¹⁶ "Para que las operaciones de pago o desembolsos a terceros, diferentes al inversionista inicial, queden gravadas con el 4 por 1.000, porque no corresponden a operaciones propias del mercado financiero. Con esta decisión el recaudo tributario podría aumentar en cerca de 400 mil millones de pesos. El Espectador 26 de Nov. de 2010".

Cuadro 2
Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2012
Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 12/11 (5)	Como porcentaje del PIB	
			2011 (3)	2012 (4)=(2/1)		2011 (6)	2012 (7)
I.- Ingresos Tributarios	86,155	56,378	62.4	65.4	20.9	7.7	8.4
Impuestos Directos	40,689	33,059	71.6	81.2	38.2	3.9	5.0
Renta y Complementarios *	36,417	30,940	72.1	85.0	42.0	3.6	4.6
Impuesto al Patrimonio	4,272	2,120	66.6	49.6	(0.8)	0.4	0.3
Impuestos Indirectos internos	30,301	15,539	55.0	51.3	4.7	2.4	2.3
IVA	23,512	12,070	51.3	51.3	4.4	1.9	1.8
GMF	4,992	2,536	76.4	50.8	4.2	0.4	0.4
Gasolina y ACPM	1,658	855	57.0	51.6	9.2	0.1	0.1
Resto	140	78	58.2	55.7	14.5	0.0	0.0
Impuestos Indirectos externos	15,165	7,779	56.3	51.3	(1.0)	1.3	1.2
II- Ingresos No Tributarios	578	463	49.3	80.1	116.4	0.0	0.1
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	578	463	49.3	80.1	116.4	0.0	0.1
III- TOTAL (I +II)	86,733	56,841	62.4	65.5	21.3	7.7	8.5

*. Incorpora el Impuesto de Timbre Nacional

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

Los recaudos de ingresos no tributarios, al primer semestre de 2012 presentan una ejecución de \$463 mm, 116,4% de lo programado para la presente vigencia, porcentaje importante que emula lo observado en los otros recursos corrientes de la Nación. Dentro de estos ingresos, concurren recursos generados por muchos conceptos registrados y consignados en los fondos comunes de las cuentas del Ministerio de Hacienda, que ascienden a cerca de \$230 mm. Además, de las multas impuestas por las entidades públicas del orden nacional, al igual que los recursos que recaudan algunas entidades por mandato de la ley, tales como: Ministerio de Transporte a través de las personas naturales y jurídicas que no hicieron efectiva la reposición vehicular (chatarrazación) en cerca de \$211,3 mm y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN con \$13,6 mm. Además, de los recursos generados por los contratos de estabilidad jurídica de que trata la Ley 963 de 2005, con recaudos de \$9 mm.

1.2. Recursos de Capital. El aforo vigente por recursos de capital asciende a \$55,3 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital¹⁷. Al primer semestre de 2012, estos recursos registraron un recaudo del 42,9% respecto al monto total aforado, frente a 42,3% observado en igual período de 2011, equivalente a \$23,7 billones. Con variación en el crecimiento nominal de 2,8%, en relación a lo recaudado en 2011, consistente con el flujo previsto en materia de financiamiento. Los recursos del crédito, interno y externo, constituyen cerca del 64,0% del total del aforo de dichos recursos, \$35,4 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 36,0%, \$19,9 billones.

Los recursos del crédito (desembolsos internos y externos) alcanzaron un monto de colocaciones de \$17,7 billones al primer semestre de 2012, 50,2% del Aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron \$15,6 billones, 65,9% del total del recaudo de los recursos de capital y 56,9% del aforo de crédito interno, porcentaje consistente con la programación y

¹⁷ Los otros recursos de capital contienen, principalmente: la enajenación de activos, los excedentes financieros de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, los reintegros y recursos no apropiados y la recuperación de cartera.

fortalecimiento que ha tenido el mercado interno de capitales, y la confianza en lo que corresponde a los papeles del Gobierno.

La política de manejo de deuda externa, permite acudir en menor proporción al mercado internacional para acceder a los recursos, por lo que los recursos efectivos obtenidos durante la vigencia solo llegan a 26,8% del aforo. Se resalta esta menor necesidad de utilización de fuentes externas que se acompaña con una aceptación importante de los papeles ofrecidos por el Gobierno por la mejor calificación del país y la declaratoria de grado de inversión de tres importantes calificadoras en el primer semestre de 2011¹⁸.

En los otros recursos de capital la variación observa, es producto de una ejecución de 42,3%, \$3,4 billones en 2011, frente a un 42,9%, \$6 billones en 2012. Cabe resaltar que el resultado lo explica fundamentalmente los recaudos de los excedentes financieros por \$4,4 billones, el 64,4% del aforo. Porcentaje importante, dado que los recursos por dicho concepto se aproximaron a la meta programada. Entre las entidades que aportan los recursos a la Nación encontramos las siguientes:

Cuadro 3
Presupuesto de la Nación - Excedentes Financieros 2012
Miles de millones de pesos

Entidad	Valor
Ecopetrol	3,500
Fondo de TIC	281
Banco Agrario	167
ISAGEN	122
GECELCA	98
Electrificadora Huila	26
Electrificadora Meta	18
Resto	160
Total	4,372

Fuente: DGPPN. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Por otro lado, los recaudos de los otros conceptos fueron: i) rendimientos financieros por \$436,1 mm, 77,5% del aforo; ii) reintegros y recursos no apropiados con \$153 mm, 50,7% del aforo y iii) recaudos en la recuperación de cartera de \$136,3 mm, 68,9%.

1.3. Rentas Parafiscales. Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a diciembre de 2012 recaudó \$520 mm, 50,3% del aforo vigente. Sin embargo, con un incremento nominal de 1,8% respecto a lo observado en el mismo período del año anterior.

¹⁸ "La agencia -S&P- ratificó a Colombia dentro del selecto grupo de países, al subir la nota a la deuda de largo, que pasó de BB+ a BBB- y la de corto plazo que pasó de B a A3, ambas con un panorama estable". larepublica.com.co, Marzo 16 de 2011. Como Moody's Investor Service ya califican a Colombia dentro del grado de inversión este año. La nota de Fitch ahora es equivalente al BBB- de S&P y al Baa3 de Moody's. <http://www.portafolio.co/> junio 22 de 2011.

1.4. Fondos Especiales. En el caso de la ejecución de los Fondos Especiales, Cuadro 3, se observa un nivel de recaudo de 46,6%, \$3,8 billones, respecto al aforo vigente. Manteniendo su participación en términos del PIB en 0,6%, y su variación nominal muestra un crecimiento de 12,7%, respecto a lo observado en el mismo período del año anterior, a pesar del bajo nivel de recaudo que muestran el resto de los fondos, excluyendo los más importantes. En tal sentido, algunos fondos registran porcentajes de recaudo importantes, tales como: Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud con 63,3%; Fondo Internos de la Policía 76,7%; Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos con 73,6%; Fondo Sector Justicia con 66,4%; Fondo de Solidaridad Pensional con 49,4%. De otro lado, persiste un bajo registro de ejecución del resto de los fondos de las entidades en el sistema de información SIIF, lo que no permite tener una información más cercana a la realidad.

Cuadro 4

Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2012 Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 12/11 (5)	Como porcentaje del PIB	
			2011 (3)	2012 (4)=(2/1)		2011 (6)	2012 (7)
Fondo Nal. de Regalías	1,976	284	26.8	14.3	(38.9)	0.1	0.0
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	999	633	117.1	63.3	(58.2)	0.2	0.1
Fondo de Solidaridad Pensional	643	317	31.4	49.4	59.5	0.0	0.0
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	531	257	35.9	48.5	38.7	0.0	0.0
Fondo de Salud de la Policía	518	311	30.8	60.0	96.1	0.0	0.0
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	290	101	20.8	34.7	117.4	0.0	0.0
Fondo Financiación del Sector Justicia	259	172	60.5	66.4	29.3	0.0	0.0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	277	69	34.4	24.9	1.6	0.0	0.0
Fondos Internos de la Policía	153	117	14.5	76.7	458.2	0.0	0.0
Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos	148	109	40.2	73.6	125.0	0.0	0.0
Resto de Fondos	2,295	1,399	22.7	61.0	175.9	0.1	0.2
Total Fondos Especiales	8,090	3,770	42.7	46.6	12.7	0.6	0.6

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

2. PRESUPUESTO DE GASTOS 2012

El Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2012 por cuantía de \$165,3 billones¹⁹, \$151,2 billones financiados con recursos de la Nación y \$14,1 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el cuadro 5.

¹⁹ Ley 1485 del 14 de diciembre de 2011 y Decreto de Liquidación 4970 del 30 de diciembre de 2011.

Cuadro 5
Presupuesto inicial de gastos 2012
Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	84.326	5.441	89.768	55,8	38,5	54,3
Gastos de Personal	17.326	989	18.315	11,5	7,0	11,1
Gastos Generales	5.477	563	6.040	3,6	4,0	3,7
Transferencias	61.512	2.361	63.873	40,7	16,7	38,6
Operación Comercial	11	1.529	1.540	0,0	10,8	0,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	38.714	1	38.715	25,6	0,0	23,4
Deuda Externa	7.881	1	7.882	5,2	0,0	4,8
Deuda Interna	30.832	1	30.833	20,4	0,0	18,7
III. INVERSION	28.118	8.676	36.794	18,6	61,5	22,3
IV. TOTAL (I + II + III)	151.158	14.119	165.276	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	112.444	14.117	126.561	74,4	100,0	76,6

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

2.1. **Modificaciones Presupuestales.** Hasta el primer semestre de la vigencia fiscal de 2012, se han efectuado modificaciones al PGN mediante convenios interadministrativos \$121,2 mm y por concepto de donaciones \$5 mm. Considerando estas modificaciones, la apropiación vigente a junio de 2012 ascendió a \$165,4 billones, tal como se presenta en el cuadro 6.

Cuadro 6
Modificaciones presupuestales 2012
Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
Apropiación inicial	Ley 1485	14 de diciembre de 2011	165.276
Adición	Convenios Interadministrativos (Artículo 28, Decreto 4970 de 2011)	Enero a junio de 2012	121
Donación	Decreto 1191	Junio 5 de 2012	5
Apropiación Definitiva			165.402

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

2.1.1 **Adición por convenios interadministrativos.** Los \$121,2 mm adicionados representan el 0,10% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el cuadro 7, estas operaciones presupuestales corresponden principalmente a convenios firmados por el Ministerio del Interior con la Policía Nacional para el desarrollo de objetivos que se financian con recursos del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana por cerca de \$80 mm. Igualmente a convenios celebrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con entidades de prestación de servicios de seguridad social, por cerca de \$22 mm.

Es de señalar que este tipo de operaciones presupuestales está autorizada su realización en la Ley Anual de Presupuesto y con ellas no se cambia el destino y aplicación de los recursos aprobados por el Congreso de la República en el Presupuesto Anual, los convenios interadministrativos son un instrumento de carácter contractual que permiten hacer más eficiente la ejecución del presupuesto dentro del principio de especialización.

Cuadro 7
Adiciones por Convenios Interadministrativos 2012
Miles de millones de pesos

Concepto	Nacion	Propios	Total	Participación % Total / Aprop.
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)
I. FUNCIONAMIENTO	10	102	111	0,12
Gastos de personal	0	0	0	0,00
Gastos generales	10	0	10	0,15
Transferencias	0	22	22	0,04
Operación comercial	0	79	79	4,91
II. INVERSION	4	5	10	0,03
III. TOTAL SIN DEUDA (I + II)	14	107	121	0,10

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

En el anexo 1 se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones por convenios interadministrativos acumuladas a junio de 2012.

2.1.2 Traslado de Funciones: El artículo 86 del Decreto 111 de 1996, establece que *"Cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones de uno a otro, el Gobierno Nacional, mediante Decreto, hará los ajustes correspondientes en el presupuesto para dejar en cabeza de los nuevos órganos o de los que asumieron las funciones, las apropiaciones correspondientes para cumplir con sus objetivos, sin que puedan aumentar las partidas globales por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, aprobada por el Congreso de la República."*

Con base en el anterior artículo y en los Decretos 305 del 6 de febrero de 2012 y 911 del 3 de mayo de 2012 se asignaron apropiaciones presupuestales a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –SPC por un valor de \$60,7 mm y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, por \$36 mm dejando así en estas unidades los saldos disponibles libres de afectación presupuestal para la ejecución de sus objetivos.

2.1.3 Presupuesto de gastos vigente. Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN vigente asciende a \$165,4 billones, de los cuales \$151,2 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$14,2 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el cuadro 8.

Cuadro 8
Presupuesto de gastos vigente 2012
Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Vigente		
	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	84.326	5.441	89.768	16	95	111	84.343	5.536	89.879
Gastos de Personal	17.326	989	18.315	114	18	132	17.441	1.006	18.447
Gastos Generales	5.477	563	6.040	253	6	259	5.730	568	6.299
Transferencias	61.512	2.361	63.873	(351)	(4)	(355)	61.161	2.357	63.518
Operación Comercial	11	1.529	1.540	-	75	75	11	1.604	1.615
II. SERVICIO DE LA DEUDA	38.714	1	38.715	-	-	-	38.714	1	38.715
Deuda Externa	7.881	1	7.882	-	-	-	7.881	1	7.882
Deuda Interna	30.832	1	30.833	-	-	-	30.832	1	30.833
III. INVERSION	28.118	8.676	36.794	16	(2)	14	28.134	8.674	36.808
IV. TOTAL (I + II + III)	151.158	14.119	165.276	33	93	126	151.191	14.212	165.402
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	112.444	14.117	126.561	33	93	126	112.477	14.210	126.687

1/ Las cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, convenios interadministrativos, etc.
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3. EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS 2012

Hasta el primer semestre de 2012, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$81 billones, correspondientes al 49% de la apropiación vigente para 2012. Las **obligaciones**, por su parte, sumaron \$60,9 billones, correspondientes al 36,8% de la apropiación vigente y al 75,3% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron \$59 billones, correspondientes al 35,7% de la apropiación vigente y al 96,8% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el cuadro 9²⁰.

Los anteriores resultados, excluyendo el Servicio de la Deuda²¹, señalan que al primer semestre se ha comprometido el 50,2% de los recursos de funcionamiento e inversión, esto es, \$63,6 billones de unas apropiaciones totales sin Deuda de \$126,7 billones; en el caso de las obligaciones éstas equivalen a 34,7%, \$44 billones y los pagos suman \$42,7 billones que equivalen al 33,7%.

Estos resultados si se comparan con el mismo periodo de la vigencia 2011, reportan un mejor comportamiento pasando las obligaciones de 31,9% en 2011 a 34,7% en 2012, es decir, un 2,8% de mayor ejecución al primer semestre que representa cerca de \$4 billones. Este comportamiento es más satisfactorio si se tiene en cuenta que el año 2011 representó la mayor ejecución real del presupuesto de la última década.

²⁰ Se entiende por **compromisos** los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las **obligaciones**, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

²¹ Excluye el Servicio de la Deuda para analizar la eficiencia con la que las entidades que hacen parte del PGN ejecutan y cumplen con la programación de las diferentes políticas públicas.

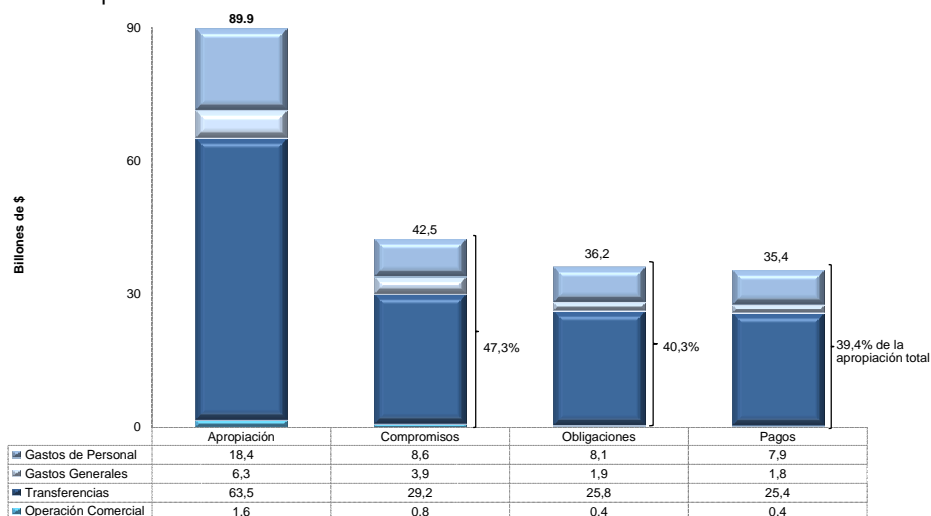
Cuadro 9
Ejecución vigencia fiscal 2012 – I Semestre
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	89.879	42.482	36.199	35.442	47.397	47,3	40,3	39,4	85,2	97,9
Gastos de Personal	18.447	8.567	8.057	7.886	9.880	46,4	43,7	42,7	94,0	97,9
Gastos Generales	6.299	3.922	1.904	1.803	2.376	62,3	30,2	28,6	48,5	94,7
Transferencias	63.518	29.231	25.824	25.367	34.288	46,0	40,7	39,9	88,3	98,2
Operación Comercial	1.615	762	415	386	853	47,2	25,7	23,9	54,4	93,1
II. SERVICIO DE LA DEUDA	38.715	17.408	16.990	16.287	21.307	45,0	43,9	42,1	97,6	95,9
Deuda Externa	7.882	4.542	4.159	3.540	3.340	57,6	52,8	44,9	91,6	85,1
Amortizaciones	3.601	2.447	2.209	2.171	1.154	68,0	61,3	60,3	90,3	98,3
Intereses	4.281	2.095	1.950	1.369	2.186	48,9	45,6	32,0	93,1	70,2
Deuda Interna	30.833	12.866	12.831	12.747	17.967	41,7	41,6	41,3	99,7	99,3
Amortizaciones	16.012	7.501	7.466	7.401	8.511	46,8	46,6	46,2	99,5	99,1
Intereses	14.821	5.365	5.365	5.346	9.456	36,2	36,2	36,1	100,0	99,6
III. INVERSION	36.808	21.081	7.758	7.295	15.727	57,3	21,1	19,8	36,8	94,0
IV. TOTAL (I + II + III)	165.402	80.971	60.946	59.024	84.431	49,0	36,8	35,7	75,3	96,8
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	126.687	63.563	43.956	42.737	63.124	50,2	34,7	33,7	69,2	97,2

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

3.1. Ejecución presupuestal de gastos de funcionamiento. De una apropiación total de \$89,8 billones para funcionamiento, acumulada a junio de 2012, se comprometió un total de \$42,5 billones, correspondiente al 47,3% del total de la apropiación para funcionamiento; se obligó un total de \$36,2 billones (el 40,3%) y se pagaron \$35,4 billones, el 39,4% de la apropiación. (Gráfico 1).

Gráfico 1
Ejecución presupuestal de Funcionamiento – I Semestre de 2012
Billones de pesos



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

Respecto a los compromisos, se destacan aquellos adquiridos por concepto de transferencias, que ascienden a \$29,2 billones, representando el 68,8% del total de los compromisos para funcionamiento. Le siguen en orden descendente los gastos de personal por \$8,6 billones o el 20,2%, los gastos generales por \$3,9 billones o el 9,2%, y los gastos de operación comercial por \$762 mm o el 1,8% del total de compromisos en gastos de funcionamiento.

Así mismo, y al igual que los compromisos, las obligaciones están concentradas en el rubro de transferencias, las cuales ascendieron a \$25,8 billones y corresponden al 71,3% del total de obligaciones por concepto de gastos de funcionamiento. Le siguen las obligaciones correspondientes a gastos de personal (\$8,1 billones), gastos generales (\$1,9 billones) y operación comercial (\$415 mm).

Igualmente, se realizaron **pagos** por \$35,4 billones, correspondientes al 39,4% del total de la apropiación para funcionamiento y al 97,9% del total de las obligaciones adquiridas. Se destaca el pago por concepto de transferencias por \$25,4 billones, correspondientes al 98,2% de la obligación por esta cuenta y al 28,2% de la apropiación total para funcionamiento.

En el cuadro 10 se presenta la concentración del presupuesto de funcionamiento por cuenta y principales sectores y/o concepto de gasto.

Cuadro 10
Concentración Funcionamiento Presupuesto General de la Nación 2012
Miles de millones de Pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
FUNCIONAMIENTO	89.879	42.482	36.199	35.442	47.397	47,3	40,3	39,4	85,2	97,9
Gastos de personal	18.447	8.567	8.057	7.886	9.880	46,4	43,7	42,7	94,0	97,9
Sector Defensa	9.433	4.903	4.615	4.515	4.530	52,0	48,9	47,9	94,1	97,8
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	4.589	2.014	1.977	1.931	2.575	43,9	43,1	42,1	98,2	97,7
Rama Ejecutiva	4.425	1.650	1.465	1.440	2.775	37,3	33,1	32,5	88,8	98,3
Gastos generales	6.299	3.922	1.904	1.803	2.376	62,3	30,2	28,6	48,5	94,7
Sector Defensa	4.088	2.655	1.242	1.150	1.433	64,9	30,4	28,1	46,8	92,6
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	719	414	209	207	305	57,6	29,1	28,7	50,5	98,9
Rama Ejecutiva	1.491	853	453	447	638	57,2	30,4	30,0	53,1	98,7
Transferencias	63.518	29.231	25.824	25.367	34.288	46,0	40,7	39,9	88,3	98,2
Sistema General de Participaciones SGP	26.000	12.859	12.858	12.598	13.142	49,5	49,5	48,5	100,0	98,0
Pensiones	12.812	5.495	5.336	5.326	7.317	42,9	41,7	41,6	97,1	99,8
Pensiones ISS	7.879	1.628	1.628	1.628	6.250	20,7	20,7	20,7	100,0	100,0
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	4.551	3.428	2.172	2.172	1.122	75,3	47,7	47,7	63,4	100,0
Universidades sin pensiones	2.152	2.079	1.157	1.091	74	96,6	53,8	50,7	55,7	94,3
Sentencias y Conciliaciones	1.098	426	419	411	672	38,8	38,2	37,4	98,5	98,0
Recursos a transferir a la Nación	861	347	312	312	514	40,3	36,3	36,3	89,9	100,0
Resto de transferencias	8.165	2.968	1.940	1.828	5.197	36,4	23,8	22,4	65,3	94,3
Operación comercial	1.615	762	415	386	853	47,2	25,7	23,9	54,4	93,1

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

La ejecución del presupuesto de funcionamiento mantiene consistencia con su tendencia histórica ya que estos gastos en su mayoría son de carácter recurrente y la periodicidad de los pagos están reguladas por la ley, como es el caso del pago de la nómina de cerca de 615 mil funcionarios, mesadas pensionales de aproximadamente un millón setecientos mil pensionados,

los aportes a las universidades públicas, el pago de los servicios públicos, de vigilancia y aseo, las transferencias a las entidades territoriales correspondientes al Sistema General de Participaciones y otras definidas por la ley.

3.2. Ejecución presupuestal del servicio de la deuda. Durante el año fiscal 2012, tal como ha ocurrido en los años anteriores, se han atendido de manera oportuna y exacta la totalidad de los vencimientos del Servicio de la Deuda pública, conforme a los compromisos contractuales que la Nación ha adquirido con los prestamistas.

De la misma manera, para lo que resta de la presente vigencia, los vencimientos programados cuentan con recursos suficientes, para ser honrados en su totalidad, y con puntualidad.

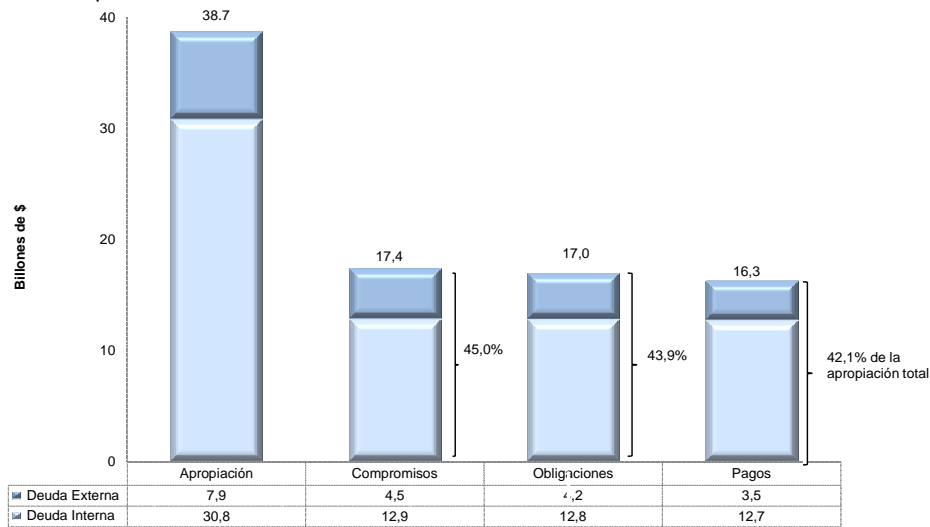
Cabe señalar que esta buena práctica, ha generado que Colombia cuente con la confianza de los mercados internos y externos, para la negociación de nuevos contratos de crédito, y para la emisión y colocación de Títulos de Tesorería TES.

A primer semestre de 2012, de una apropiación total de \$38.7 billones, se comprometió el 45% (\$17.4 billones), y se obligó el 43,9% (\$17 billones) por concepto de servicio de deuda. En lo que respecta a los pagos, éstos correspondieron al 95,9% (\$16,3 billones) del total de obligaciones adquiridas (Gráfico 2).

El mayor componente de ejecución del servicio de la deuda está dado por Títulos valores, en un 91.4% del total ejecutado, gastos que se originan en el cumplimiento por la emisión de los Títulos de Tesorería Clase B y en menor cuantía de los Bonos Agrarios, Bonos para la Paz y Bonos de Seguridad. Igualmente, es de resaltar la ejecución por concepto de Organismos multilaterales, en un 5.7% del total ejecutado, correspondiente a pagos de créditos de la Nación con la banca multilateral, tales como la Corporación Andina de Fomento - CAF, el Banco Interamericano de Desarrollo - BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF, entre otros.

En el gráfico 2 se diferencia el servicio de la deuda entre deuda externa e interna. De una apropiación para servicio de la deuda externa por \$7,9 billones, hasta el primer semestre se han comprometido \$4,5 billones el 57,6% y se han obligado \$4,2 billones, es decir, 52,8% de la apropiación total. En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación de \$30,8 billones, se comprometieron \$12,9 billones, se obligaron \$12,9 billones y se pagaron \$12,7 billones, correspondientes al 41,7%, 41,6% y 41,3% de la apropiación vigente, respectivamente.

Gráfico 2
Ejecución presupuestal de servicio de la deuda – I Semestre de 2012
 Billones de pesos



Nota: El 99,99% corresponde a Gobierno Central.

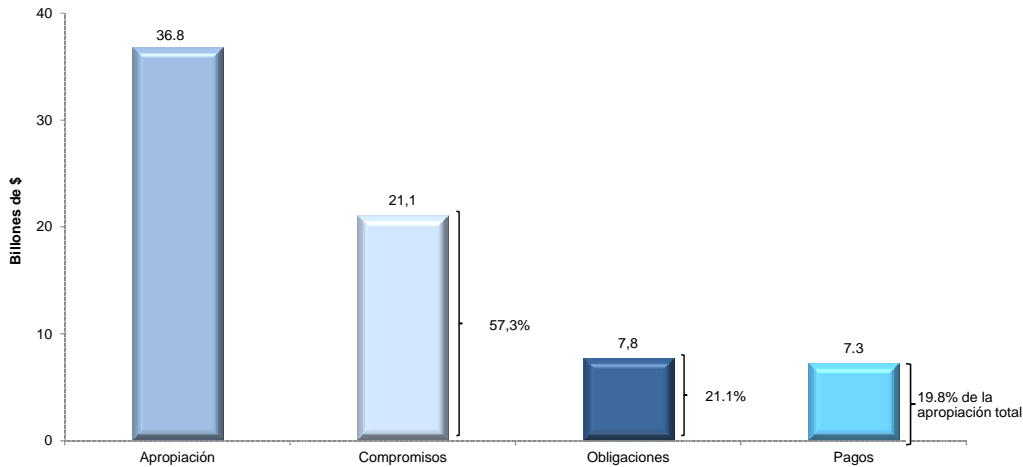
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

3.3. Ejecución presupuestal de la inversión. Los resultados que arrojan la ejecución del presupuesto de inversión reflejan de manera directa el avance con el cual las entidades que hacen parte del PGN traducen en bienes y servicios a la comunidad las autorizaciones de gasto que el Congreso de la República entrega a las diferentes entidades públicas con la aprobación del presupuesto.

Basado en esta premisa, el actual Gobierno ha hecho énfasis en un seguimiento periódico al presupuesto de inversión de cada una de las entidades públicas con el propósito de lograr que al cierre de la vigencia fiscal se cumpla en su totalidad con las metas que se han fijado para cada uno de los sectores. La herramienta que permite hacer este seguimiento está disponible en el Portal de Transparencia Económica (www.pte.gov.co), el cual puede ser consultado por la ciudadanía en general.

De una apropiación vigente para inversión de \$36,8 billones, al primer semestre de 2012, se comprometieron \$21,1 billones, es decir 57,3% de la apropiación vigente para este rubro. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron \$7,8 billones, el 21,1% de la apropiación total y el 36,8% de los compromisos adquiridos. Así mismo, el total de pagos ascendió a \$7,3 billones, correspondientes al 19,8% de la apropiación total y el 94,0% del total de la obligación adquirida (Gráfico 3).

Gráfico 3
Ejecución presupuestal de la inversión - I Semestre de 2012
 Billones de pesos



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

Comparados los anteriores resultados con el mismo periodo de 2011 se evidencia una mejora sustancial en la ejecución real del presupuesto (obligaciones) al pasar de 14,2% en 2011 a 21,1% en 2012, mejorando un 7% el guarismo anterior, esto en pesos de 2012 significa que la ejecución se ha mejorado en \$2,6 billones, respecto del mismo periodo de 2011.

El resultado anterior se obtiene gracias a que la mayoría de sectores han mejorado comparativamente su ejecución con la de 2011, especialmente en Transporte, Vivienda, Salud, Hacienda, Interior, Educación, Inclusión Social, Comunicaciones, Industria y Comercio, entre otros.

En el cuadro 11 se presenta la ejecución de los principales programas realizada durante el primer semestre a nivel de sector.

Cuadro 11
Ejecución inversión Principales Programas - I Semestre 2012
 Miles de millones de pesos

Sector - Programas	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación sin comprometer	Porcentaje de ejecución	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
TRANSPORTE	7.062	5.222	1.264	1.018	1.841	73,9	17,9
Corredores viales	6.025	4.812	1.144	917	1.213	79,9	19,0
Infraestructura aeroportuaria y gestión de espacio aéreo	326	165	30	14	161	50,6	9,3
Fortalecimiento institucional y buen gobierno	290	168	47	46	122	58,0	16,3
Programa de reposición vehicular	151	6	5	5	145	4,0	3,4
Corredores férreos	130	23	20	19	107	17,9	15,1
Seguridad vial	56	29	9	8	27	51,9	16,0
Resto de Programas	84	18	9	9	66	21,5	10,5

Cuadro 11 (Continuación)
Ejecución inversión Principales Programas - I Semestre 2012
Miles de millones de pesos

Sector - Programas	Apropiación	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación sin	Porcentaje de ejecución	
	Vigente	(2)	(3)	(4)	comprometer	Comp./Apro.	Oblig./Apro.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	(6)=(2/1)	(7)=(3/1)
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	7.007	4.537	1.727	1.629	2.470	64,8	24,6
Atención integral primera infancia	1.894	1.181	385	383	713	62,3	20,3
Familias en Acción	1.166	656	427	427	510	56,3	36,6
Atención humanitaria de emergencia	707	423	214	214	284	59,8	30,3
Alimentación escolar	652	574	186	182	78	88,1	28,6
Protección de los derechos de la niñez y la familia	574	513	210	209	61	89,3	36,6
Plan nacional de consolidación territorial - PNCT	371	336	102	14	35	90,6	27,5
Implementación Red Juntos	226	180	8	8	46	79,8	3,3
Generación de ingresos	211	30	8	8	181	14,3	3,6
Bienestarina	138	89	31	31	48	64,8	22,7
Infraestructura ICBF	110	74	15	15	36	67,1	13,8
Coordinación política de atención al desplazamiento	106	39	4	4	67	37,2	4,2
Alimentación APD	98	47	15	15	51	47,7	15,6
Adulto mayor	89	82	0	0	7	91,7	0,4
Generación de ingresos APD	89	11	1	1	78	12,1	1,6
Generación de ingresos para la población rural	78	27	24	24	52	34,1	30,4
Eficiencia gubernamental	77	36	19	19	41	47,1	25,0
Justicia transicional	74	72	27	27	2	97,8	36,2
Control de cultivos ilícitos mediante erradicación manual forzosa	70	29	11	11	41	41,6	15,4
Sistema nacional de bienestar familiar	52	30	10	10	22	57,1	19,5
Resto de Programas	225	108	28	27	117	48,1	12,4
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	3.257	1.037	885	879	2.220	31,8	27,2
Unificación y universalización del régimen subsidiado	2.059	621	621	621	1.438	30,2	30,2
Prestación de servicios de salud	309	1	0	0	308	0,2	0,0
Eventos catastróficos y accidentes de tránsito - ECAT	207	25	24	24	182	12,2	11,6
Vacunación - PAI	199	182	75	73	17	91,4	37,6
Mejoramiento de la vigilancia sanitaria y control de calidad de los productos	143	21	9	9	121	15,0	6,5
Unificación y universalización del régimen subsidiado- APD	134	134	134	134	-	100,0	100,0
Protección salud pública	127	38	19	15	89	30,1	14,6
Resto de Programas	79	14	3	3	65	17,9	3,7
TRABAJO	2.913	1.458	835	802	1.458	50,1	28,7
Políticas activas de mercado de trabajo	1.304	580	383	368	724	44,5	29,4
Adulto mayor	512	417	152	152	95	81,4	29,7
Fortalecimiento de las capacidades para ciencia y tecnología	345	213	117	108	132	61,9	34,0
Fondo de solidaridad pensional	196	67	58	58	129	34,3	29,6
Vocación para el servicio público	151	61	56	52	89	40,8	36,8
Políticas activas y pasivas de mercado de trabajo	146	77	47	42	69	52,7	31,9
Infraestructura para la prestación de servicios	126	5	1	1	121	4,1	0,7
Resto de Programas	133	37	22	21	96	27,6	16,2
MINAS Y ENERGIA	2.734	1.216	917	916	1.518	44,5	33,6
Subsidios eléctricos	1.459	742	742	742	717	50,9	50,9
Hidrocarburos	381	122	104	104	258	32,2	27,4
Seguridad y mejoramiento de la gestión minera	185	176	2	2	9	94,9	1,1
Fondo de Energía Social - FOES	143	53	40	40	90	36,9	28,3
Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales	118	-	-	-	118	-	-
Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas - FAZNI	97	42	-	-	55	43,2	-
Programa de normalización de redes eléctricas - PRONE	83	-	-	-	83	-	-
Estudios geológicos	82	23	2	2	59	27,8	2,8
Compensación Yumbo Pasto	42	17	17	17	25	40,4	39,6
Resto de Programas	187	59	26	26	128	31,4	13,8
HACIENDA	2.689	1.934	110	110	755	71,9	4,1
Fondo de adaptación	1.007	1.007	50	50	-	100,0	5,0
Apoyo a programas sectoriales por distribuir	450	-	-	-	450	-	-
SITM - Bogotá	298	298	-	-	-	100,0	-
Eficiencia gubernamental	268	67	53	52	200	25,2	19,6
SITM - Cali	210	210	-	-	-	100,0	-
SITM - Barranquilla	95	95	-	-	-	100,0	-
Información pública	53	29	7	7	24	54,8	13,2
Resto de Programas	308	227	0	0	81	73,7	0,1
DEFENSA Y POLICIA	1.934	737	305	293	1.198	38,1	15,8
Capacidad aérea, terrestre, marítima y fluvial	838	400	167	160	438	47,7	19,9
Construcción y mantenimiento de infraestructura	326	79	19	17	247	24,3	5,7
Dotación de armamento y material de guerra	256	142	102	100	114	55,4	39,7
Seguridad y defensa nacional	149	2	1	1	147	1,3	0,5
Bienestar	122	40	2	2	82	32,9	1,9
Inteligencia	82	24	3	1	58	29,5	3,4
Comunicaciones	68	41	9	9	28	59,2	13,8
Resto de Programas	92	9	3	3	83	9,3	3,2

Cuadro 11 (Continuación)
Ejecución inversión Principales Programas - I Semestre 2012
Miles de millones de pesos

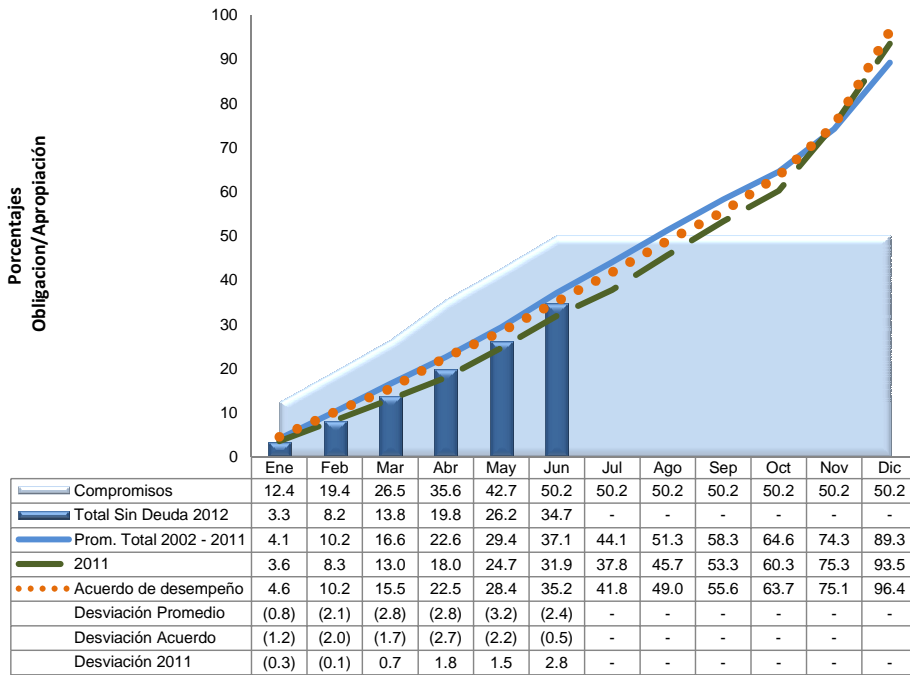
Sector - Programas	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación sin comprometer	Porcentaje de ejecución	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
AGROPECUARIO	1.684	1.123	273	273	561	66,7	16,2
Desarrollo rural con equidad	500	491	122	122	9	98,3	24,4
Subsidio integral EBAS - APD	188	11	3	3	176	6,0	1,7
Asistencia técnica	133	60	14	14	73	44,9	10,4
Vivienda rural	130	130	6	6	-	100,0	4,5
Certificado de Incentivo Forestal	100	97	20	20	3	97,0	19,6
Control y prevención a la producción agropecuaria y pesquera	98	42	15	15	56	42,9	15,2
Distritos de riego	80	50	3	3	29	63,2	4,0
Fondo Comercialización	67	63	25	25	4	94,3	37,7
Programa nacional de reactivación agropecuaria - PRAN	60	35	35	35	25	58,3	58,3
Alianzas productivas	50	50	7	7	-	100,0	13,4
Resto de Programas	279	93	24	24	186	33,5	8,7
EDUCACION	1.246	677	349	349	569	54,3	28,0
Cobertura educativa	456	403	207	207	53	88,4	45,4
Calidad educativa	208	110	45	45	98	52,9	21,7
Infraestructura educativa	197	22	5	5	175	11,4	2,6
Universidades	108	106	83	83	2	98,4	77,5
Infraestructura educativa - Ola invernal	88	-	-	-	88	-	-
Pertinencia educativa	71	10	2	2	61	13,9	2,2
Atención integral primera infancia	62	8	0	0	54	13,5	0,3
Gestión educativa	54	17	6	6	37	30,9	11,8
Resto de Programas	1	0	0	0	1	16,3	6,9
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.230	287	97	57	943	23,3	7,9
Subsidio familiar de vivienda	749	43	13	13	706	5,8	1,7
Inversiones sectoriales de entidades territoriales dentro y fuera del plan departamental de agua	206	152	48	14	54	73,9	23,3
Programa de saneamiento de vertimientos	101	74	26	25	27	73,5	25,9
Vivienda saludable- Red Juntos	100	-	-	-	100	-	-
Desarrollo urbano	61	11	9	5	49	18,8	14,0
Resto de Programas	13	6	2	1	7	45,2	11,4
PLANEACION	999	773	187	187	226	77,4	18,8
Apoyo regional a través de recursos de regalías	851	706	163	163	145	83,0	19,2
Eficiencia gubernamental	110	46	18	18	64	41,5	16,2
Resto de Programas	37	20	6	6	17	54,7	16,4
SUBTOTAL	32.756	19.001	6.951	6.513	13.755	58,0	21,2
Resto de Sectores	4.052	2.081	807	782	1.972	51,3	19,9
TOTAL	36.808	21.081	7.758	7.295	15.727	57,3	21,1

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

3.4. Velocidad de ejecución. En el gráfico 4 se presentan las obligaciones como porcentaje de la apropiación vigente, sin deuda, al primer semestre, es decir, se mide el valor de los bienes y servicios que se han recibido como porcentaje del valor total de las apropiaciones asignadas²².

²² "Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago" (Art. 1° Decreto 1957/07).

Gráfico 4
Velocidad de Ejecución - I Semestre de 2012
Porcentaje



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

Al primer semestre del año 2012, los compromisos representan el 50,2% del total de las apropiaciones sin deuda, mientras que las obligaciones ascienden al 34,7% de las apropiaciones sin deuda. Este último porcentaje está por encima en 2.8 puntos respecto al mismo periodo en 2011 y 2,4 puntos por debajo del promedio del periodo 2002-2011.

En el cuadro 12 se presenta la ejecución sectorial sin deuda hasta el primer semestre del 2012.

Cuadro 12
Ejecución Sectorial sin Deuda - I Semestre de 2012
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución	
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
Total PGN sin Deuda	126.687	63.563	43.956	42.737	63.124	50,2	34,7
AGROPECUARIO	2.033	1.274	387	387	759	62,6	19,0
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBL	407	161	107	104	246	39,6	26,4
CIENCIA Y TECNOLOGIA	363	202	145	145	161	55,6	39,9
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	777	494	386	383	283	63,5	49,7
COMUNICACIONES	1.762	795	464	453	967	45,1	26,3
CONGRESO DE LA REPUBLICA	411	182	162	160	229	44,2	39,3
CULTURA	293	178	114	69	116	60,5	38,9
DEFENSA Y POLICIA	23.260	12.108	9.506	9.270	11.152	52,1	40,9
DEPORTE Y RECREACION	248	153	79	75	95	61,5	31,8
EDUCACION	23.166	13.846	11.196	11.129	9.320	59,8	48,3
EMPLEO PUBLICO	184	82	38	32	102	44,5	20,5
FISCALIA	2.020	896	760	750	1.125	44,3	37,6
HACIENDA	11.533	5.191	3.054	2.793	6.342	45,0	26,5
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	8.388	5.136	2.101	1.997	3.252	61,2	25,0
INFORMACION ESTADISTICA	315	151	77	76	165	47,8	24,4
INTELIGENCIA	177	67	44	44	110	37,9	25,1
INTERIOR	453	318	191	135	135	70,3	42,1
JUSTICIA Y DEL DERECHO	1.979	1.027	658	653	952	51,9	33,3
MINAS Y ENERGIA	3.454	1.297	973	971	2.157	37,6	28,2
ORGANISMOS DE CONTROL	1.184	542	412	399	642	45,8	34,8
PLANEACION	1.107	822	223	222	285	74,3	20,2
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	810	529	108	108	281	65,3	13,4
RAMA JUDICIAL	2.399	1.035	928	902	1.364	43,1	38,7
REGISTRADURIA	430	173	123	115	257	40,1	28,7
RELACIONES EXTERIORES	629	347	277	272	283	55,1	44,1
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	10.953	4.694	4.432	4.415	6.259	42,9	40,5
TRABAJO	17.768	5.474	4.800	4.766	12.294	30,8	27,0
TRANSPORTE	7.582	5.427	1.438	1.184	2.156	71,6	19,0
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	2.601	964	771	731	1.637	37,1	29,7

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

4. EJECUCIÓN GASTOS DEL REZAGO DEL AÑO 2011 QUE SE EJECUTA EN 2012

El rezago de 2011 que se ejecuta este año asciende a \$17,4 billones. De éste, hasta el mes de junio se pagaron \$11 billones correspondientes al 62,9% del total. En cuanto al rezago de funcionamiento, se han ejecutado \$5,2 billones, el 75,1% del total del rezago por este concepto. En lo que respecta al servicio de la deuda, se han pagado \$823 mm, el 88,5% de su respectivo rezago y en inversión se ha ejecutado un total de \$4,9 billones, el 51,5% del total de su rezago (Cuadro 13).

Cuadro 13

Ejecución del rezago de 2011 que se ejecuta en 2012

Miles de millones de pesos

Concepto	Rezago (1)	Pagos (2)	Rezago por pagar (3)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución Pago/Rezago (4)=(2/1)
I. FUNCIONAMIENTO	6.987	5.249	1.738	75,1
Gastos de Personal	240	121	119	50,3
Gastos Generales	817	655	162	80,2
Transferencias	5.727	4.328	1.398	75,6
Operación Comercial	204	146	58	71,5
II. SERVICIO DE LA DEUDA	929	823	106	88,5
Deuda Externa	726	623	103	85,9
Amortizaciones	184	164	20	89,0
Intereses	541	459	82	84,8
Deuda Interna	203	199	4	98,1
Amortizaciones	107	107	0	100,0
Intereses	96	92	4	96,1
III. INVERSIÓN	9.522	4.905	4.617	51,5
IV. TOTAL (I + II + III)	17.438	10.977	6.461	62,9
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	16.509	10.154	6.355	61,5

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

ANEXO 1

Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2012

Pesos corrientes

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						121.189.030.721
Acuerdo	001	13-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional, pago pasivo pensional causado a 31 de diciembre de 1993 mesadas pensionales año 2011 del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	20.878.000.000
Acuerdo	003	08-mar	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento de pensiones, pago de mesadas pensionales y aportes patronales de Prosocial.	665.589.000
Resolución	018	13-mar	Fondo Rotatorio del Dane - Fondane	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Estadística - DANE	Rediseño, operación y administración del Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario, SIPSA	5.387.868.007
Acuerdo	004	26-mar	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	Reconocimiento y cancelación de bienestar social y auxilio de educación pensionados o familiares de Puertos de Colombia.	843.962.940
Acuerdo	004	16-abr	Instituto de Educación Técnica Profesional de San Andrés	Ministerio de Educación Nacional	Consolidación de procesos de fomento a la permanencia estudiantil	67.169.546
Resolución	01518	01-may	Policía Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	Programa de reconocimiento y pago de recompensas e información	9.202.300.000
Resolución	2668	08-may	Ministerio de Defensa	Presidencia de la República	Adquisición de Bienes y Servicios	500.000.000
Acuerdo	005	31-may	Fondo Rotatorio de la Policía	Ministerio del Interior - Fonsecon	Gastos de comercialización y producción con destino a la Policía Nacional y otras entidades	79.331.999.794
Resolución	444	14-jun	Función Pública	Escuela Superior de Administración Pública-ESAP	Proyecto mejoramiento fortalecimiento de la capacidad institucional para el desarrollo de las políticas públicas. Nacional	4.312.141.434

VII. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES QUE AUTORIZARON LA CREACIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA - RDE.

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia existen múltiples inflexibilidades que restringen la gestión presupuestal; entre ellas sobresalen las rentas de destinación específica, algunos fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de diferentes establecimientos públicos del orden nacional. Estas *inflexibilidades* corresponden a una serie de mecanismos de preasignación de ingresos y gastos que introducen rigideces al manejo de las finanzas públicas y obstaculiza el cumplimiento de las metas fiscales.

Aunque cierto grado de inflexibilidad en el presupuesto público podría considerarse deseable, no siempre es así. Se ha demostrado que la presencia de este tipo de rigideces genera dificultades para adelantar un adecuado proceso de priorización del gasto público y asignación eficiente de recursos. En Colombia, las inflexibilidades presupuestales han mostrado tener una vocación de permanencia indeseable, aún si han desaparecido los factores que llevaron a su creación.

El desarrollo de la normatividad ha buscado reducir el impacto de la creación de gasto sin financiamiento reconocido y la creación de nuevas rentas de destinación específica. La Ley 819 de 2003 dispone que en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Asimismo, los artículos 13 y 14 del Decreto 4730 de 2005, reglamentario del EOP, disponen que en el Mensaje Presidencial, que acompaña al proyecto de Ley Anual de Presupuesto, se incluya un anexo donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en las leyes que autorizaron la creación de rentas de destinación específica. Si los objetivos se han cumplido, el gobierno nacional deberá presentar un proyecto de ley en el que se proponga derogar la norma que creó la renta. Este capítulo se ocupa de dicha evaluación.

En la medida en que los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de los establecimientos públicos atan un ingreso de la Nación y lo destinan a un fin específico conceptualmente se asemejan a las rentas de destinación específica. Por esta razón, el gobierno ha considerado prudente que se evalúe también la situación de estos recursos.

El ejercicio que se presenta a continuación muestra, en primer lugar, cómo se cumplen los objetivos establecidos en las leyes creadas con fundamento en el artículo 359 de la Constitución Política de 1991. En segundo, se analiza la situación de los fondos especiales y de los establecimientos públicos del orden nacional más importantes.

2. EVALUACIÓN DE LAS RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA

Las rentas de destinación específica tienen como objetivo asegurar la afectación de un porcentaje determinado del recaudo para atender cierto fin que se considera prioritario en el presupuesto público.

El artículo 359 de la Constitución Política de 1991 prohíbe la existencia de rentas nacionales de destinación específica, exceptuando aquellas destinadas a las participaciones previstas en la misma Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; las destinadas para inversión social, y las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Esta prohibición se aplica exclusivamente a las rentas de naturaleza tributaria o impuestos¹ de carácter nacional incluidos en el Presupuesto General de la Nación. A continuación se analizan las siete (7) Leyes que, amparadas en el artículo 359 de la Constitución, han autorizado la creación de rentas de destinación específica. Su aforo presupuestal para 2013 asciende, en conjunto, a \$2.030 mil millones (mm). (Cuadro 1).

¹ Sentencia C-040/93 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón

Cuadro 1
Rentas de destinación específica
Miles de millones de pesos

Renta y destino	Base Legal	Concepto	Apropiación 2012	Proyecto 2013
Impuesto de Timbre para Fonpet	Ley 549/99 Artículo 2°	Destina el 70% del aforo presupuestal del Impuesto de Timbre para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales	42	21
Cesión IVA antiguas Intendencias y Comisarias	Ley 12/86 Artículos 2° y 3°	Destina el 0,5% del producto anual del Impuesto a las Ventas para las antiguas Intendencias y Comisarias	99	120
IVA para Programas de Prevención y Atención Desplazados	Ley 633/00 Artículo 108	Destina el 10% del recaudo del punto adicional del IVA para financiar gastos de los programas de prevención y atención del desplazamiento forzado.	153	185
IVA para Programas de Inversión Social	Ley 633/00 Artículo 113	Destina el 20% del recaudo adicional del IVA al pasar de 15% al 16%, para ser invertido en programas de Inversión Social.	305	370
IVA a la Telefonía Móvil para deporte	Ley 1379/10 Artículo 41	Destina el 4% del incremento de la tarifa del IVA a la TMC al pasar del 16% al 20% así:		
		10% para la Red Nacional de de Bibliotecas Públicas.	4	38
		75% (del 90% restante) para el plan sectorial de fomento, promoción, desarrollo del deporte, la recreación, escenarios deportivos, la atención de los juegos deportivos, la atención de los juegos deportivos nacionales y paraolímpicos nacionales, entre otros.	147	152
El 25% (del 90% restante) deber ser girado a los departamentos y al Distrito Capital para apoyar los programas de fomento y desarrollo deportivo, atendiendo los criterios del SGP y también, al fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana	47	50		
Impuestos Nacionales para San Andrés y Providencia	Ley 1/72, Decreto 1601/83	Destina los impuestos establecidos de carácter nacional, intendencial y municipal para la isla de San Andrés con excepción de los establecidos para el Municipio de Providencia que serán percibidos por él.	32	55
Impuesto al Turismo para recreación y aprovechamiento del tiempo libre	Ley 1101/06 Artículo 4	Destina el recaudo del impuesto de ingreso de extranjeros al país a la promoción y competitividad para fomentar la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política	25	27
Impuesto al Patrimonio	Decreto 4825/10	Impuesto temporal sobre patrimonios entre \$1 mm y \$3 mm al 1o. de enero de 2011 a contribuyentes de patrimonio igual o superior a \$3 mm al 1o. de enero de 2011, para atender programas y proyectos que conjuren y prevengan la extensión de los efectos de la emergencia de la Ola Invernal.	150	151
Sobretasa al Patrimonio	Decreto 4825/10	Sobretasa del 25% a contribuyentes de patrimonio igual o superior a \$3 mm al 1o. de enero de 2011, para atender programas y proyectos que conjuren y prevengan la extensión de los efectos de la emergencia de la Ola Invernal.	853	860
TOTAL			1.856	2.030

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

2.1 Ley 549 de 1999: Impuesto de Timbre Nacional para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales

Como parte de los fundamentos de un Estado Social de Derecho, la Constitución de 1991, además de los derechos fundamentales y de los derechos colectivos y del ambiente, estableció también los derechos sociales, económicos y culturales. Entre estos el artículo 48, que garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social, conforme a lo cual el legislador está obligado a diseñar los mecanismos necesarios para garantizarlo y protegerlo.

A finales de la década de los noventa, las dificultades financieras de las entidades territoriales se convirtieron

en un obstáculo para atender el compromiso constitucional de asegurar y proteger el derecho a la seguridad social de un número importante de ciudadanos en las regiones amenazando la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, por cuanto se comprometían por anticipado sus ingresos futuros para el pago del pasivo pensional.

Para hacer frente a esta situación, el legislativo adoptó medidas con el fin de garantizar el derecho a la seguridad social y asegurar la estabilidad económica y financiera de los entes territoriales. Estas medidas se materializaron en la Ley 549 de 1999, mediante la cual se buscó generar reservas suficientes para financiar el pasivo pensional en un periodo no superior a los 30 años. Con este propósito, la ley estableció la obligación de las entidades territoriales y de la Nación de asignar recursos para tal fin, los cuales serían administrados por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

La Ley 549 de 1999 establece una renta de destinación específica; para crearla, se afecta el 70% del recaudo del impuesto nacional de timbre con el fin de aprovisionar reservas que respalden el pasivo pensional de las entidades territoriales. Para dar cumplimiento a la ley, en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se han incorporado las partidas correspondientes, que incluyen el valor de los rendimientos financieros generados en el portafolio constituido para ello mientras se giran los recursos a los patrimonios autónomos administrados por entidades fiduciarias, fondos de pensiones y compañías de seguros.

El párrafo 2º del artículo 72 de la Ley 1111 de 2006 modificó el artículo 519 del Estatuto Tributario referente al impuesto de timbre nacional, reduciendo la tarifa gradualmente, de forma que llegaría a cero (0) a partir de 2010. Sin embargo, sigue vigente el impuesto de timbre establecido en el artículo 39 de la Ley 6ª de 1992 sobre actuaciones y documentos sin cuantía gravados con el impuesto, que seguirá aplicándose a pasaportes ordinarios, concesiones de explotación de bosques naturales, licencias por porte de armas de fuego, reconocimiento de personerías jurídicas, entre otros, de tal forma que se mantendrá el recaudo de recursos por este concepto.

Al mes de diciembre de 2011, los recursos del FONPET en el patrimonio autónomo y el Tesoro Nacional ascienden a \$30,9 billones. Por su parte, los recursos que provienen de la afectación del 70% del impuesto de timbre ascienden a \$3,7 billones, lo que representa el 11,97% del total de aportes al Fondo hasta 2010.

No obstante, los recursos acumulados en el FONPET son todavía insuficientes para respaldar la totalidad del pasivo actuarial. A diciembre de 2011 el cálculo global del total del pasivo del nivel central de las entidades

territoriales ascendía a \$88,6 billones.

A diciembre de 2011 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su función de administrador del Fondo, ha autorizado retiros y reembolsos en virtud de los Decretos 4105 de 2004 y 946 de 2006, como también transferencias al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio según lo ordena el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 por valor de \$1,3 billones.

Para la vigencia 2013, la transferencia de recursos al FONPET, proveniente del impuesto de timbre señalada en el numeral 11 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, se estima en \$21,1 mm, con los cuales se debe financiar además el seguimiento y actualización de los cálculos actuariales y el diseño de administración financiera, se realizarán por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2 Ley 12 de 1986: Cesión de 0,5% del IVA a las antiguas intendencias y comisarías

El régimen especial de las intendencias y comisarías desaparece a partir de la Constitución Política de 1991, adquiriendo estos entes el carácter de departamentos. Estas zonas del territorio nacional se caracterizan todavía por su menor desarrollo económico relativo, su baja densidad poblacional y, en general, por sus condiciones socioeconómicas, inferiores a las que muestran los departamentos constituidos con anterioridad.

La asignación del 0,5% del producto anual del IVA, dispuesta en la Ley 12 de 1986 para las antiguas intendencias y comisarías², permanece vigente en virtud del numeral 3° del artículo 359 de la Carta. Esta renta de destinación específica se originó como un apoyo financiero para estas entidades territoriales en el marco del proceso de descentralización política y administrativa.

A partir de la Constitución de 1991 desaparecen las intendencias y comisarías, las cuales se organizan como departamentos mediante el Decreto 2274 de 1991. Debido a su baja capacidad para generar recursos propios, los nuevos departamentos han continuado recibiendo el 0,5% del producto anual del IVA para financiar gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

En la programación del presupuesto para la vigencia 2013 se incluyen \$120,3 mm (ver cuadro 1). Algunos de estos departamentos como Amazonas, Guanía, Guavire, Vaupes y Vichada reciben apoyo financiero

² Intendencias: Arauca, Casanare, Putumayo y el Archipiélago de San Andrés y Providencia. Comisarías: Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

adicional del presupuesto de la Nación, a través del Ministerio del Interior, porque no han logrado su sostenibilidad económica.

2.3 Ley 633 de 2000: Cesión de 10% del recaudo adicional en el IVA para programas de atención y prevención a desplazados

Dentro de la política gubernamental de atención a las víctimas de la violencia, la política de prevención, atención integral y reparación a la población desplazada representa un capítulo especial. En este aspecto, el Gobierno ha venido realizando importantes esfuerzos no sólo para incrementar los recursos, sino para optimizar su uso y satisfacer los requerimientos de las distintas entidades que ejecutan la política.

Para 2013 se deben destinar \$185,1 mm por cesión del IVA para la atención integral de la población desplazada, distribuidos en programas específicos para esta población, para atención, asistencia y reparación de las víctimas del conflicto armado. Es evidente que los recursos provenientes de esta renta de destinación específica son considerablemente menores que los recursos que la Nación compromete para los programas de atención a la población desplazada dentro del proyecto de presupuesto.

A pesar de los avances, es claro que los recursos de esta renta siguen siendo necesarios para continuar con la atención de la población desplazada, así representen una suma muy pequeña en comparación con el valor total de los recursos destinados por la Nación a los programas de atención a la población desplazada.

2.4 Ley 633 de 2000: Cesión de recursos del IVA para programas de inversión social

La prioridad por la inversión y el gasto con función social encuentra su fundamento en los artículos 365 y 366³ de la Constitución Política, que reglamentan la finalidad social del Estado. De acuerdo con la Constitución, el gasto público debe orientarse hacia el gasto social con prioridad sobre cualquier otra asignación⁴. En este contexto, el artículo 113 de la Ley 633 de 2000 destinó el 20% del recaudo del punto adicional, al pasar la tarifa general del IVA del 15% al 16%, obligatoriamente para programas de inversión social.

³ "... será objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación."

⁴ De acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y los tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

Si bien la desaceleración en la actividad económica, generada por la crisis de la economía mundial, ha dado paso a condiciones de crecimiento más favorables, sin embargo, la tasa de desempleo continúa siendo preocupante, lo mismo que la de pobreza. Por estas razones, es imperativo seguir avanzando en la superación de la pobreza y en el progreso social. En 2002 la población bajo la línea de pobreza era el 53,7%. En 2010, un poco menos de la mitad de la población se encontraba en esta misma condición (45%)⁵, siendo la brecha entre las áreas rurales y urbanas aún significativa. Aunque las cifras muestran un avance, éste es aún insuficiente si se compara con los niveles existentes en economías de desarrollo económico relativo similar.

El monto establecido por la Ley 633 de 2000 representa una fracción reducida de las apropiaciones destinadas a gasto social. En efecto, los recursos provenientes del 20% del recaudo del punto adicional del IVA, son cerca de \$500 mm, 1% de los recursos destinados a inversión en gasto público social en el Presupuesto General de la Nación de 2013.

2.5 Ley 1379 de 2010: Incremento del 4% en el IVA a la Telefonía Móvil Celular

El artículo 35 de la Ley 788 de 2002, refrendado por el artículo 37 de la Ley 1111 de 2006, autoriza incrementar la tarifa del IVA a la Telefonía Móvil al 20%, cuatro puntos por encima del nivel general. Posteriormente, en desarrollo de lo dispuesto por la Sentencia C-133 de 2012, se declaró inexecutable los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, que la modificó. Actualmente, el recaudo del 4% adicional, de conformidad con el artículo 41 de la Ley 1379 de 2010, se distribuye así: 10% con destino a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, el 90% restante se distribuye así:

El 75 % de los recursos que se recauden se asignan a Coldeportes y se destinarán a financiar el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional.

El 25% restante, se asigna al Ministerio de Cultura, que deberá girar estos recursos a los departamentos y al distrito capital para que, mediante convenio con los municipios o distritos que presenten proyectos que sean

⁵ Estimaciones Departamento Nacional de Planeación, Publicado por Red de Monitoreo y Evaluación, 6 de febrero de 2012. <http://redcolme.ning.com>.

debidamente viabilizados, se destinen a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, atendiendo los criterios del sistema general de participación y al fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana.

En cumplimiento de las normas vigentes, entre los años 2003 y 2012 se ha situado un total de \$1.702,9 mm en pesos constantes de 2012, de los cuales \$1.095,1 mm se asignaron para Coldeportes, \$322,5 mm para el Ministerio de Cultura, y \$4,2 mm para la Red de Bibliotecas Públicas. Estos recursos han permitido cumplir con los compromisos del Gobierno Nacional en lo que se refiere a la atención de Juegos Deportivos Nacionales, Juegos Bolivarianos, Juegos Centroamericanos y del Caribe, Juegos Suramericanos, Mundial de Fútbol Sub-20, Juegos Intercolegiados, Juegos Panamericanos, y a la asistencia, apoyo y mejoramiento del deporte de altos logros dentro del Ciclo Olímpico.

También ha sido posible atender a las regiones en el desarrollo de actividades de recreación, aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física, como medio para coadyuvar al mejoramiento de la salud y el bienestar de la comunidad, creando espacios para facilitar el desarrollo de dichas actividades con la construcción de escenarios deportivos y recreativos.

Los recursos han contribuido, además, al desarrollo de la cultura, pues la ley prevé su entrega a los municipios para financiar las actividades culturales y lúdicas, y la promoción de la identidad cultural de cada región. Esto fue reforzado por el artículo 37 de la Ley 1111 de 2006 que dispuso que los municipios o distritos declarados como patrimonio inmaterial de la humanidad por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco, pueden destinar el 50% de las asignaciones a la promoción y fomento de estas actividades.

Es evidente que desde la creación de esta renta de destinación específica, la totalidad de los recursos presupuestados se ha ejecutado en los componentes que ésta ordena, cumpliendo con los objetivos que llevaron a la creación de esta.

Por otra parte, el párrafo del artículo 37 de la Ley 1111 de 2006, ordena al Ministerio de Hacienda y Crédito Público informar anualmente a las Comisiones Económicas del Congreso de la República el valor recaudado y la destinación de los recursos provenientes de los cuatro (4) puntos porcentuales adicionales del IVA a la Telefonía Móvil.

Durante la vigencia de 2011 se recaudaron \$180,1 mm netos y se apropiaron \$176 mm, distribuidos de la siguiente manera: \$133,7 mm en el presupuesto de Coldeportes para atender la financiación de Plan Nacional de Recreación, Plan Nacional del Deporte y Plan Nacional de Educación Física, desarrollados en los programas que se vienen ejecutando mediante proyectos de construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de infraestructuras deportivas, lúdica y de actividad física nacional; así como la puesta a punto de los juegos deportivos nacionales, juegos deportivos suramericanos, mundial de futbol Sub20, prevención y control de dopaje región Bogotá, apoyo tecnológico y asistencia para el mejoramiento de la gestión de los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte; asistencia, apoyo y mejoramiento del deporte de altos logros y otros proyectos cuyo ejecución apunta al desarrollo de los planes nacionales propuestos por el Gobierno Nacional.

Y los restantes \$42,3 mm se apropiaron en el Ministerio de Cultura, y fueron distribuidos y transferidos a los departamentos y al Distrito Capital en partes iguales, de acuerdo con lo establecido en las Leyes 788 de 2002 y 1111 de 2006, con el fin de apoyar programas de fomento, promoción y desarrollo de deporte, cultura y actividades artísticas.

Para las vigencias 2012 y 2013 se tiene proyectado un recaudo neto de \$197,4 mm y \$240,3 mm respectivamente, los cuales están incorporados en el presupuesto tanto de la vigencia 2012 como en el proyecto para la vigencia fiscal de 2013, distribuidos para Coldeportes y el Ministerio de Cultura de acuerdo a los porcentajes establecidos en la ley.

2.6 Ley 1ª de 1972: Cesión de los impuestos ya establecidos de carácter nacional, intendencial y municipal para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1ª de 1972, los impuestos de carácter nacional, intendencial y municipal ya establecidos se destinarán al archipiélago de San Andrés y Providencia con la excepción de los aprobados para el municipio de Providencia, que serán percibidos por él.

Esta ley se estableció como un mecanismo especial para la atención de las necesidades apremiantes de la antigua intendencia y ahora departamento. Además, las características mismas del departamento archipiélago llevaron a la adopción de una normatividad particular, que contribuyese a garantizar la preservación, protección y fomento de su desarrollo a partir de su atractivo natural y de los elementos culturales subregionales que le son propios.

Esta renta de destinación específica se ha mantenido por ser una de las excepciones previstas en el artículo 359 de la Constitución Política de 1991 a favor de las intendencias y comisarías. En la medida en que los costos de la respuesta gubernamental a las demandas sociales del archipiélago son superiores al promedio nacional y requieren de recursos adicionales para su adecuada atención, la ley previó la afectación de los impuestos establecidos, fueran estos de carácter nacional, intendencial o municipal, como un mecanismo que contribuyese a sufragar el diferencial existente respecto al resto del país.

En la actualidad, el archipiélago exhibe una creciente incapacidad para generar recursos propios, explicable en gran medida por los cambios en la dinámica de comercio que atraía anteriormente a la población del territorio continental. Con la apertura económica, el territorio insular ha perdido las ventajas competitivas, en términos de comercio, que ha debilitado la economía departamental, incrementado el desempleo y limitado los recursos que el departamento obtiene por concepto de impuestos nacionales y municipales, por lo que se justifica mantener la cesión de esta renta de destinación específica.

Entre 1990 y 2012 se transfirieron recursos al Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia por valor de \$186,9 mm, en el 2012 se proyecta transferir el valor de \$32,3 mm y para 2013 se ha incorporado en el proyecto de presupuesto la suma de \$54,8 mm (Cuadro 1).

2.7 Ley 1101 de 2006: Impuesto al Turismo

El turismo es una actividad de gran relevancia para la sociedad actual, especialmente por ser un factor que permite el aprovechamiento del tiempo libre y su ejercicio como derecho humano. Es, también, un mecanismo de conocimiento e intercambio cultural entre los pueblos⁶. Una vez esta actividad se consolida en una región o en una localidad, se modifican no solo las actividades económicas, cambia también la actitud frente al manejo de los recursos naturales y se transforma la visión de las actuaciones culturales.

La Ley 1101 de 2006, artículo 4º, creó el impuesto al turismo mediante el cual se grava a todas las personas extranjeras que ingresen a Colombia utilizando transporte aéreo de tráfico internacional, con las exenciones previstas en la misma ley. La tarifa del impuesto, con destino al turismo como inversión social, desde la sanción de la ley en 2006 hasta 2008, es de US\$5 de los Estados Unidos; para los años 2009 a 2011, de US\$10, y a partir del 1º de enero de 2012, de US\$15, o su equivalente en pesos colombianos en todos los casos.

⁶ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo – Ministerio de Cultura “Política de Turismo Cultural”, septiembre 2007.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1101 de 2006, los recursos provenientes del impuesto se destinan a la promoción del turismo como inversión social y al mejoramiento de su competitividad, de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política⁷.

En cumplimiento de la norma, en el presupuesto de 2013 se incorpora la suma de \$27,3 mm. Para la actual vigencia fiscal se han asignado \$24,8 mm como gastos de inversión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De esta cifra, a junio 30 de 2012, se ha recaudado la suma de \$17,1 mm.

2.8 Decreto 4825 de 2010, para atender los efectos de la Ola Invernal

Con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, mediante el Decreto 4580 de 2010, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el país por razón de grave calamidad pública generada por la ola invernal. Al amparo de dicha norma se expidió el Decreto 4825 de diciembre de 2010, *"por el cual se adoptan medidas en materia tributaria en el marco de la emergencia económica, social y ecológica..."*, declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-243 de 2011. Mediante esta norma se crea un nuevo impuesto temporal a cargo de quienes poseen patrimonios entre \$1.000 millones y \$3.000 millones, con tarifas del 1% para patrimonios entre \$1.000 millones y hasta \$2.000 millones, y tarifa del 1,4% para patrimonios entre \$2.000 millones y hasta \$3.000 millones, a partir del 1° de enero de 2011, pagaderos durante cuatro (4) años. De igual manera, el mismo Decreto crea una sobretasa del 25% al impuesto al patrimonio para personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, para los contribuyentes de que trata la Ley 1370 de 2009.

Los recursos obtenidos por estas normas son transferidos por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para financiar los programas y proyectos que conjuren y prevengan la extensión de los efectos de la emergencia de la Ola Invernal generada en los años 2010 y 2011, que ejecute el Fondo Adaptación y los demás organismos ejecutores que corresponda.

Para la vigencia de 2013, se incorporan recursos por \$151 mm, correspondientes al nuevo impuesto y \$860 mm por sobretasa al impuesto.

⁷ Artículo 52. *Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará las organizaciones deportivas, cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.*

3. FONDOS ESPECIALES, CONTRIBUCIONES PARAFISCALES Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DEL ORDEN NACIONAL

Si bien los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional no pueden considerarse como rentas de destinación específica, puesto que la normatividad legal los identifica como un concepto presupuestal diferente dentro de los ingresos, estos constituyen una fuente de inflexibilidad presupuestal similar a las rentas de destinación específica por contar con recursos que provienen de la afectación de un ingreso Nación para destinarse a un fin específico.

Los fondos especiales se crearon con el objetivo de cubrir las erogaciones por los servicios públicos prestados por el Estado y obedecen a una categoría propia dentro de los ingresos del presupuesto de rentas y recursos de capital como se contempla en el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Compilado en el Decreto 111 de 1996), expedido con fundamento en el artículo 352 de la Constitución Política de 1991.

Artículo 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (Ley 225 de 1995 art. 27).

Los fondos creados con personería jurídica, son una entidad descentralizada (del orden de los establecimiento públicos), con patrimonio propio y autonomía administrativa, mientras que los que no cuentan con personería jurídica corresponden a una cuenta contable para el manejo de recursos específicos.

Las contribuciones parafiscales, por su parte, están definidas en el artículo 29 del mismo Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinan solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporan al presupuesto solamente para registrar la estimación de su

cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo se efectúa por los órganos encargados de su administración. (Ley 179 de 1994 art. 12, Ley 225 de 1995 art. 2).

Los Establecimientos Públicos del Orden Nacional, son órganos adscritos a la rama ejecutiva del poder público, quienes junto con las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta conforman las llamadas entidades descentralizadas. Estas entidades son una expresión de la descentralización especializada o por servicios, en la cual el poder central se entrega por mandato legal a una persona jurídica pública con el objetivo que atienda exclusivamente cierto servicio y se especialice en su prestación.

La Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, los define así:

Artículo 70. Establecimientos públicos. Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características:

a) Personería jurídica;

b) Autonomía administrativa y financiera;

c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.

En su mayoría, los establecimientos públicos cuentan con recursos propios que corresponden a autorizaciones de recaudo para la atención de gastos misionales y, en algunos casos, a rentas parafiscales.

El principal problema que se deriva de la autorización de recaudo dada a los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y a los Establecimientos Públicos del orden nacional consiste en que en algunos casos puede resultar superior al gasto que requiere hacer para atender su objeto, por lo tanto, se generan excedentes financieros que podrían ser orientados a otros fines prioritarios.

Con el fin de ilustrar la existencia de estas otras inflexibilidades generadas en los ingresos, como lo son las que se derivan de la afectación de recursos para los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los

recursos propios de los establecimientos públicos, a continuación se presenta el panorama general de proyecciones financieras realizadas por estos organismos.

3.1 Fondos Especiales y Contribuciones Parafiscales

Se identifican 41 fondos especiales y una renta parafiscal. La mayoría de estos fondos se crearon en la década pasada. A diciembre de 2012, estos fondos junto con la renta parafiscal habían acumulado recursos por un valor de \$9,9 billones.

De los 41 fondos y la renta parafiscal señalados, cuatro concentran cerca del 90,4% de los recursos estimados en 2011, así: Fondo de Solidaridad y Garantías de Salud (FOSYGA) con un portafolio de \$4,1 billones; Fondo Nacional de Regalías, \$3,3 billones; Fondo de Solidaridad Pensional, \$2,6 billones.

El cuadro 2 se presenta el inventario de los fondos especiales, el recaudo estimado de 2012 y el proyectado para 2013. También se registra el stock acumulado a diciembre de 2011.

Cuadro 2
Fondos Especiales
Millones de pesos

Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	Recaudo Estimado 2012	Recaudo 2013(p)	Stock 2011
1 Fondo de Solidaridad y Garantías de Salud	3.763.753	4.036.588	4.140.598
- Subcuenta Solidaridad	2.696.569	2.898.218	2.588.362
- Subcuenta ECAT	1.066.616	1.137.775	1.405.752
- Subcuenta Prevención y Promoción	568	595	146.484
2 Fondo Nacional de Regalías	283.411	743.586	3.284.409
3 Fondo de Solidaridad Pensional	797.051	831.665	2.556.437
- Subcuenta Solidaridad	363.198	387.822	2.397.933
- Subcuenta Subsistencia	433.853	443.844	158.504
4 Fondos Internos Min-Defensa	239.713	263.493	116.064
5 Financiación Sector Justicia	379.315	409.554	
6 FOES	5.898	10.037	22.641
7 Sobretasa al ACPM	291.357	312.388	136.860
8 Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	186.906	198.336	176.072
9 Fondo Fonpet Magisterio	515.000	545.900	258.768
10 Fondos Internos Policía	206.637	212.836	41.977
11 Fondo de Solidaridad Sector Eléctrico	27.000		66.418
12 FAZNI	67.534	61.321	92.312
13 FAER	72.702	80.921	136.832
14 Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana		198.510	257.473
15 Fondo de Compensación Ambiental	33215,66	34.002	40.642
16 Fondo de Pensiones de Superintendencias y Carbocol - FOPEP	14.900	15.696	
17 Fondo de Pensiones Publicas CVC	22.112	23.129	
18 Fondo Sobretasa a la Gasolina	14.590	15.027	

Cuadro 2 (Continuación)

Fondos Especiales

Millones de pesos

Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	Recaudo Estimado 2012	Recaudo 2013(p)	Stock 2011
19 Dirección de Comercio Exterior	17.312	15.853	47.718
20 Comisión de Regulación de Agua Potable	13.090	14.624	8.022
21 Fondo Nacional de Estupefacientes	8.716	9.152	0
22 CREG	18.138	18.427	14.538
23 Superintendencia de Subsidio Familiar	19.168	33.870	
24 CRC	18.790	18.898	2.193
25 Instituto de Estudios Ministerio Público	1.417	1.207	7.907
26 Fondo de Solidaridad Sector Gas	1.740		3.360
27 Fondo Recursos Monitoreo y Vigilancia Educación Superior	9.166	10.304	5.504
28 Superintendencia de Puertos y Transporte	32.933	44.664	
29 Fondo de Conservación de Museos y Teatros	500	480	0
30 Fondo de Defensa Nacional	64.688	75.466	36.833
31 Contraloría General de la República	342.050	373.406	
32 Fondo Rotatorio Ministerio de Minas y Energía	129	154	76
33 Fondo Salud Fuerzas Militares	701.523	711.229	
34 Fondo Salud Policía Nacional	517.682	534.248	
35 Defensa de Derechos e Intereses Colectivos	17.150	176.200	25.332
36 Fondo de Investigación en Salud	31.000	31.000	31.886
37 Fondo Publicaciones Contraloría General de la República	67	69	
38 Cuota de Fomento de Gas Natural	24.000	24.738	49.115
39 Programa de Normalización de Redes Eléctricas - PRONE	53.670	56.466	55.804
40 Fondo Transferencias ICES	46.771	48.174	0
41 Fondo Registro Único Nacional De Tránsito - RUNT	3.001	3.502	
Sub Total Fondos Especiales	8.863.796	10.195.120	11.615.791
Contribución Parafiscales			
42 Fondo de Prestaciones S. Magisterio	1.030.816	1.182.788	183.162
Total Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	9.894.612	11.377.908	11.798.953

p : Previsto

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

3.2 Establecimientos públicos del orden nacional

De otra parte, son 100 los Establecimientos Públicos del Orden Nacional. De estos, 64 establecimientos financian parte de sus gastos con recursos propios, mientras que los 36 restantes se nutren únicamente de las contribuciones de la Nación; razón por la cual no se relacionan en el documento.

El ejercicio se basó entonces en el análisis de los 64 establecimientos públicos que cuentan con recursos propios y que a diciembre de 2011 contaban con un portafolio originado en la acumulación y rendimientos financieros que ascendía a \$6,2 billones. Se estima que a diciembre de 2012 los recursos acumulados por

dichos establecimientos ascenderán a \$4,4 billones, dada la política de incorporación gradual de los recursos al presupuesto para la atención del gasto para el que fueron autorizadas las rentas.

Para los Establecimientos Públicos, ocurre algo similar que con los Fondos Especiales pues tan sólo 9 entidades concentran el 75,1% de los recursos acumulados a diciembre de 2011. Estos son: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Superintendencia de Notariado y Registro, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Instituto Nacional de Vías (INVIAS), Previsión Social del Congreso – Pensiones, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

Los recursos propios de los Establecimientos Públicos corresponden a autorizaciones de recaudo para la atención de gastos misionales de estas entidades con personería jurídica y, tal como ocurre con los Fondos Especiales, sus excedentes han sido originados por restricciones fiscales a la programación de la totalidad de los recaudos. El cuadro 3 presenta el inventario de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional, y contiene la información sobre los recaudos estimados para cada uno de ellos, así como el stock acumulado en diciembre de 2011 y el que se estima habrán acumulado al terminar la vigencia fiscal de 2012.

Cuadro 3
Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional
Millones de Pesos

Entidad	Recaudo estimado 2012	Recaudo 2013 (p)	Stock 2011	Stock 2012	Variación % - Stock
1 SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	1.992.286	2.141.010	1.235.352	709.887	-42,5
2 FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	847.287	1.095.119	939.466	235.000	-75,0
3 SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	553.557	596.330	494.838	502.576	1,6
4 ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP)	141.721	127.683	475.778	498.889	4,9
5 INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS	349.787	406.618	377.947	56.000	-85,2
6 PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO - PENSIONES	54.277	60.502	366.465	289.881	-20,9
7 INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	3.003.324	3.373.074	289.246	351.966	21,7
8 AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	149.928	173.846	265.371	72.402	-72,7
9 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL	440.262	459.182	209.407	-	-
10 SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO	102.783	1.146	197.062	115.352	-41,5
11 FONPOLICIA - GESTIÓN GENERAL	319.068	328.932	179.088	215.196	20,2
12 INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA	71.442	77.191	114.998	47.197	-59,0
13 AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS	757.061	776.291	100.415	340.000	238,6
14 CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES	216.005	167.829	76.205	50.560	-33,7
15 FONDO PASIVO SOCIAL FFNN	91.478	76.711	62.191	42.191	-32,2
16 CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL	157.807	168.931	59.501	65.880	10,7
17 SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD	67.707	68.795	59.274	49.038	-17,3
18 AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES	1.009.950	1.030.720	54.255	79.420	46,4
19 SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	64.323	97.198	49.626	58.626	18,1
20 FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	163.842	172.130	49.556	52.034	5,0
21 UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA - UPME	7.787	34.953	46.625	46.670	0,1
22 SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES	95.584	108.454	39.840	30.262	-24,0
23 DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES	82.085	130.926	39.368	22.042	-44,0

Cuadro 3 (Continuación)
Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional
 Millones de Pesos

Entidad	Recaudo estimado 2012	Recaudo 2013 (p)	Stock 2011	Stock 2012	Variación % - Stock
24 INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN DE SOLUCIONES ENERGÉTICAS PARA LAS ZONAS NO INTERCONECTADAS -IPSE-	22.387	25.786	38.173	30.748	-19,5
25 SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA	144.279	176.668	37.922	38.536	1,6
26 FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURÍA	42.859	40.969	30.500	24.143	-20,8
27 FONDO DE BIENESTAR SOCIAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA	31.204	34.591	23.755	24.729	4,1
28 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	55.737	64.653	23.602	27.522	16,6
29 COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL	14.980	52.324	23.138	7.081	-69,4
30 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES	55.917	22.424	21.765	17.562	-19,3
31 FONDO ROTATORIO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD	30.347	20.362	21.456	65.373	204,7
32 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL JUNTA CENTRAL DE CONTADORES	2.651	5.319	21.131	23.096	9,3
33 INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)	45.280	47.600	18.871	12.000	-36,4
34 HOSPITAL MILITAR	178.741	198.871	16.133	16.798	4,1
35 INSTITUTO NACIONAL DE SALUD (INS)	3.325	3.796	14.769	14.769	-
36 INSTITUTO CASAS FISCALES DEL EJERCITO	38.923	72.554	12.533	11.249	-10,2
37 SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA	12.907	13.086	10.199	14.311	40,3
38 ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	9.872	9.668	9.842	2	-100,0
39 INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER	7.683	7.965	8.728	7.000	-19,8
40 FONDO ROTATORIO DEL DANE	18	11	8.209	3.808	-53,6
41 CLUB MILITAR DE OFICIALES	33.424	36.592	7.409	9.849	32,9
42 INSTITUTO DE HIDROLOGIA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES- IDEAM	4.000	4.282	6.481	7.221	11,4
43 INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	6.406	6.205	5.546	618	-88,9
44 INSTITUTO TÉCNICO CENTRAL	5.382	6.278	4.554	4.663	2,4
45 INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC	107.236	114.647	4.399	3.816	-13,3
46 INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC	35.455	46.927	2.726	6.435	136,1
47 INSTITUTO COLOMBIANO DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA	811	1.052	1.350	28	-97,9
48 INSTITUTO TOLIMENSE DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL	3.505	3.631	1.273	1.319	3,6
49 DEFENSA CIVIL COLOMBIANA	2.391	2.950	1.171	3.105	165,1
50 INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE SAN JUAN DEL CESAR	2.555	2.600	586	1.065	81,8
51 INSTITUTO TÉCNICO NACIONAL DE COMERCIO SIMON RODRÍGUEZ DE CALI	1.482	1.675	339	85	-74,9
52 INSTITUTO NACIONAL PARA CIEGOS (INCI)	593	797	178	-78	-143,8
53 INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS (INSOR)	304	78	153	96	-37,1
54 INSTITUTO CARO Y CUERVO	110	106	110	4	-96,6
55 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL COMISIÓN DE REGULACIÓN EN SALUD - CRES	15.313	17.082	-	-	-
56 INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE - COLDEPORTES	2.800	325	0	-100	-
57 INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	468	472	0	-100	-
58 AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM	87.653	76.334	-	45.662	-
59 AUTORIDAD NACIONAL DE ACUICULTURA Y PESCA - AUNAP	1.288	2.650	-	200	-
60 INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGÍA - INM	1.160	2.000	-	100	-
61 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA	10.724	11.585	-	-	-
62 FONAM - GESTIÓN GENERAL					
63 SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	10.808	12.737	35.080	40.810	16,3
64 FONDO SOCIAL DE VIVIENDA DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL					
Total	11.770.329	12.821.219	6.193.952	4.394.593	-29,1

P: Proyectado.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Se puede observar que fondos especiales, contribuciones parafiscales y establecimientos públicos cuentan con un portafolio de recursos considerable, producto de la acumulación de excedentes en vigencias fiscales sucesivas. Esta situación se ha venido ajustando en la programación presupuestal con objeto de fortalecer el principio de Unidad de Caja e incorporar la totalidad de los recursos en cada vigencia fiscal, en aras de una mayor transparencia y unos mejores resultados presupuestales.

El Gobierno Nacional considera que es oportuno evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en las leyes que autorizaron la creación de establecimientos públicos del orden nacional y fondos especiales con personería jurídica. Esta evaluación debe enmarcarse en la discusión sobre la estructura esperada del Estado, ya que la existencia de los fondos especiales y de los establecimientos públicos está ligada a la organización administrativa del Estado y, en especial, relacionada con los procesos de descentralización administrativa por servicios y desconcentración administrativa. A pesar de que la existencia de estos organismos introduce rigideces en la asignación más eficiente de los recursos públicos, sin embargo, también es cierto que muchos de ellos son necesarios para garantizar la prestación de los servicios públicos por parte del Estado.

VIII. BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)- AÑO GRAVABLE 2011¹

Este capítulo informa sobre el impacto fiscal de los beneficios tributarios durante el año gravable de 2011 y se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 788 de 2002.

Artículo 87. Transparencia Fiscal. Para efectos de la transparencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará anualmente con el proyecto de Ley del Presupuesto de Rentas y Apropiações un informe detallado en el que se deberá evaluar y hacer explícito el impacto fiscal de los beneficios, así como su fuente de financiación, ya sea por aumento de ingresos o disminución del gasto.

Este texto también hace parte del MFMP 2012, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Artículo 1º. Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

(...);

f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;

(...).

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA ESTIMACIÓN DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Los beneficios tributarios constituyen aquellas deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales, presentes en la legislación tributaria que implican una disminución en la obligación tributaria para los contribuyentes, generando menores recaudos para el Estado.

En la medida en que esta pérdida tributaria no es directamente observable y la concesión de beneficios no es claramente identificable como en el caso de la asignación del gasto directo, se han establecido diversos mecanismos para brindar mayor transparencia a los procesos originados en la política tributaria, que permitan una mayor y eficaz vigilancia por parte de las instituciones de control.

La legislación tributaria colombiana contempla diversos beneficios que involucran diferentes objetivos económicos, entre otros, el desarrollo de las regiones, la generación de empleo, la promoción de algunos sectores económicos, la protección y conservación ambiental, el fomento a la inversión nacional o extranjera y el impulso de las exportaciones. Esto se hace por medio de la reducción o exoneración de los impuestos, a la renta principalmente, al valor agregado y al comercio exterior, incluidos los aranceles a la importación de bienes de capital y a las materias primas.

¹ Este capítulo fue elaborado por la Coordinación de Estudios Económicos. SGAO de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

En este capítulo se presenta el detalle de los beneficios tributarios y los sectores beneficiarios de los tratamientos impositivos preferenciales existentes en el impuesto sobre la renta en el año gravable 2011 y el costo fiscal que estos tratamientos generan para las finanzas de la Nación en los ingresos tributarios a recaudar en el año 2012. Asimismo, esta sección describe la incidencia de las exenciones y exclusiones sobre el recaudo tributario en el Impuesto al Valor Agregado, IVA.

1.1 Beneficios en el impuesto sobre la renta

Los beneficios en el impuesto sobre la renta están determinados de acuerdo con la afectación de la obligación tributaria de los declarantes. Según la Ley tributaria están clasificados en: Ingresos no constitutivos de renta, deducciones, rentas exentas y descuentos tributarios. Las tres primeras categorías, disminuyen la base gravable del contribuyente, mientras que los descuentos tributarios disminuyen el impuesto reconocido directamente.

La primera categoría, corresponde por definición a aquellos ingresos que no implican un incremento del patrimonio, como son las indemnizaciones o las capitalizaciones. Sin embargo, también se incluyen algunos beneficios tributarios, como los aportes a las cuentas Ahorro y Fomento a la Construcción (AFC), o aportes a pensiones voluntarias. Una situación parecida se observa en el caso de las deducciones, categoría que principalmente agrupa los gastos necesarios para la actividad generadora de renta, pero que también considera beneficios tributarios.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este informe, se presenta la cuantificación de los conceptos que se pueden catalogar plenamente como beneficio tributario y que son identificables en el formulario de declaración de este impuesto, como es el caso de las rentas exentas, la deducción por inversión en activos fijos reales productivos y los descuentos tributarios.

En el caso de la deducción por inversión en activos fijos reales productivos, es importante anotar que la Ley 1430 de 2010 estableció su eliminación a partir del año gravable 2011, salvo para aquellos declarantes que hayan firmado un contrato de estabilidad jurídica con la Nación y que explícitamente hayan estabilizado la norma referente a esta deducción².

El costo fiscal se define como el ingreso que deja de percibir el Gobierno Nacional por concepto de cualquiera de los beneficios contemplados. De esta manera, en el cálculo de dicho costo, se establece el

² De acuerdo con el artículo 1º de la Ley 1430 de 2010, "a partir del año gravable 2011, ningún contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios podrá hacer uso de la deducción de que trata este artículo, Quienes con anterioridad al 01 de noviembre de 2010 hayan presentado solicitud de contratos de estabilidad jurídica, incluyendo estabilizar la deducción por inversión en activos fijos a que se refiere el presente artículo y cuya prima sea fijada con base en el valor total de la inversión objeto de estabilidad, podrán suscribir contrato de estabilidad jurídica en el que se incluya dicha deducción, En estos casos, el término de la estabilidad jurídica de la deducción especial no podrá ser superior a tres (3) años."

valor del impuesto que se habría generado si el beneficio en cuestión hubiera hecho parte de la base gravable de los declarantes.

En el caso de los beneficios tributarios en el impuesto de renta que afectan la base gravable de los declarantes, el costo fiscal se calcula como el producto obtenido entre el monto del beneficio solicitado y la tarifa del impuesto. Para las personas jurídicas la tarifa es de 33%³ y, en el caso de las personas naturales, dado que no existe una tarifa única, se determina una tarifa implícita por tipo de beneficio. Para el año gravable 2011, la tarifa es de 12.5% para las rentas exentas⁴. En cuanto a los descuentos tributarios, que afectan directamente el valor del impuesto a pagar, el monto solicitado equivale al costo fiscal del beneficio.

Con el fin de medir el grado de utilización de los beneficios y su correspondiente costo fiscal, los cálculos se presentan discriminados por modalidad de declarante - personas jurídicas y personas naturales. A su vez, para las personas jurídicas declarantes del impuesto de renta, se realiza la distinción entre contribuyentes, no contribuyentes y de régimen especial⁵. Por último, para efectos analíticos la clasificación de los beneficios se determinó por subsector económico.

En el caso de las personas jurídicas, se utiliza la información contenida en las declaraciones de renta para el año gravable 2011, cuya declaración se presentó en el mes de abril de 2012. Para los declarantes personas naturales, la información corresponde a una estimación realizada a partir de las declaraciones de renta del año gravable 2010; esto en razón a que la presentación de la declaración de renta del año gravable 2011 para estos contribuyentes se realizará entre los meses de agosto y septiembre del año en curso.

Un análisis más preciso de los beneficios tributarios y su potencial recaudatorio se efectúa sobre los contribuyentes del impuesto. Esto debido a que una eventual eliminación de los beneficios solicitados por las entidades pertenecientes al régimen especial (entidades sin ánimo de lucro) o por los catalogados como no contribuyentes, no necesariamente tendría un efecto positivo en el balance del Gobierno.

³ Tarifa del impuesto de renta vigente a partir del año gravable 2008 (Art. 12 Ley 1111 de 2006).

⁴ Se calcula la tarifa implícita como la proporción entre el impuesto de renta y la renta líquida gravable para cada uno de los beneficios y para los declarantes que hicieron uso de los mismos.

⁵ Se consideran como declarantes del impuesto de renta el total de las personas naturales y jurídicas que, como sujetos pasivos de la obligación, deben presentar declaración de renta. A su vez, las personas jurídicas pueden clasificarse como contribuyentes, no contribuyentes y de régimen especial. En general, son contribuyentes de renta: las sociedades anónimas y limitadas, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Se consideran como no contribuyentes: los entes territoriales y sus asociaciones, las corporaciones autónomas, las superintendencias, unidades administrativas especiales y los establecimientos públicos, las sociedades de mejoras públicas, universidades, hospitales, organizaciones de alcohólicos anónimos, partidos y movimientos políticos. Por último, los contribuyentes del régimen tributario especial corresponden a las corporaciones, fundaciones, asociaciones, cooperativas y demás personas jurídicas sin ánimo de lucro.

A continuación se resume el valor y costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta en el año gravable 2011. El costo fiscal de los beneficios tributarios para el total de declarantes del impuesto de renta fue de \$5.949 mm (1,0% del PIB). De este costo, el 78,6% (\$4.674 mm) correspondió a las rentas exentas; 12,6% (\$750 mm) a los descuentos tributarios; y 8,8% (\$524 mm) a la deducción por inversión en activos fijos.

A partir de las declaraciones de renta de todos los beneficios presentados por el año gravable 2011 se observa que el costo fiscal disminuyó en \$2.571 mm respecto del valor registrado el año gravable anterior, lo cual obedece a la eliminación de la deducción por inversión en activos fijos, a partir de 2011, con excepción de los que suscribieron contratos de estabilidad jurídica (Cuadro 1).

Cuadro 1
Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta
Total declarantes

Tipo de beneficio	2010 ^{1/} \$MM		2011 ^{2/} \$MM		Cto. Costo fiscal %	Part. Costo fiscal %
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	2011/2010	2011
Rentas exentas	7.390	2.439	8.476	2.797	14,7	47,0
Descuentos	471	471	725	725	53,9	12,2
Deducción por inversión en activos fijos	11.670	3.851	1.589	524	(86,4)	8,8
Total personas jurídicas	19.531	6.761	10.790	4.046	(40,2)	68,0
Rentas exentas	13.210	1.657	14.959	1.877	13,2	31,5
Descuentos	23	23	26	26	13,2	0,4
Deducción por inversión en activos fijos	434	79	0	0	(100,0)	0,0
Total personas naturales	13.666	1.759	14.985	1.902	8,2	32,0
Rentas exentas	20.600	4.096	23.435	4.674	14,1	78,6
Descuentos	494	494	750	750	52,0	12,6
Deducción por inversión en activos fijos	12.104	3.930	1.589	524	(86,7)	8,8
TOTAL	33.197	8.520	25.775	5.949	(30,2)	100,0

^{1/} La información presentada en el año 2012 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2011, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

^{2/} Para personas naturales, los datos estimados se calculan a partir de la información de las declaraciones de renta del año gravable 2010, con corte a mayo de 2012.

Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Por otra parte, como se observa en el cuadro 2, el costo fiscal de los beneficios para las personas jurídicas contribuyentes del impuesto asciende a \$3.379 mm, que sumado al costo generado por los beneficios concedidos a las personas naturales (\$1.902 mm) genera un costo fiscal total de \$5.281 mm (0,9% del PIB). De este costo, el 75,9% (\$4.006 mm) correspondió a las rentas exentas; 14,2% (\$750 mm) a los descuentos tributarios; y 9,9% (\$524 mm) a la deducción por inversión en activos fijos. Frente al comportamiento del costo fiscal del año gravable 2010 se observa una disminución del 32,7%

Cuadro 2

Resumen del valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios el impuesto sobre la renta - Total contribuyentes

Tipo de beneficio	2010 ^{1/} \$MM		2011 ^{2/} \$MM		Cto. Costo	Part. Costo
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	fiscal % 2011/2010	fiscal % 2011
Rentas exentas	5.434	1.793	6.453	2.129	18,8	40,3
Descuentos	471	471	725	725	53,9	13,7
Deducción por inversión en activos fijos	11.587	3.824	1.589	524	(86,3)	9,9
Total personas jurídicas	17.492	6.088	8.767	3.379	(44,5)	64,0
Rentas exentas	13.210	1.657	14.959	1.877	13,2	35,5
Descuentos	23	23	26	26	13,2	0,5
Deducción por inversión en activos fijos	434	79	0	0	(100,0)	0,0
Total personas naturales	13.666	1.740	14.985	1.902	9,3	36,0
Rentas exentas	18.644	3.450	21.412	4.006	16,1	75,9
Descuentos	494	494	750	750	52,0	14,2
Deducción por inversión en activos fijos	12.021	3.903	1.589	524	(86,6)	9,9
TOTAL	31.158	7.847	23.752	5.281	(32,7)	100,0

^{1/} La información presentada en el año 2012 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2011, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron estimados para personas naturales y preliminares para personas jurídicas.

^{2/} Para personas naturales los datos estimados se calculan a partir de la información de las declaraciones de renta del año gravable 2010.

Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

En conclusión, en el impuesto de renta para el año gravable 2011 los beneficios tributarios solicitados por el total de declarantes fueron \$25.775 mm, que representa un costo fiscal de \$5.949 mm (1% del PIB). Considerando únicamente a los contribuyentes del impuesto, este valor es de \$23.752 mm, con un costo de \$5.281 mm (0,9% del PIB). En comparación con el año gravable 2010, el costo fiscal de los beneficios tributarios del total de declarantes se disminuyó en 32,7%, resultado del efecto conjunto en la disminución del costo de las personas jurídicas en 44,5% y el aumento de 9,3% de las personas naturales.

2 CUANTIFICACIÓN DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

2.1 Deducción por inversión en activos fijos reales productivos

La deducción por inversión en activos fijos reales productivos solicitada en las declaraciones de renta del año gravable 2011 ascendió a \$1.589 mm, presentando una disminución de 86,9% frente al valor del beneficio solicitado durante el año gravable 2010. Este valor corresponde en su totalidad a lo declarado por las personas jurídicas que tienen contratos de estabilidad jurídica con la Nación.

El beneficio fue solicitado por 40 empresas, de las cuales 36 corresponden al sector privado, representando el 75,1% (\$394 mm) del costo fiscal, mientras que las empresas restantes, pertenecientes al sector público/mixto, participan con el 24,9% (\$130 mm) (Cuadro 3). Comparando la inversión estimada para las cuarenta sociedades con la registrada por estas mismas durante el año gravable 2010, se presenta un incremento de la inversión cercana a 11,8%.

Cuadro 3
Deducción por inversión en activos fijos reales productivos
Total declarantes - Año gravable 2011 ^{1/}

Tipo de contribuyente	\$ Miles de millones		
	Inversión estimada ^{2/}	Valor deducción	Costo fiscal
Personas jurídicas :			
Sector privado	3.412	1.194	394
Sector público/ mixto	1.180	395	130
TOTAL	4.592	1.589	524

^{1/} Datos preliminares.

^{2/} Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada.

Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

El análisis por subsector económico indica que el 77,1% de la deducción solicitada se concentra en cuatro subsectores económicos: Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones (24,8%); Servicios financieros (20,1%); Electricidad, gas y vapor (19,5%); y Comercio al por mayor (12,8%).

Cuadro 4
Deducción por inversión en activos fijos reales productivos
Personas jurídicas - Año gravable 2011^{1/}

Subsector económico	\$ Miles de millones			Part. en el costo %
	Inversión estimada ^{2/}	Valor deducción	Costo fiscal	
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.224	394	130	24,8
Servicios financieros	802	319	105	20,1
Electricidad, gas y vapor	966	309	102	19,5
Comercio al por mayor	675	203	67	12,8
Comercio al por menor	336	133	44	8,4
Manufactura alimentos	226	87	29	5,5
Mnero	178	71	23	4,5
Otros servicios	55	22	7	1,4
Fabricación de sustancias químicas	47	18	6	1,1
Fabricación de productos minerales y otros	28	11	4	0,7
Construcción	23	9	3	0,6
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos y accesorios	19	8	3	0,5
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	7	3	1	0,2
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	5	2	1	0,1
TOTAL	4.592	1.589	524	100,0

^{1/} Datos preliminares.

^{2/} Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

En promedio, cada persona jurídica solicitó una deducción de \$39,7 mm, ahorrándose en el impuesto de renta un monto cercano a \$13,1 mm.

2.2 Rentas exentas⁶

En el año gravable 2011, las rentas exentas solicitadas por los declarantes del impuesto de renta ascendieron a \$23.435 mm (3,8% del PIB), que implica un incremento de 13,7%% respecto al valor

⁶ Entre las rentas exentas figuran las originadas por: venta de energía eólica, transporte fluvial de bajo calado, plantaciones maderables renovadas técnicamente, nuevas plantaciones forestales y sus aserríos, nuevos productos medicinales y software elaborados en Colombia, edición de libros de carácter científico y cultural, loterías y licoreras propiedad de los gobiernos subnacionales, servicios hoteleros y ecoturismo. Incluye además las rentas exentas de trabajo como: indemnizaciones, auxilios de cesantías y los intereses, las pensiones y el 25% del valor total de los pagos laborales.

observado en 2010. Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de \$ 4.674 mm (0,8% del PIB), del cual el 59,8% (\$2.797 mm) fue declarado por las personas jurídicas.

La composición de las rentas exentas de las sociedades muestra que el 76,1% corresponde a los contribuyentes, quienes registraron un valor de \$6.453 mm; el 23,6% corresponde al régimen especial (\$2.002 mm) y el 0,2% a los no contribuyentes con \$21 mm. Por subsector económico, el 80,7% de las rentas exentas se distribuyen en dos subsectores: Otros servicios⁷ con el 54,3%, y Servicios financieros con una participación del 26,4% (Cuadro 5).

Cuadro 5
Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante
Total declarantes - Año gravable 2011 ^{1/}

Subsector económico	\$ Miles de millones				Participación %
	Contribuyente	No contribuyente	Régimen especial	Total	
Otros servicios	3.371	18	1.217	4.606	54,3
Servicios financieros	1.756	1	477	2.234	26,4
Industria de la madera, corcho y papel	353	0	7	360	4,2
Construcción	230	0	34	264	3,1
Mínero	185	0	2	187	2,2
Manufactura alimentos	152	0	26	178	2,1
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	114	0	3	117	1,4
Electricidad, gas y vapor	103	0	6	110	1,3
Comercio al por mayor	28	0	72	100	1,2
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	42	0	42	84	1,0
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	13	0	59	73	0,9
Agropecuaria, silvicultura y pesca	53	0	14	66	0,8
Comercio al por menor	13	0	26	39	0,5
Fabricación de sustancias químicas	22	0	8	31	0,4
Fabricación de productos minerales y otros	10	0	3	13	0,2
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos y accesorios	5	0	4	9	0,1
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	3	0	3	6	0,1
TOTAL	6.453	21	2.002	8.476	100,0
Participación dentro del total declarantes	76,1	0,2	23,6	100,0	

^{1/} Datos preliminares

Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

La importancia de la clasificación que realiza la administración tributaria para los declarantes entre contribuyentes, no contribuyentes y de régimen especial, para efectos de este capítulo, se sustenta en que los no contribuyentes sólo se encuentran obligados a informar sus ingresos y patrimonio, por lo cual no deberían registrar rentas exentas. Sin embargo, algunos de ellos calculan este valor sin que tenga incidencia en la base gravable individual ya que ésta debe ser igual a cero. En el caso del régimen especial, se ha observado que en general el valor registrado en las rentas exentas es equivalente a la renta líquida del ejercicio lo cual arroja una aproximación al valor de la exención del beneficio neto, característica relevante en la naturaleza tributaria de este régimen⁸.

⁷ Incluye, entre otros, las actividades de las instituciones prestadoras de servicios de salud, actividades de seguridad social de afiliación obligatoria, actividades de educación superior y las de organizaciones religiosas.

⁸ En el artículo 358 del Estatuto Tributario, se establece la exención sobre el beneficio neto o excedente de las entidades del régimen especial cuando se destine directa o indirectamente, a programas que desarrollen su objeto social. La parte del beneficio neto o excedente que no se invierta con este objeto es gravada a la tarifa del 20%.

Para el universo de los contribuyentes⁹, el costo fiscal de las rentas exentas asciende a \$4.006 mm, de los cuales \$2.129 mm corresponden a personas jurídicas y se estima un monto de \$1.877 mm en las personas naturales. Para este último grupo, en la legislación no existe distinción entre contribuyente y otra clase de régimen tributario, por lo cual se mantiene el valor de las rentas exentas presentadas por las personas naturales declarantes (Cuadro 2).

Dentro del grupo de personas jurídicas contribuyentes en el impuesto de renta que utilizan el beneficio de rentas exentas, se destaca el subsector de Otros servicios con el 52,2% y el subsector de Servicios financieros, con una participación de 27,2%. La reducción promedio de la base gravable por la utilización del incentivo es equivalente a 15,3%, la cual se obtiene de dividir el monto de rentas exentas entre la base gravable total de los contribuyentes que lo utilizan (Cuadro 6).

Los subsectores que reducen en mayor medida su base gravable con la utilización de este tipo de beneficio son los de Otros servicios (85,5%), Comercio al por menor (80,9%), e Industria de la madera, corcho y papel (78,1%).

Entre los contribuyentes se distinguen los grandes contribuyentes, cuyas rentas exentas ascienden a \$5.965 mm, de las cuales el 91,4% pertenecen al sector privado (\$5.453 mm) y 8,6% al sector público/mixto (\$512 mm).

Cuadro 6
Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta - Año gravable 2011^{1/}

Subsector económico	Monto renta exenta \$MM	Participación %	Rentas exentas / renta total ^{2/} (%)
Otros servicios	3.371	52,2	85,5
Comercio al por menor	13	0,2	80,9
Industria de la madera, corcho y papel	353	5,5	78,1
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	13	0,2	69,8
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	114	1,8	65,4
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos y accesorios	5	0,1	58,0
Agropecuaria, silvicultura y pesca	53	0,8	53,5
Construcción	230	3,6	35,6
Comercio al por mayor	28	0,4	24,8
Servicios financieros	1.756	27,2	22,7
Manufactura alimentos	152	2,4	15,0
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	3	0,0	14,8
Fabricación de productos minerales y otros	10	0,2	12,9
Fabricación de sustancias químicas	22	0,3	7,0
Electricidad, gas y vapor	103	1,6	5,8
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	42	0,6	1,7
Miningero	185	2,9	0,8
TOTAL	6.453	100,0	15,3

^{1/} Datos preliminares.

^{2/} Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas. Esta última corresponde a las empresas que hacen uso del beneficio.

Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

⁹ Corresponde a las personas jurídicas pertenecientes al régimen ordinario del impuesto de renta, es decir, aquellos que no se encuentran dentro del conjunto de entidades no contribuyentes ni al régimen especial.

La mayor participación en el total de las rentas exentas de los grandes contribuyentes del sector privado corresponde a los subsectores Otros servicios y Servicios financieros, con 58,6% y 30,3%, respectivamente. Para el sector público/mixto, el 70,9% de las rentas exentas se concentra en tres subsectores: Minero (\$172 mm); Electricidad, gas y vapor (\$98 mm); y Otros servicios (\$92 mm) (Cuadro 7).

Cuadro 7
Rentas exentas sociedades - Grandes contribuyentes
Total contribuyentes - Año gravable 2011 ^{1/}

Subsector económico	Público/Mixto \$MM	Participación sector público %	Privado \$MM	Participación sector privado %	Total ^{2/} \$MM
Otros servicios	92	18,0	3.195	58,6	3.288
Servicios financieros	59	11,5	1.653	30,3	1.712
Industria de la madera, corcho y papel	46	9,0	162	3,0	207
Minero	172	33,7	10	0,2	183
Manufactura alimentos	31	6,1	121	2,2	152
Construcción	0	0,0	152	2,8	152
Electricidad, gas y vapor	98	19,2	4	0,1	103
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	5	0,9	67	1,2	72
Agropecuaria, silvicultura y pesca	0	0,0	20	0,4	20
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	1	0,2	17	0,3	18
Comercio al por mayor	0	0,0	17	0,3	17
Fabricación de sustancias químicas	0	0,0	16	0,3	16
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	7	1,3	2	0,0	9
Comercio al por menor	0	0,0	7	0,1	7
Fabricación de productos minerales y otros	0	0,0	5	0,1	5
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos y accesorios	0	0,0	3	0,1	3
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	0	0,0	2	0,0	2
Total	512	100,0	5.453	100,0	5.965
Participación	8,6		91,4		100,0

^{1/} Datos preliminares.

^{2/} La diferencia con respecto al total de las sociedades contribuyentes del impuesto, corresponde al monto de las rentas exentas de las otras personas jurídicas contribuyentes cuyas rentas exentas ascendieron a \$488 mm.

Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

En el caso de las rentas exentas de personas naturales, se desagrega la información entre las obligadas a llevar contabilidad y las no obligadas¹⁰. Para el año gravable 2011 se calcula un beneficio para este grupo de declarantes por \$14.959 mm, de los cuales el 98,0% corresponde a las personas no obligadas a llevar contabilidad (\$14.661 mm) (Cuadro 8).

La mayor parte de las rentas exentas de las personas naturales no obligadas se encuentra en los asalariados, al representar el 79,1% del total. Cabe señalar que los asalariados se encuentran beneficiados con la exención del 25% sobre los ingresos laborales, consagrada en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario. En el caso de las personas obligadas a llevar contabilidad, el 50,7% del monto total se concentra en los subsectores de Asalariados (18,2%), Comercio al por menor (16,9%) y Otros servicios (15,6%) (Cuadro 8).

¹⁰ La obligación de llevar o no llevar contabilidad está contenida en el artículo 48 del Código de Comercio que señala que están obligados a llevar libros de contabilidad quienes tengan la calidad de comerciantes o quienes de manera habitual ejercen actos de comercio.

Cuadro 8
Rentas exentas de las personas naturales
Total declarantes - Año gravable 2011 ^{1/}

	No Obligados \$MM	Participación %	Obligados \$MM	Participación %	Total \$MM	Participación %
Asalariados (solo para renta naturales)	11.601	79,1	54	18,2	11.655	77,9
Otros servicios	1.301	8,9	47	15,6	1.347	9,0
Servicios financieros	1.157	7,9	44	14,6	1.201	8,0
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	175	1,2	10	3,4	185	1,2
Agropecuaria, silvicultura y pesca	151	1,0	14	4,5	164	1,1
Comercio al por menor	104	0,7	51	16,9	154	1,0
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	29	0,2	25	8,2	54	0,4
Construcción	40	0,3	11	3,6	51	0,3
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	30	0,2	3	0,9	33	0,2
Comercio al por mayor	17	0,1	14	4,7	31	0,2
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos y accesorios	12	0,1	10	3,5	23	0,2
Industria de la madera, corcho y papel	9	0,1	5	1,5	14	0,1
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	9	0,1	4	1,4	13	0,1
Fabricación de productos minerales y otros	9	0,1	4	1,3	13	0,1
Manufactura alimentos	8	0,1	2	0,8	10	0,1
Mínero	6	0,0	1	0,3	7	0,0
Fabricación de sustancias químicas	2	0,0	1	0,5	4	0,0
Electricidad, gas y vapor	1	0,0	0	0,0	1	0,0
TOTAL	14.661	100	299	100	14.959	100,0
Participación %	98,0		2,0		100,0	

^{1/} Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de personas naturales del año gravable 2010
Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

El porcentaje de reducción en la base gravable de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad es del 29,3%, siendo los subsectores económicos de Servicios de hoteles y restaurantes; Asalariados, e Industria de la madera y papel, los que disminuyen en mayor proporción su renta total (48,0%, 44,6% y 44,0% respectivamente) (Cuadro 9).

Cuadro 9
Rentas exentas de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad. Total declarantes - Año gravable 2011^{1/}

Subsector económico	Monto renta exenta (\$MM)	Participación %	Rentas exentas / renta total ^{2/}
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	25	8,2	48,0
Asalariados (solo para renta naturales)	54	18,2	44,6
Industria de la madera, corcho y papel	5	1,5	44,0
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	4	1,4	32,7
Agropecuaria, silvicultura y pesca	14	4,5	31,3
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	3	0,9	29,4
Comercio al por menor	51	16,9	29,3
Fabricación de productos minerales y otros	4	1,3	27,4
Servicios financieros	44	14,6	26,4
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos y accesorios	10	3,5	25,7
Electricidad, gas y vapor	0	0,0	25,2
Otros servicios	47	15,6	25,1
Fabricación de sustancias químicas	1	0,5	23,7
Manufactura alimentos	2	0,8	23,6
Comercio al por mayor	14	4,7	21,9
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	10	3,4	21,1
Construcción	11	3,6	19,6
Mínero	1	0,3	11,0
TOTAL	299	100,0	29,3

^{1/}Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2010.

^{2/}Renta total definida como la renta líquida gravable más las rentas exentas de las personas que hacen uso del beneficio.
Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

2.3 Descuentos tributarios

Los descuentos tributarios o créditos fiscales son un beneficio tributario que disminuye directamente el valor del impuesto que un contribuyente aporta al Estado. Para el año gravable 2011, existen en la legislación colombiana descuentos tributarios por reforestación, impuestos pagados en el exterior, empresas colombianas con actividades de transporte internacional aéreo o marítimo, empresas de servicios públicos domiciliarios que presten servicios de acueducto y alcantarillado, el descuento del IVA en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas y el descuento por inversión en acciones de sociedades agropecuarias. Adicionalmente, con la Ley 1429 de 2010, se crearon nuevos descuentos asociados con la formalización y generación de empleo.

El costo fiscal de los descuentos tributarios en el año gravable 2011 ascendió a \$750 mm, de los cuales \$725 mm corresponde a personas jurídicas y se calcula que \$ 26 mm corresponden a personas naturales.

Las sociedades que utilizaron descuentos lograron reducir su impuesto básico de renta, en promedio, en 4,2%; asimismo, los contribuyentes pertenecientes a los subsectores de Servicios financieros, Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento, y Otros servicios redujeron su impuesto de renta en 16,1%, 15,9% y 15,5%, respectivamente (Cuadro 10).

Cuadro 10
Descuentos tributarios personas jurídicas
Total contribuyentes - Año gravable 2011 ^{1/}

Subsector económico	Valor \$MM	Participación %	Descuentos / impuesto de renta ^{2/}
Servicios financieros	101	14,0	16,1
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	0	0,0	15,9
Otros servicios	42	5,8	15,5
Industria de la madera, corcho y papel	17	2,3	15,5
Comercio al por mayor	25	3,5	12,7
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	11	1,6	11,3
Agropecuario, silvicultura y pesca	8	1,1	11,1
Fabricación de productos minerales y otros	47	6,4	8,9
Electricidad, gas y vapor	80	11,1	8,0
Construcción	11	1,6	7,9
Manufactura alimentos	79	10,9	7,2
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	68	9,4	6,9
Fabricación de sustancias químicas	39	5,4	5,5
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	0	0,1	2,3
Comercio al por menor	2	0,3	2,2
Minero	192	26,5	1,7
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos y accesorios	0	0,0	0,4
TOTAL	725	100,0	4,2

^{1/}Datos preliminares.

^{2/} Corresponde al impuesto de renta de las empresas que utilizaron el beneficio.

Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Si se discrimina entre los descuentos tributarios utilizados por el sector privado y el sector público/mixto, se observa que los primeros concentran el 80,1% del total de los descuentos (\$581 mm) (Cuadro 11).

Para el sector público/mixto, el valor de los descuentos ascendió a \$144 mm y se concentra en los subsectores Minero y Electricidad, gas y vapor, que representan el 49,3% y 48,6%, respectivamente, dentro del total solicitado por este grupo de sociedades.

Cuadro 11
Descuentos tributarios de las personas jurídicas
Por tipo de contribuyente - Año gravable 2011 ^{1/}

Subsector económico	\$ Miles de millones			Part. Sector privado %
	Total	Público/Mixto	Privado	
Minero	192	71	121	20,9
Servicios financieros	101	0	101	17,5
Electricidad, gas y vapor	80	70	10	1,8
Manufactura alimentos	79	0	79	13,5
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	68	1	67	11,5
Fabricación de productos minerales y otros	47	0	46	8,0
Otros servicios	42	0	42	7,3
Fabricación de sustancias químicas	39	0	39	6,8
Comercio al por mayor	25	0	25	4,3
Industria de la madera, corcho y papel	17	1	16	2,7
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	11	0	11	2,0
Construcción	11	0	11	2,0
Agropecuaria, silvicultura y pesca	8	0	8	1,4
Comercio al por menor	2	0	2	0,4
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	0	0	0	0,1
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	0	0	0	0,0
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos y accesorios	0	0	0	0,0
TOTAL	725	144	581	100,0

^{1/} Datos preliminares.

Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

De otro lado, se calcula que las personas naturales obtuvieron descuentos tributarios por un valor de \$ 26 mm en el año gravable 2011, de los cuales el 94,3% pertenecen a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y el 5,7% a las personas naturales obligadas a llevar contabilidad. El subsector de Asalariados agrupa el 48,9% del monto total de descuentos calculados, seguido por Otros servicios y Servicios financieros con 12,3% y 10,4%, respectivamente (Cuadro 12).

Cuadro 12
Descuentos tributarios de las personas naturales
Total de declarantes. Año gravable 2011 ^{1/}

Subsector económico	\$ Miles de millones			Participación %
	No obligados	Obligados	Total	
Asalariados (solo para renta naturales)	12,5	0,0	12,6	48,9
Otros servicios	2,7	0,5	3,2	12,3
Servicios financieros	2,5	0,1	2,7	10,4
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	2,5	0,0	2,5	9,7
Comercio al por menor	1,7	0,3	2,0	7,8
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,9	0,1	1,0	3,8
Comercio al por mayor	0,4	0,1	0,5	1,8
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	0,2	0,0	0,3	1,0
Construcción	0,1	0,1	0,2	0,8
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	0,1	0,1	0,2	0,7
Minero	0,1	0,1	0,2	0,6
Fabricación de productos minerales y otros	0,1	0,0	0,1	0,6
Agropecuario, silvicultura y pesca	0,1	0,0	0,1	0,5
Manufactura alimentos	0,1	0,0	0,1	0,5
Industria de la madera, corcho y papel	0,1	0,0	0,1	0,3
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos y accesorios	0,1	0,0	0,1	0,2
Fabricación de sustancias químicas	0,0	0,0	0,0	0,1
Electricidad, gas y vapor	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	24,3	1,5	25,7	100,0
Participación (%)	94,3	5,7	100,0	

^{1/} Datos estimados. Se calcula a partir de la información de las declaraciones de las personas naturales del año gravable 2010.

Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

3 BENEFICIOS EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Por regla general el IVA grava los bienes y servicios con la tarifa del 16%. Sin embargo existe un amplio número de productos gravados con tarifas menores, incluyendo los bienes exentos cuya tarifa es cero y los bienes y servicios excluidos, que en la práctica también tienen tarifa cero, con la diferencia de que la exclusión no permite solicitar la devolución del IVA pagado en la compra de insumos.

3.1 Cuantificación del costo fiscal de exclusiones y exenciones

En la presente sección se estimará el costo fiscal o gasto tributario de los tratamientos preferenciales empleando como punto de referencia o *benchmark* legal la tarifa del 16%. El impacto fiscal por las modificaciones en el impuesto se estima a partir del Modelo de Evasión del IVA desarrollado por la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN y los cálculos se efectúan en forma marginal, llevando cada uno de los productos evaluados a la tarifa general, manteniendo el estado de gravado, excluido o exento de los demás productos de la economía.

3.1.1 Bienes y servicios excluidos

Actualmente el Estatuto Tributario incorpora en los artículos 424 hasta 428-2 los bienes excluidos y en el artículo 476 los servicios excluidos.

En el Cuadro 13 se presentan los resultados de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general (16%), agrupados según los productos de la matriz de utilización de Cuentas Nacionales del DANE y desagregado al nivel requerido por tipo de producto según el tratamiento tributario¹¹.

El efecto total resultante de adicionar los costos marginales de cada exclusión sugiere que el fisco colombiano incurre en un gasto tributario por exclusiones del IVA cercano a \$ 30 billones, aproximadamente \$ 1,9 billones por punto de tarifa (Cuadro 13). Sin embargo, es necesario tener en cuenta que algunos productos que figuran en las Cuentas Nacionales no deben considerarse tributariamente puesto que las particularidades de la legislación impositiva no permiten que el IVA se aplique en tales casos, tal como se indica a continuación.

- Otros productos agrícolas incluidos en las Plantaciones, a su vez contabilizadas en Cuentas Nacionales dentro del grupo 02, que figuran como activo fijo y por tanto están al margen de los bienes muebles cubiertos por el IVA.
- Producción de los cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana que no se contemplan en la contabilidad del mercado formal. Un caso similar se presenta en el grupo 28 donde se incluye la cocaína y la heroína.
- Los grupos 41 y 42 que corresponden a Construcción. De acuerdo con la ley no se gravan toda vez que en Colombia el IVA no aplica sobre bienes inmuebles.
- Dentro de los servicios financieros (grupo 51), los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente, que no están gravados en ningún país, y el GMF.
- Los servicios de administración pública, servicios domésticos y servicios de no mercado.

Estas exclusiones, que no generan pérdida efectiva de recaudo, ascienden aproximadamente a \$15,5 billones. En consecuencia, de los \$29,8 billones que corresponden al total de bienes y servicios excluidos de IVA, el costo fiscal ascendería a \$14,3 billones (aproximadamente \$897 mm por punto de tarifa).

¹¹ Este cálculo difiere del presentado en el MFMP 2011, teniendo en cuenta que en ese documento el costo fiscal se calculó por punto de tarifa.

Cuadro 13

Impacto fiscal de gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 16%

C.N	Descripción	\$ MM (2011)
		Impacto fiscal
01	Productos de café	58,8
02	Otros productos agrícolas	1.611,7
03	Animales vivos y productos animales	(120,5)
04	Productos de silvicultura, extracción de madera y actividades conexas	89,6
05	Productos de la pesca	91,6
06	Carbón mineral	(18,5)
07	Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	47,4
08	Minerales metálicos	0,0
09	Minerales no metálicos	4,5
10	Carnes y pescados	0,0
11	Aceites y grasas animales y vegetales	0,0
12	Productos lácteos	0,0
13	Productos de molinería, almidones y sus productos	485,2
14	Productos de café y trilla	0,0
15	Azúcar y panela	167,7
16	Cacao, chocolate y productos de confitería	0,0
17	Productos alimenticios n.c.p.	10,5
18	Bebidas	100,7
19	Productos de tabaco	0,0
20	Hilazas e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	0,9
21	Artículos textiles, excepto prendas de vestir	2,4
22	Tejidos de punto y ganchillo; prendas de vestir	0,0
23	Curtido y preparado de cueros, productos de cuero y calzado	0,0
24	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	33,8
25	Productos de papel, cartón y sus productos	(0,5)
26	Edición, impresión y artículos análogos	9,0
27	Productos de la refinación del petróleo; combustible nuclear	4,3
28	Sustancias y productos químicos	813,0
29	Productos de caucho y de plástico	3,8
30	Productos minerales no metálicos	105,4
31	Productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equipo)	17,0
32	Maquinaria y equipo	75,1
33	Otra maquinaria y aparatos eléctricos	298,9
34	Equipo de transporte	2,0
35	Muebles	0,0
36	Otros bienes manufacturados n.c.p.	22,3
37	Desperdicios y desechos	0,0
38	Energía eléctrica	1.012,3
39	Gas domiciliario	228,8
40	Agua	290,9
41	Trabajos de construcción, construcción y reparación de edificaciones	3.509,5
42	Trabajos de construcción, construcción de obras civiles	3.668,2
43	Comercio	0,0
44	Ss. Reparación de automotores, de artículos personales y domésticos	0,0
45	Servicios de hotelería y restaurante	66,7
46	Servicios de transporte terrestre	515,3
47	Servicios de transporte por vía acuática	25,3
48	Servicios de transporte por vía aérea	(5,7)
49	Servicios complementarios y auxiliares al transporte	167,8
50	Servicios de correos y telecomunicaciones	222,5
51	Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos	2.821,8
52	Servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda	3.751,2
53	Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	22,1
54	Administración púb. y defensa, administ.sistema de seguridad social	4.159,1
55	Servicios de enseñanza de mercado	1.135,0
56	Servicios de enseñanza de no mercado	1.641,3
57	Servicios sociales y de salud de mercado	1.453,2
58	Ss. Alcantarillado, saneamiento y de protección del medio ambiente	215,1
59	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de mercado	392,4
60	Ss. Asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de no mercado	248,4
61	Servicios domésticos	412,6
TOTAL		29.866,1

Fuente: Modelo IVA. SGAO-DIAN. Elaboró: SGAO-DIAN.

3.1.2 Bienes y servicios exentos

Tradicionalmente en Colombia la categoría de exentos se aplicó a las exportaciones y a tres clases de bienes: libros, cuadernos de tipo escolar y revistas de carácter científico y cultural. Con la Ley 788 de 2002 se amplió la calidad de exentos a carnes, pescado, leche, queso fresco y huevos.

En el Cuadro 14 se presenta el impacto fiscal de gravar estos bienes a la tarifa general. En este caso, al gravar los productos exentos, el resultado es independiente a la calidad de gravados o excluidos que tengan los animales vivos, ya que en caso de estar gravados los animales, estos productos tendrían derecho a la devolución del IVA generado en sus insumos. Así el gasto tributario asociado a los bienes exentos asciende a \$ 2,2 billones.

Cuadro 14
Impacto fiscal de gravar los bienes exentos a la tarifa general

Productos	\$ MM (2011) Impacto fiscal
1. Leche, carnes, huevos	2084
Leche sin elaborar	139
Leche procesada	327
Queso fresco	156
Huevos con cáscara frescos, en conserva o cocidos	197
Pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes	110
Carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada	501
Carne de ganado porcino fresca, refrigerada o congelada	181
Carne de ganado ovino, caprino y otros, fresca	3
Carnes y despojos comestibles de aves frescos	469
2. Libros, revistas y cuadernos	178
Libros, folletos impresos, impresos de carácter científico y cultural	123
Revistas de carácter científico y cultural	22
Cuadernos de tipo escolar	32
Total	2.262

Fuente: Modelo IVA. SGAO-DIAN.
Elaboró: SGAO- DIAN.

El artículo 7 de la Ley 1005 de 2005 estableció la calidad de exentos a las materias primas y bienes terminados que se vendan a los usuarios industriales de zonas francas y la Ley 1111 de 2006 en el artículo 56 adicionó la calidad de exentos de IVA los alimentos de consumo humano y animal que se importen de los países colindantes a los departamentos de Vichada, Guajira, Guainía, Amazonas y Vaupés (Inciso segundo del Artículo 477 del Estatuto Tributario) siempre que sea para consumo local. Este efecto tributario no está incluido en estas estimaciones debido a la poca disponibilidad de la información para estos casos específicos.

IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PGN 2013

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 175 de la Ley 1448 de 2011 indica que el Gobierno Nacional determinará anualmente la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades contempladas para implementar las medidas de atención y reparación integral de las víctimas. Así mismo, en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 se define que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación deben velar porque los presupuestos presentados por las entidades encargadas de la ejecución de las medidas, contempladas en la Ley 1448, incluyan de manera prioritaria los rubros para implementarla eficientemente dentro del espacio fiscal asignado, e introducir cada año dentro de los instrumentos presupuestales un aparte exclusivo para elaborar las medidas o componentes que se ejecutarán en cada vigencia, más precisamente en la Ley de Presupuesto, el Mensaje Presidencial y el Plan Operativo Anual de Inversiones.

Este anexo contextualiza el monto programado de recursos para 2013 y muestra, la composición del presupuesto tanto por sectores como por componentes según el CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012. Seguidamente presenta un avance en el cronograma de dicho CONPES mediante las inversiones programadas en 2012 y 2013. Finalmente, se establecen las metas del presupuesto 2013 en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

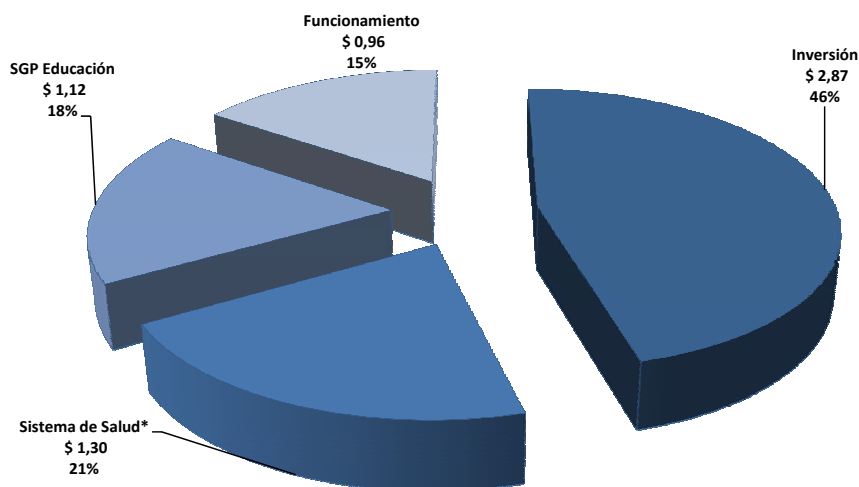
2. PRESUPUESTO 2013

El presupuesto asignado en 2013 para adelantar la política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno alcanza los \$6,2 billones de pesos, de los cuales \$1,3 billones corresponden a los componentes de salud (21%), \$1,1 billones a educación (18%) que se financian a través del Sistema General de Participaciones (SGP)¹ y ejecutan directamente por las entidades territoriales; \$2,8 billones a inversión (46%) con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y \$0.9 billones (15%) en funcionamiento.

Es importante aclarar que los recursos del Sistema de Salud y Educación corresponden a los costos estimados en el CONPES 3712 de 2011 y a su actualización en el CONPES 3726 de 2012. Este presupuesto se incluyó así, toda vez que la estimación de costos fue universal al igual que la programación anual de estos recursos en el Presupuesto General de la Nación y la financiación del sistema de salud.

¹ Estos recursos tanto del sistema de Salud como de Educación están dispuestos en el cronograma del CONPES 3712 de 2011 y en su actualización CONPES 3726 de 2012, a precios de 2012.

Gráfico 1
Recursos programados en 2013 para la política dirigida a la población víctima
 Billones de pesos de 2013



Fuente: DNP-MHCP

El presupuesto total para 2013 presenta un incremento nominal del 6% con respecto a 2012. Este presupuesto es consistente con el escenario fiscal de mediano plazo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013-2016, así como con el plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (CONPES 3712 de 2011) y su actualización de acuerdo al CONPES 3726 de 2012 (Cuadro 1).

Cuadro 1
Recursos Víctimas por Tipo de Fuente 2012-2013
 Millones de pesos de 2013

Fuente	2012		2013		Var % 2012-2013
	Presupuesto	%	Presupuesto	%	
Funcionamiento	1.183.534	20%	963.715	15%	-19%
Inversión PGN	2.428.338	41%	2.865.621	46%	18%
Sistema de Salud*	1.188.062	20%	1.303.449	21%	10%
SGP Educación	1.123.958	19%	1.119.684	18%	0%
Total general**	5.923.892	100%	6.252.468	100%	6%

*Ajustado a CONPES 3726 de 2012.

**En 2012 no se incluye provisión para la Ley de Víctimas por \$400 mm del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: DNP-MHCP

Es importante mencionar que los recursos de funcionamiento presentan una caída del 19% que se explica principalmente porque el Fondo de Reparación que según el CONPES 3726 de 2012 disminuye en un 27% dado que en el 2012 se destinaron recursos para atender las indemnizaciones administrativas represadas en los últimos años y porque con eso se cumple el cronograma de 10 años previsto para el pago de las mismas. Por su parte, los recursos del Sistema de Salud se incrementan en un 10% respondiendo al plan de unificación del régimen subsidiado dispuesto por el Ministerio de Protección Social. Asimismo, los recursos de inversión presentan un incremento del 18% explicado fundamentalmente

por las políticas de restitución de tierras, indemnización de vivienda y otras medidas de la Ley como satisfacción, reparaciones colectivas, entre otros.

2.1 Total Presupuesto 2013 por Componente

Es importante resaltar nuevamente la preeminencia de la política gubernamental de atención y reparación a las víctimas del conflicto dentro de su programación. En este sentido, el presupuesto para la atención a víctimas se concentra principalmente en los componentes de Salud (23%), Educación (18%), Atención Humanitaria (19%), Indemnización por Vía Administrativa (10%), Vivienda (9%) y Restitución de Tierras (5%) (Cuadro 2).

Cabe destacar que el esfuerzo adicional se refleja considerablemente en los componentes de Garantías de no repetición que pasa de invertir \$3 mil millones (mm) a \$43,8 mm (Δ 1.299%)², Restitución de Tierras de \$87,2 mm en el año 2012 a \$283,9 mm en el 2013 (Δ 225%), Fortalecimiento institucional de \$118 mm a \$191 mm (Δ 62%); y Vivienda de \$451 mm a \$580 mm (Δ 29%). Los componentes de Atención Humanitaria y Salud al mantenerse estables, velan por la continuidad efectiva de los diferentes programas involucrados en su desarrollo. Las medidas de satisfacción, la coordinación Nación-Territorio, retornos y reubicaciones y las reparaciones colectivas se suman a la inversión en materia de atención y reparación a las víctimas respondiendo a la orden de la Ley 1448 de 2011.

Cuadro 2
Recursos Víctimas por Componente 2012-2013
Millones de pesos de 2013

COMPONENTE CONPES 3712 - CONPES 3726	2012		2013		Var % 2012-2013
	Presupuesto	%	Presupuesto	%	
Salud (PGN+Sistema de Salud)	1.330.947	22%	1.442.172	23%	8%
Educación (SGP)	1.123.958	19%	1.119.684	18%	-0,4%
Atención Humanitaria	1.258.311	21%	1.147.278	18%	-9%
Indemnización Vía Administrativa	916.203	15%	652.000	10%	-29%
Vivienda	451.140	8%	580.000	9%	29%
Restitución de Tierras	87.243	1%	283.973	5%	225%
Generación de Ingresos	399.634	7%	273.683	4%	-32%
Fortalecimiento Institucional	118.461	2%	191.773	3%	62%
Retornos	-	0%	67.170	1%	-
Reparaciones Colectivas	-	0%	45.000	1%	-
Medidas de Satisfacción	-	0%	36.032	1%	-
Coordinación Nación - Territorio	-	0%	30.000	0%	-
Centros Regionales de Reparación	-	0%	19.000	0%	-
Garantías de no repetición	3.136	0%	43.872	1%	1299%
Enfoque diferencial	30.900	1%	15.000	0%	-51%
Créditos y Pasivos	-	-	26.000	0%	-
Asistencia Judicial	-	-	24.000	0%	-
Identificación	2.548	0%	3.167	0%	24%
Otros Costos Institucionales	201.411	3%	252.664	4%	25%
Total general	5.923.891	100%	6.252.468	100%	6%

* Corresponde a recursos por funcionamiento general de las instituciones del SNA RIV.

**En 2012 no se incluye provisión para la Ley de Víctimas por \$400 mil millones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

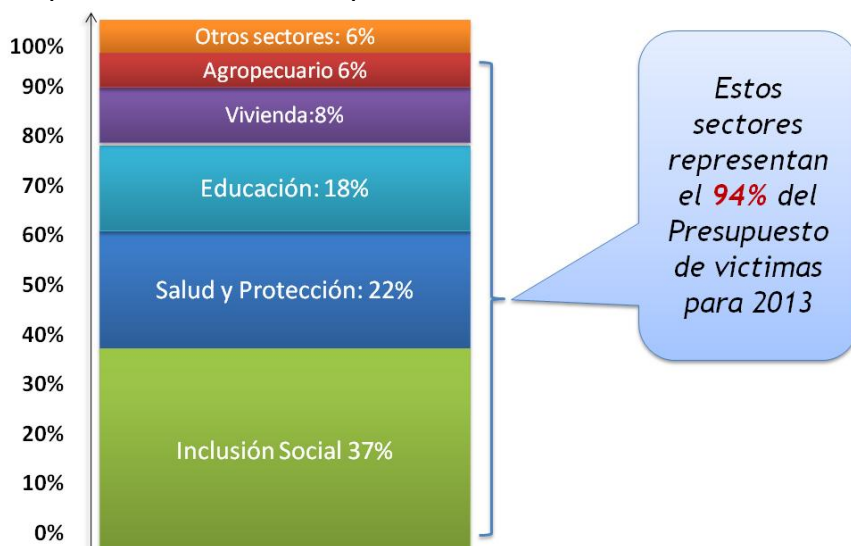
Fuente: DNP-MHCP

² El presupuesto de la Unidad de Nacional de Protección se estimó en \$23 mm para el 2013, pues se proyecta una demanda de servicios acorde con la requerida en 2012, sin embargo, si la demanda real sobrepasa las expectativas se adicionarán recursos sin menos cabo de los compromisos adquiridos por el Gobierno en la Ley 1448 de 2011.

2.2 Total Presupuesto 2013 por Sectores y Entidades Adscritas

El total de los recursos para 2013 se concentra en los sectores Inclusión Social y Reconciliación (37%), Salud y Protección (22%), Educación (18%), Vivienda Ciudad y Territorio (8%) y Agropecuario (6%) (Gráfico 2 y Cuadro 3).

Gráfico 2
Participación Sectorial en el Presupuesto Total de Inversión



*Otros incluye Trabajo, Fiscalía, Organismos de Control, Estadística, Interior, Rama Judicial, Justicia, Comercio y Registraduría
Fuente: DNP-MHCP

Cuadro 3
Recursos Víctimas (Participación por Entidad) 2012-2013
Millones de pesos de 2013

ENTIDAD	2012		2013		Var % 2012-2013
	Presupuesto	%	Presupuesto	%	
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1.778.780	30%	1.485.761	24%	-16%
Ministerio de Salud y Protección Social *	1.330.947	22%	1.442.172	23%	8%
Ministerio de Educación	1.123.958	19%	1.158.724	19%	3%
Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda	412.000	7%	500.000	8%	21%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - (ICBF)	221.496	4%	415.045	7%	87%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	568.682	10%	407.137	7%	-28%
Unidad de Restitución de Tierras Despojadas	66.773	1%	236.753	4%	255%
Ministerio de Salud y Protección Social	142.885	2%	138.723	2%	-3%
Ministerio de Agricultura	39.140	1%	80.000	1%	104%
Ministerio del Trabajo	-	0%	58.853	1%	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER	105.574	2%	61.047	1%	-42%
Otros**	133.656	2%	268.253	4%	101%
Total general***	5.923.891	100%	6.252.468	100%	6%

* Corresponde a recursos por funcionamiento.

** Otros incluye Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, Agencia Nacional para la Superación de La Pobreza Extrema, Ministerio Educación Nacional, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Centro de Memoria Histórica, Ministerio del Interior, Mincomercio Industria Turismo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Registraduría Nacional del Estado Civil, Defensoría del Pueblo, Mincomercio Industria Turismo - Artesanías de Colombia S.A, Superintendencia de Notariado y Registro

*** No incluye provisión por \$400 mil millones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que se aprobó para 2012.

Fuente: DNP-MHCP

2.3 Avances presupuestales según cronograma CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, Presupuesto 2012 y Programación 2013.

Con respecto a los esfuerzos presupuestales del Gobierno Nacional entre los años 2012-2013 en materia de atención a la población víctima y al plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (CONPES 3712 de 2011 – CONPES 3726 de 2012), se logra un avance del 21% frente total de gastos programados para víctimas. Cabe destacar que según el cronograma de diez años dispuesto en el CONPES, las inversiones anuales más grandes pesan sobre el primer quinquenio, es decir, estos avances expresan los grandes esfuerzos presupuestales iniciales frente al total de inversión programada.

De las medidas contempladas en la Ley, el avance en la medida de atención es de un 44% con respecto al total programado, en la medida de asistencia un 21% y en la de reparación un 14%. Se destaca el progreso en la inversión para los componentes de Enfoque Diferencial (198%), Retornos y Reubicaciones (108%), Atención Humanitaria (45%), Indemnización Vivienda (14%) y Reparaciones Colectivas (11%). Componentes tales como los de Reparaciones Colectivas a Cargo de la Unidad de Víctimas, Medicas de Satisfacción (Centro de Memoria Histórica) y Retornos y Reubicaciones (Departamento para la Prosperidad Social) son programas que actualmente se encuentran es procesos estructurales lo cual requiere de una asignación gradual de recursos (Cuadro 4).

Cuadro 4

Avance -CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2013

Miles de millones de pesos de 2013

Medida/Componente		Conpes 3726 de 2012	2012	2013	Total Invertido 2012-2013	% de Avance (Inversión Vs. Conpes)
Asistencia	Asistencia Judicial	262	31	24	55	21%
	Educación	7.199	1.124	1.120	2.244	31%
	Salud	16.445	1.331	1.442	2.773	17%
	Identificación	69	3	3	6	8%
Subtotal Asistencia		23.975	2.488	2.589	5.077	21%
Atención	Atención Humanitaria	5.437	1.209	1.147	2.438	45%
	Retornos y reubicaciones	62	-	67	67	108%
	Centros Regionales Reparación	290	18	19	37	13%
Subtotal Atención		5.790	1.227	1.233	2.542	44%
Reparación	Restitución Tierras	3.799	87	284	371	10%
	Indemnización en efectivo	6.832	916	652	1.568	23%
	Indemnización Vivienda	7.388	451	580	1.031	14%
	Empleo y GI	5.761	400	274	673	12%
	Créditos y Pasivos	251	-	26	26	10%
	Medidas de satisfacción	425	-	36	36	8%
	Reparaciones Colectivas	427	-	45	45	11%
	Garantías de no repetición	1.577	3	44	47	3%
Subtotal Reparación		26.461	1.857	1.941	3.798	14%
Enfoque diferencial y de género		23	31	15	46	198%
Costos Institucionales *		1.958	118	192	310	16%
Otros Costos **		452	201	283	484	107%
Total		58.658	5.924	6.252	12.257	21%

*Inversión -Fortalecimiento Institucional-

** En 2013 incluye inversión en Coordinación Nación - Territorio (\$30mm), en 2012 no incluye Bolsa del MHCP

3. METAS 2013

Conforme a lo dispuesto en el CONPES 3712 de 2011, es importante reiterar las metas propuestas de dicha asignación presupuestal dentro del cronograma estipulado. Temas esenciales como las reparaciones por vía administrativa, las indemnizaciones a través de subsidio de vivienda, las medidas de rehabilitación física y/o mental, las reparaciones colectivas, los retornos y reubicaciones, y las investigaciones para el esclarecimiento de la verdad hacen parte fundamental de esta política.

De acuerdo a la asignación presupuestal dispuesta para la vigencia 2013 en el Plan Operativo Anual de Inversiones en materia de víctimas y la priorización anteriormente expuesta, se destacan metas tales como: 33.410 familias serán reparadas administrativamente, 100 planes de reparación colectiva serán puestos en marcha durante la vigencia, 23.860 hogares serán beneficiarios en el programa de subsidio familiar de vivienda, se emprenderán 12 nuevos proyectos productivos para atender a la población víctima del desplazamiento forzado, 171 familias beneficiadas con el subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias (Meta que se suma al total de las 8.826 familias en el programa durante las vigencias 2011-2013) y se realizarán 5 investigaciones en vías de esclarecer la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado en Colombia (Cuadros 5 y 6).

Cuadro 5
Metas Generales CONPES 3712 de 2012

No.	INDICADOR / UNIDAD DE MEDIDA	ENTIDAD RESPONSABLE	META 2013
1	Individuos participando en planes de reparación integral por vía administrativa formulados con la participación activa de la víctima y con acompañamiento en su implementación.	Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas	172.610
2	Víctimas indemnizadas por hechos diferentes al desplazamiento	Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas	285.616
3	Hogares víctimas indemnizados con Subsidio Familiar de Vivienda asignado*	Ministerio de Vivienda	166.523
4	Hogares que cuenten con certificado de Habitabilidad	Ministerio de Vivienda	67.718
5	Víctimas con planes de atención psicosocial y que reciben dicha atención.	Ministerio de Salud y Protección Social	74.323
6	Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental en relación al hecho victimizante.	Ministerio de Salud y Protección Social	74.323
7	Planes de reparación colectiva elaborados con participación de la víctima que cuentan con acompañamiento en su implementación.	Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas	156
8	Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado.	Centro de Memoria Histórica	11
9	Hogares con solución de vivienda rural	Ministerio de Agricultura	8.379
10	Víctimas de 5 a 17 años que asisten al sistema educativo	Ministerio de Educación	93%
11	Hombre víctimas mayores de 18 años que cuenten con libreta militar	Ministerio de Defensa	100%
12	Víctimas del desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo	DNP	989.935
13	Víctimas que cuenten con documento de identificación	Registraduría	100%
14	Protección a mujeres víctimas con riesgo inminente extremo o extraordinario	Unidad Nacional de Protección	100%
15	Hogares desplazados que retornan o se reubican con acompañamiento institucional.	Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas	45.000

*Meta acumulada

Fuente: DNP-DIFP /CONPES 3712 de 2012

Cuadro 6

Otras Metas POAI 2013 (metas anuales)

No.	INDICADOR / UNIDAD DE MEDIDA	ENTIDAD RESPONSABLE	META 2013
1	Planes de reparación colectiva formulados con participación de la víctima y que cuentan con acompañamiento en su implementación	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	100
2	Hogares víctimas del delito de desplazamiento forzado que reciben atención humanitaria de emergencia	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	100%
3	Acompañamiento a retornos y reubicaciones individuales	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1.000
4	Registro Único de Víctimas operando	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	100%
5	Planes individuales de reparación formulados con la participación activa de la víctima y con acompañamiento en su implementación	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	33.410 Familias (100.230 individuos)
6	Misiones Humanitarias de prevención, emergencias y retornos (coordinación, atención, acompañamiento, y/o seguimiento)	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Por demanda
7	Niños, niñas y adolescentes indemnizados con encargo fiduciario constituido	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	5.012
8	Proyectos cofinanciados con las entidades territoriales	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Por demanda
9	Centros Regionales de Atención	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	21
10	Unidades móviles integrales en funcionamiento	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	25
11	Nuevos proyectos productivos que atienden población desplazada cofinanciados por Fompyme	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	12
12	Nuevos recursos de apoyo asignados a poblaciones desplazadas cofinanciados por Fompyme	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	12.000
13	Redes de microfranquicias creadas	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	4
14	Unidades productivas participantes en las ruedas de negocios, ferias y eventos	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	466
15	Eventos de socialización temáticas sectoriales realizados	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	6
16	Informe sobre la investigación de la dinámica de la desaparición forzada y el secuestro en Colombia durante el periodo 1970 -2010	Centro de Memoria Histórica	1
17	Testimonios de desmovilizados acopiados, sistematizados y analizados que contribuyen a la verdad histórica	Centro de Memoria Histórica	11.676
18	Iniciativas en la Red de museos, centros y lugares de la memoria apoyadas	Centro de Memoria Histórica	8
19	Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado	Centro de Memoria Histórica	5
20	Procesos colectivos de memoria histórica y de archivos de derechos humanos apoyados	Centro de Memoria Histórica	10
21	Informe General de Memoria Histórica publicado, que esclarece las razones del surgimiento y evolución de los actores armados ilegales en cumplimiento de la Ley 975/2005	Centro de Memoria Histórica	1
22	Entidades territoriales asesoradas para una mejor gestión de los asuntos sectoriales del Interior	Ministerio del Interior	32
23	Documentos sectoriales elaborados	Ministerio del Interior	32
24	Proyectos y/o programas seleccionados (para ser impulsados, financiados, evaluados, asesorados, etc.)	Ministerio del Interior	115

Cuadro 6 (Continuación)
Otras Metas POAI 2013 (metas anuales)

No.	INDICADOR / UNIDAD DE MEDIDA	ENTIDAD RESPONSABLE	META 2013
25	Estrategias comunicativas construidas y difundidas	Ministerio del Interior	1
26	Sistemas de información implementados	Ministerio del Interior	1
27	Personas capacitadas	Ministerio del Interior	960
28	Asistencia técnicas realizadas	Ministerio del Interior	32
29	Número de cementerios inventariados	Ministerio del Interior	90
30	Número de diagnósticos elaborados	Ministerio del Interior	90
31	Diagnóstico General elaborado	Ministerio del Interior	1
32	Número de hogares víctimas indemnizados con Subsidio Familiar de Vivienda asignado	Fondo Nacional de Vivienda-Fonvivienda	23.860
33	Evacuación solicitudes relacionadas con la atención de víctimas	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	75%
34	Recursos judiciales y administrativos interpuestos por la entidad para reclamar los derechos de las víctimas	Defensoría del Pueblo	1.800
35	Hogares víctimas atendidos con alimentación en la transición.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF	115.000
36	Niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado atendidos con estrategias flexibles pertinentes, fortaleciendo la canasta educativa (Kits - uniformes)	Ministerio de Educación Nacional	518
37	Alfabetizar a Jóvenes y Adultos Illetrados víctimas de la violencia.	Ministerio de Educación Nacional	5.476
38	Número de Secretarías de Educación con Proyecto piloto de formación docente implementado en dos entidades territoriales, con mayor afectación por la violencia.	Ministerio de Educación Nacional	2
39	Número de Secretarías de Educación con proyectos de formación a directivos, directivos docentes y docentes de los entornos escolares con mayor afectación en Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar.	Ministerio de Educación Nacional	15
40	Número de estudiantes de educación superior incluidos en el Registro Único de Víctimas financiados por el Fondo.	Ministerio de Educación Nacional	1.500
41	Solicitudes atendidas en el Programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios; y de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras.	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	33.880
42	Familias beneficiadas con el subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias.	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	171
43	Nuevos proyectos productivos que atienden población desplazada cofinanciados por FOMIPYME.	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	12
44	Entidades territoriales asesoradas para una mejor gestión de los asuntos sectoriales del Interior.	Ministerio del Interior	32
45	Familias en situación de desplazamiento acompañadas por la Red UNIDOS.	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema	325.000
46	Víctimas de la violencia beneficiarias de formación musical y atención psicosocial.	Departamento para la Prosperidad Social	18.414

Fuente: DNP-DIFP / Metas (POAI 2013) reportadas por Entidades Responsables.