

Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3729

MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2013-2016

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público -
Dirección General del Presupuesto Público Nacional
Departamento Nacional de Planeación –
Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas**

Versión aprobada

Bogotá D.C., julio 15 de 2012

RESUMEN

El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)¹ es el instrumento público de programación financiera que permite articular el diseño de las políticas, la planeación macroeconómica y fiscal en el mediano plazo, y la programación presupuestal anual. Su formulación se construye a través de un proceso estratégico de proyección del gasto que, por un lado, facilita el cumplimiento de metas fiscales más allá del horizonte anual y, por otro, permite alcanzar mejores resultados en términos de priorización de políticas, asignación de recursos y eficiencia en el uso de los mismos, con la participación de los líderes de los diferentes sectores de la administración pública en el proceso de programación presupuestal con las autoridades económicas para los siguientes cuatro años.

Este documento da cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad vigente, especialmente en la Ley 1473 de 2011, por la cual se establece la adopción de la regla fiscal para el manejo de las finanzas públicas nacionales, y el Decreto 4730 de 2005, modificado por el Decreto 1957 de 2007 y al Acto Legislativo 03 de 2011 que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, según los cuales, la intervención del Estado en la economía debe realizarse en un contexto de sostenibilidad de las finanzas públicas. Con la expedición de la Ley 1473 del 5 de julio de 2011, por la cual se adoptó la regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC, se le confiere explícitamente al MGMP el carácter de norma orgánica del presupuesto, con lo cual, las revisiones anuales de la programación presupuestal deben efectuarse en un marco de coherencia y consistencia macroeconómica y fiscal²; así como la introducción de los principios de responsabilidad y transparencia según lo estipulado en la Ley 819 de 2003.

¹ El artículo 8 de la Ley 1473 de 2011 establece que el Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.

² Ley 819 de 2003: Artículo 4°. *Consistencia del presupuesto. El proyecto de Presupuesto General de la Nación y los proyectos de presupuesto de las entidades con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a actividades no financieras y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a), b) y c) del artículo 1° de la presente ley.*

De igual forma, las modificaciones o adiciones a las Leyes Anuales de Presupuesto que sean aprobadas por el Congreso de la República deberán respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo previsto en la aprobación y discusión de la ley que se pretende modificar o adicionar

Con base en estos principios y lineamientos se considera en el MFMP de 2013 que la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años permitirá reducir el déficit del Sector Público Consolidado-SPC de 1,2% del PIB en 2012 a 0,7% del PIB en 2014, y llevarlo a un superávit de 0,6% del PIB en el 2023. Esta mejora es el resultado del ahorro de una parte de los ingresos extraordinarios del petróleo y la minería por parte del gobierno y las regiones.

Con el compromiso del Gobierno Nacional de disminuir los niveles de déficit y de deuda pública y fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, se ha propuesto en el MFMP para 2013, una meta de déficit fiscal del SPC de 1% del PIB y para el GNC de 2,2% del PIB, con las cuales se formulará el presupuesto del gobierno para dicha vigencia.

Estos menores niveles de déficit permiten que la deuda neta de activos financieros del Sector Público No Financiero, en 2013, se sitúe en el 34% para el GNC y de 25% para el SPNF; lo cual es consistente con una reducción de la misma a niveles del 25% y 7,2% del PIB en el 2023 respectivamente

Para alcanzar los niveles mencionados de deuda pública y de déficit se requiere de un manejo cuidadoso del presupuesto y una adecuada complementación entre éste y los recursos del Sistema General de Regalías. Si el país y las administraciones asumen con responsabilidad el compromiso que se deriva de la regla fiscal, podremos enviar un mensaje de seriedad y responsabilidad a la comunidad de inversionistas nacionales e internacionales, quienes siguen depositando su confianza en el país, la cual se traducirá en mayor crecimiento económico, mayor empleo, mayor desarrollo social y menor pobreza.

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. Esto 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 ha permitido atraer flujos de Inversión Extranjera Directa llegando a niveles máximo 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.

Colombia es uno de los pocos países que en la mitad de una crisis mundial, reduce su deuda, disminuye el déficit fiscal e invierte más; el presupuesto de inversión para 2013 será el mayor en la historia de Colombia, con más de \$40 billones. Es un aumento responsable en términos fiscales. Los menores niveles de deuda como proporción del PIB, y la confianza de los mercados, han llevado a una reducción de los pagos de intereses que nos permite dedicar más recursos a proyectos de inversión.

Hoy tenemos una mejor imagen ante el mundo por nuestros esfuerzos en materia fiscal, que nos han llevado a tener hoy una tasa de inversión como proporción del PIB cercana al 28%, niveles máximos en la historia del país. Esto no lo podemos poner en riesgo.

Con el propósito de obtener el mejor balance posible entre la restricción de recursos, las prioridades de política definidas en el Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para todos*, y las proyecciones presentadas en sus PMP por los sectores que conforman el PGN, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación han establecido de manera conjunta una propuesta de actualización del MGMP, definiendo unos techos de gasto que cubren el periodo 2013 – 2016, con la distribución que se detalla en el cuadro 1.

Cuadro 1
Marco de Gasto de Mediano Plazo 2013-2016
Funcionamiento e Inversión
Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014	2015	2016	Variación porcentual			
					13/12	14/13	15/14	16/15
TOTAL	138.558	145.587	148.631	157.341	9,4	5,1	2,1	5,9
Nación	124.178	130.996	133.505	141.406	10,4	5,5	1,9	5,9
Propios	14.380	14.591	15.125	15.935	1,2	1,5	3,7	5,4
FUNCIONAMIENTO	97.810	105.708	111.713	117.742	8,8	8,1	5,7	5,4
Nación	92.345	100.414	106.228	112.065	9,5	8,7	5,8	5,5
Propios	5.465	5.294	5.484	5.678	(1,3)	(3,1)	3,6	3,5
INVERSION	40.748	39.878	36.918	39.599	10,7	(2,1)	(7,4)	7,3
Nación	31.833	30.582	27.277	29.342	13,1	(3,9)	(10,8)	7,6
Propios	8.915	9.297	9.641	10.257	2,8	4,3	3,7	6,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el cuadro 2, se presenta la distribución del gasto de funcionamiento e inversión para cada uno de los sectores, el primer año consistente con el proyecto de presupuesto que se presentará al Congreso y para los demás años es una proyección indicativa a las revisiones anuales que prevé la Ley.

Cuadro 2
Total Techos de Gasto Sectorial 2013-2016
Funcionamiento e Inversión
Miles de millones pesos

Sector	2013	2014	2015	2016
AGROPECUARIO	2.597	2.423	2.748	2.898
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	441	369	386	407
CIENCIA Y TECNOLOGIA	388	341	421	489
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	872	850	903	953
COMUNICACIONES	1.592	1.681	1.621	1.753
CONGRESO DE LA REPUBLICA	422	428	433	449
CULTURA	390	336	374	381
DEFENSA, POLICIA Y SEGURIDAD	26.312	27.606	28.461	30.396
DEPORTE Y RECREACION	265	212	218	239
EDUCACION	24.926	25.790	27.591	29.390
EMPLEO PUBLICO	218	190	197	203
FISCALIA	2.220	2.317	2.405	2.509
HA CIENDA	14.901	17.516	14.157	14.699
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	8.697	8.374	8.633	9.092
INFORMACION ESTADISTICA	526	390	498	357
INTERIOR	614	514	536	567
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.507	2.265	2.367	2.451
MINAS Y ENERGIA	3.360	3.364	3.469	3.848
ORGANISMOS DE CONTROL	1.299	1.373	1.419	1.417
PLANEACION	1.018	1.058	809	946
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	521	571	609	636
RAMA JUDICIAL	2.578	2.732	2.858	2.987
REGISTRADURIA	467	723	838	418
RELACIONES EXTERIORES	602	647	667	654
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	11.576	11.984	12.730	13.881
TRABAJO	19.049	22.273	24.100	25.968
TRANSPORTE	6.848	6.205	6.111	6.008
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.351	3.052	3.074	3.348
TOTAL	138.558	145.587	148.631	157.341

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Clasificación: W131

Palabras claves: Techos de presupuesto 2013-2016 por sectores

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	7
II. ANTECEDENTES	7
III. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO	7
IV. LOS PROPÓSITOS DE GOBIERNO Y EL MGMP	14
V. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2013 - 2016	14
VI. RECOMENDACIONES.....	20
VII. ANEXO	21

I. INTRODUCCIÓN

Con base en este documento, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación, (DNP) someten a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para el periodo 2013 - 2016, el cual contiene los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión para cada uno de los sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Este documento se presenta para dar cumplimiento con lo dispuesto en la normatividad vigente, especialmente en la Ley 1473 de 2011, por la cual se establece la adopción de una regla fiscal para el manejo de las finanzas públicas nacionales, y el Decreto 4730 de 2005, modificado por el Decreto 1957 de 2007, las cuales disponen que el MGMP debe presentarse a consideración del CONPES antes del 15 de julio de cada año. El MGMP constituye la base para la formulación del proyecto de ley de PGN de la vigencia fiscal siguiente, que el Gobierno nacional somete a consideración del Congreso de la República al inicio de cada legislatura, y debe ser consistente con la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)³.

II. ANTECEDENTES

El Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP, surgió como respuesta a la necesidad de contar con una programación presupuestal anual que tuviera como punto de referencia un ejercicio de mediano plazo; que estuviese articulado con el diseño de las políticas públicas y la planeación macroeconómica y fiscal de mediano plazo, y que, además, generará incentivos para el desarrollo de una gestión presupuestal orientada a los resultados.

³ 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.

Este mecanismo se introdujo mediante el Decreto 4730 de 2005, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto. Desde entonces se ha adoptado la construcción de escenarios más predecibles y mejores reglas de juego para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y las restricciones fiscales que enfrentan las diferentes iniciativas de gasto hacia el futuro.

Desde la vigencia de la Ley 819 de 2003, Ley de responsabilidad y transparencia fiscal, como parte del proceso de programación presupuestal se desarrolla una secuencia de actividades vinculadas a la toma de decisiones de política, de acuerdo con la cual, antes del 15 de junio se debe presentar a las comisiones económicas del Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y, luego, sujeto a este documento, se preparan las propuestas de MGMP y el proyecto de ley de presupuesto general de la Nación, PGN.

Con la expedición del Acto Legislativo 03 de 2011 se modifican los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, según los cuales la intervención del Estado en la economía debe realizarse en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas. Adicionalmente, mediante la Ley 1473 del 5 de julio de 2011, por la cual se adopta una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC, se le confiere explícitamente al MGMP el carácter de norma orgánica del presupuesto, indicando que el mismo se deberá revisar anualmente⁴ ordenando la necesidad de la coherencia entre los diferentes instrumentos de programación, que se suma a la necesidad de consistencia⁵ ordenada previamente por la ley de responsabilidad y transparencia fiscal.

⁴ Ley 1473 de 2011: ARTÍCULO 8o. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO. *El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.(...).*

⁵ Ley 819 de 2003: Artículo 4°. *Consistencia del presupuesto. El proyecto de Presupuesto General de la Nación y los proyectos de presupuesto de las entidades con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a actividades no financieras y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a), b) y c) del artículo 1° de la presente ley.*

De igual forma, las modificaciones o adiciones a las Leyes Anuales de Presupuesto que sean aprobadas por el Congreso de la República deberán respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo previsto en la aprobación y discusión de la ley que se pretende modificar o adicionar

Así, dada la restricción de una regla fiscal para el gobierno nacional central, el marco fiscal define la restricción presupuestal de mediano plazo para cada uno de los sectores que hacen parte del PGN y, por lo mismo, se convierte en el punto de referencia para identificar el límite de los recursos asignables a nivel sectorial que se definen en el MGMP. Esto permite construir hacia adelante una programación estratégica de recursos con importantes beneficios en términos de fortalecimiento de la disciplina fiscal y de asignaciones orientadas a lograr la eficiencia y efectividad en el gasto.

III. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO

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, a la fortaleza del sector financiero, a la exploración de nuevos mercados y a la demanda interna. El crecimiento del PIB en 2011 (5,9%), y el crecimiento del primer semestre de 2012 (4,7%), son muy favorables si se comparan con la región y con otros países emergentes a nivel internacional. Esto es producto de las acciones de política, del compromiso del Gobierno en las reformas adelantadas para fortalecer la institucionalidad fiscal y la puesta en ejecución de los tratados comerciales con Estados Unidos, Unión Europea y otros países.

Las proyecciones macroeconómicas realizadas como parte del MFMP de 2012, presentado a las comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio, y que constituyen la base para la formulación de este marco de gasto, indican que es posible mantener un crecimiento sostenido en el largo plazo similar al potencial, calculado en 4,8% promedio anual. Se puede considerar a 2012 como un año que sigue siendo favorable al crecimiento económico, 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, con lo cual se balancean los riesgos de los efectos de la crisis europea sobre el desempeño económico del país en el corto plazo, a pesar de que se espera un crecimiento inferior al registrado el año anterior.

Considerando la evolución que muestra la economía colombiana, el MFMP 2012 estima que en el mediano plazo podría producirse una expansión del PIB potencial impulsada por los aumentos en la inversión y en la productividad, que podría situarlo en tasas de crecimiento del 6%, o más, lo cual permitirá llevar la tasa de desempleo a niveles de un dígito. Debe tenerse en cuenta, además, que desde el pasado 15 de mayo se puso en marcha formalmente el (TLC) con los Estados Unidos de América, nuestro principal socio comercial, que significará un cambio fundamental para las potencialidades de crecimiento del país en los próximos años⁶, según indican los estudios del DNP.

Gracias a los excelentes resultados registrados en 2011, con un crecimiento del PIB del 5,9%, y a los efectos positivos de contar con una nueva institucionalidad fiscal, el Gobierno contempla en el MFMP 2012 metas de déficit y endeudamiento inferiores a las previstas un año atrás. Como se sabe, en 2011 los ingresos fiscales de la Nación fueron superiores respecto a lo proyectado inicialmente, como resultado principalmente de los efectos de la reforma tributaria de 2010, el mayor crecimiento económico, los altos precios del petróleo, la reforma arancelaria y la buena gestión de fiscalización por parte de la DIAN, además de los ingresos generados por las medidas adoptadas como resultado de la ola invernal⁷.

En cumplimiento de lo estipulado por la regla fiscal, el Gobierno Nacional Central, GNC, no transfirió estos excedentes al gasto, por lo que su balance fiscal resultó inferior en 1,1 puntos del PIB respecto a la proyección en el MFMP 2011. Como resultado de esta situación, la senda esperada del déficit para los próximos años es considerablemente más baja que la prevista inicialmente y, por tanto, menores los niveles esperados de endeudamiento neto. Mientras 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, las proyecciones actuales señalan un nivel de endeudamiento neto de 12,7% del PIB.

⁶ A este tratado le han seguido los tratados con la comunidad europea y con la República de Corea. Ambos se presentarán al Congreso de la República para su aprobación el próximo semestre, junto con el Acuerdo de Alcance Parcial con Venezuela y el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con Japón. Además, hemos iniciado negociaciones con Costa Rica y Panamá, en el marco de la Alianza para el Pacífico y con Japón, Turquía e Israel. Todos estos tendrán un efecto favorable sobre el crecimiento de la economía colombiana.

⁷ Decreto 4825 de 2010 que crea impuesto al patrimonio sobre saldos a 1 de enero de 2011 entre \$1.000 millones y \$3.000 millones y sobretasa del 25% a cargo de todos los contribuyentes declarantes del impuesto.

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

- i) Colombia es el único país de la región 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. 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;
- iii) 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;
- iv) En el mundo, la gente invierte en lo que confía. Y hemos logrado esa confianza. Hoy, en Colombia están invirtiendo en todas las áreas, no solo en hidrocarburos;
- v) Hoy tenemos una mejor imagen ante el mundo por nuestros esfuerzos en materia fiscal, que nos han dejado mayor inversión y una tasa de inversión alta, cerca del 30% del PIB. Esto no lo podemos poner en riesgo, y
- vi) El manejo fiscal responsable se ha traducido en una reducción del déficit del consolidado del sector público que se espera para 2013: (-1% del PIB), la mitad del que se registró en 2011 (-2% del PIB). El GNC, por su parte, pasará del -2,8% al -2,2 del PIB en 2013.

Con base en los principios y lineamientos de las nuevas leyes, se considera en el MFMP 2012 que la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años permitirá reducir el balance del Sector Público Consolidado-SPC de un déficit de 1,2% del PIB en 2012 a uno de 0,7% del PIB en 2014, y a superávit de 0,6% del PIB en el 2023. Estos valores son consistentes con balances primarios superiores al 2% del PIB. La mejora en el balance del SPC va acompañada del hecho de que el gobierno y las regiones ahorran una parte de los ingresos extraordinarios del petróleo y la minería.

De esta forma, el déficit proyectado del GNC para el año 2012 es de 2,4% del PIB, con lo cual continúa 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 SPC de 1% del PIB y para el GNC de 2,2% del PIB.

Estos menores niveles de déficit reducirán la Deuda Neta de Activos Financieros del Sector Público No Financiero, desde 26,4% del PIB en el año 2012 al 12,7% del PIB en 2020 y a niveles cercanos del 7,2% del PIB en 2023. Al mismo tiempo la deuda neta del GNC, descendería cerca de 10 puntos del PIB, al pasar de niveles ligeramente superiores 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 (Cuadro 3).

Así, pues, el Gobierno nacional se ha comprometido con una disminución en los niveles de déficit y de deuda pública con el fin de fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo al mismo tiempo que se aumenta la inversión social, cumpliendo con las metas de un balance estructural decreciente establecidas por la regla fiscal. Algunos factores que impulsan el crecimiento de mediano plazo de la economía, como choques positivos en la productividad multifactorial, la mayor acumulación de capital y la mayor contribución del empleo formal, tendrán, a su vez, un efecto positivo sobre el recaudo tributario.

Para alcanzar los niveles mencionados de deuda pública y de déficit se requiere de un manejo cuidadoso del presupuesto y una sabia complementación entre éste y el presupuesto mediante el cual se distribuyen los recursos del sistema general de regalías. Si el país y las administraciones asumen con responsabilidad el compromiso que se deriva de la regla fiscal, podremos alcanzar en el corto y mediano plazo los niveles previstos en el MFMP 2012, con toda la potencialidad que estos significan para el crecimiento económico, el desarrollo social y el bienestar de los ciudadanos.

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 Sector Público No Financiero era el 39,7% del PIB y la del GNC, 45,9% del PIB.

El proyecto de presupuesto para 2013 que se desprende de este MGMP, que se presentará a consideración del Congreso en los próximos días, mantiene el principio de responsabilidad fiscal, lo cual será esencial para mantener una senda sostenible de gasto. No dudamos que será un presupuesto con buenas bases. Sin ser un plan de choque, está estructurado para que sea un apoyo al crecimiento de la economía colombiana y contribuya a que esta pueda mitigar los efectos que se puedan generar por la crisis europea y el lento crecimiento de la economía estadounidense.

En conclusión, 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 desaceleración internacional y seguramente nos llevará a cumplir la meta de un dígito de desempleo tal como lo proyecta el Plan Nacional de Desarrollo. Con él, estamos ordenando la casa sin contemplar aumentos en los gastos de administración, pero sí, aumentando la eficiencia.

El Gobierno nacional considera que la programación del presupuesto para 2013 y la formulación del MGMP, que constituye su punto de referencia, es un ejercicio de responsabilidad fiscal que debe materializarse en un proceso de priorización del gasto, que privilegia la inversión de calidad, atendiendo las restricciones fiscales de mediano plazo previstas en el documento del MFMP 2012. Su cumplimiento permitirá al país avanzar hacia las metas y objetivos sociales y de crecimiento económico propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para todos*. Tales restricciones se muestran en el cuadro 3.

Cuadro 3
Balances Fiscales periodo 2012 - 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

Las estimaciones que cubren este periodo armonizan las metas de gobierno con el compromiso expresado por esta administración con la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas y la búsqueda de un mayor crecimiento económico, con generación de empleo y reducción de la pobreza.

IV. LOS PROPÓSITOS DE GOBIERNO Y EL MGMP

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

Se ha hecho un esfuerzo adicional en materia de gasto social para enfrentar fenómenos como los derivados de la inclemente ola invernal que afectó al país desde finales de 2010. No sólo para recuperar la infraestructura afectada sino también para restablecer y mejorar las condiciones de vida de los damnificados de esta catástrofe.

Así como 2012 marca el inicio de la aplicación efectiva de la Ley 1448 de 2011, *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia*, 2013 será el año de la profundización de este proceso. En la formulación del MGMP 2013-2016 se ha realizado un notable esfuerzo de priorización del gasto en favor de esta población, respondiendo a nuestro compromiso de actuar para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional.

Así mismo, se mantiene un irrestricto apoyo al cumplimiento de las propuestas que hacen parte de los tres pilares fundamentales que sustentan el Plan Nacional de Desarrollo: crecimiento sostenido, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz en todo el territorio nacional⁹.

El Gobierno nacional ha manifestado su firme decisión de avanzar en la reducción de las condiciones de pobreza extrema de un número significativo de compatriotas. Nuestra meta es llevar los índices de pobreza extrema a niveles de un dígito. Con este propósito, esta administración entregará a título gratuito 100 mil unidades de vivienda de interés prioritario, VIP, a los sectores de la población en tales condiciones.

Esta decisión ha recibido el apoyo decidido del Congreso de la República¹⁰ y de muchos más sectores de la economía, entre ellos los constructores, productores de insumos y del sector financiero, que junto con la ayuda de las entidades regionales y locales en la provisión de terrenos adecuados para la construcción de vivienda digna, permitirá cumplir el próximo año con la meta propuesta¹¹. Indicadores sociales presentados recientemente por el DANE muestran que vamos por buen camino.

⁹ 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.

¹⁰ Ley 1537 del 20 de junio de 2012 o Ley de Vivienda.

¹¹ A finales 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, comenzando 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 también 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.

Pero lo anterior no es todo. En lo social, con base en este MGMP, para el próximo año el Gobierno se propone incluir recursos que le permitan atender, entre otros, los siguientes programas:

- Más de 24 millones de colombianos del régimen subsidiado que se beneficiarán con la unificación del Plan Obligatorio de Salud;
- 5.240 kilómetros en construcción y mejoramiento de vías;
- Dos millones 600 mil familias atendidas por el programa Familias en Acción;
- Dos millones 700 mil niños beneficiados por el programa de Atención Integral a la Primera Infancia;
- 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.

En suma, las proyecciones de gasto sectorial de mediano plazo que se presentan para el periodo 2013 – 2016 concretan el esfuerzo por focalizar los recursos hacia las prioridades de política pública. Estas proyecciones han tomado como base el escenario macroeconómico formulado en el MFMP 2012 y las metas fiscales que en éste se señalan, acatando la normatividad vigente, y atendiendo inflexibilidades presupuestales, como las vigencias futuras autorizadas y las decisiones de las Altas Cortes¹².

La programación buscó, además, mejorar la eficiencia de la gestión pública, efectuando reasignaciones estratégicas en el gasto orientadas a favorecer la actividad económica, la generación de empleo y la reducción de las desigualdades sociales, como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo; labor que fue liderada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, y el Departamento Nacional de Planeación, DNP.

¹² 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.

Estas entidades, como autoridades presupuestales de la Nación, comunicaron a los sectores del PGN los lineamientos y sus respectivos techos de gasto para el mediano plazo, 2013-2016. Además, en cumplimiento de la Ley 1473 de 2011 y el Decreto 4730 de 2005, se convocó un Comité Sectorial de Gasto¹³. En éste, el MHCP y el DNP resaltaron la responsabilidad que le cabe a cada una de las entidades para hacer el mejor uso de los recursos disponibles, incrementando la eficiencia de su gestión y programando en sus Propuestas de Gastos de Mediano Plazo (PMP), las erogaciones estrictamente necesarias y prioritarias en aras de cumplir las metas previstas en el MFMP vigente.

El techo correspondiente al primer año fija las metas con las cuales se presentará el Proyecto de Ley de PGN 2013, como lo exige el Decreto 4730 de 2005 modificado por el Decreto 1957 de 2007 y la Ley 1473 de 2011; los techos establecidos para los años siguientes tienen un carácter indicativo y coincidirán con el presupuesto de la vigencia correspondiente, siempre y cuando no se presenten cambios de carácter económico o político (o ajustes de índole técnico), que afecten la distribución de los recursos presupuestales o los parámetros de cálculo empleados en las proyecciones.

V. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2013 – 2016

Con el propósito de obtener el mejor balance posible entre la restricción de recursos, las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para todos*, y las proyecciones presentadas en sus PMP por los sectores que conforman el PGN, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación han establecido de manera conjunta una propuesta de actualización del MGMP, definiendo unos techos de gasto que cubren el periodo 2013 – 2016, con la distribución que se detalla en el cuadro 4:

¹³ Resolución del Ministerio de Hacienda 1897 del 5 de julio de 2012.

Cuadro 4
Marco de Gasto de Mediano Plazo 2013-2016
Funcionamiento e Inversión
Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014	2015	2016	Variación porcentual			
					13/12	14/13	15/14	16/15
TOTAL	138.558	145.587	148.631	157.341	9,4	5,1	2,1	5,9
Nación	124.178	130.996	133.505	141.406	10,4	5,5	1,9	5,9
Propios	14.380	14.591	15.125	15.935	1,2	1,5	3,7	5,4
FUNCIONAMIENTO	97.810	105.708	111.713	117.742	8,8	8,1	5,7	5,4
Nación	92.345	100.414	106.228	112.065	9,5	8,7	5,8	5,5
Propios	5.465	5.294	5.484	5.678	(1,3)	(3,1)	3,6	3,5
INVERSION	40.748	39.878	36.918	39.599	10,7	(2,1)	(7,4)	7,3
Nación	31.833	30.582	27.277	29.342	13,1	(3,9)	(10,8)	7,6
Propios	8.915	9.297	9.641	10.257	2,8	4,3	3,7	6,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los gastos de inversión más funcionamiento en el 2013 ascienden a \$138.6 billones, los cuales representan un crecimiento de 9.4% frente a los presupuestados en la vigencia de 2012. Para las vigencias de 2014, 2015 y 2016, el presupuesto de gastos de funcionamiento más inversión tendrá aumentos de 5.1%, 2.1% y 5.9% respectivamente (cuadro 4).

Los techos sectoriales de gasto para cada uno de los años se detallan en el cuadro 5, y a nivel desagregado por fuente de financiación (Recursos de la Nación o Recursos Propios), en la Tabla 1 del anexo.

Los mayores montos de recursos en el año 2013 se destinarán al sector Defensa, policía y seguridad, los cuales ascenderán a \$26.3 billones, seguido de Educación que tendrá presupuestado \$24.9 billones; el sector de Trabajo con \$19.1 billones, en los cuales se incluyen los compromisos de pensiones a cargo del GNC. El sector de Hacienda y Salud y Protección Social tienen como techos presupuestales en la próxima vigencia \$14.9 billones y \$11.6 billones respectivamente.

Los restantes \$42,9 billones se destinarán a los demás sectores, entre los cuales se incluyen los compromisos previstos en la Ley, en el Plan Nacional de Desarrollo, los proyectos prioritarios del Gobierno y los recursos previstos en los ajustes institucionales de las entidades que conforman el nivel central de la administración.

Cuadro 5
Total Techos de Gasto Sectorial 2013-2016
Funcionamiento e Inversión
Miles de millones pesos

Sector	2013	2014	2015	2016
AGROPECUARIO	2.597	2.423	2.748	2.898
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	441	369	386	407
CIENCIA Y TECNOLOGIA	388	341	421	489
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	872	850	903	953
COMUNICACIONES	1.592	1.681	1.621	1.753
CONGRESO DE LA REPUBLICA	422	428	433	449
CULTURA	390	336	374	381
DEFENSA, POLICIA Y SEGURIDAD	26.312	27.606	28.461	30.396
DEPORTE Y RECREACION	265	212	218	239
EDUCACION	24.926	25.790	27.591	29.390
EMPLEO PUBLICO	218	190	197	203
FISCALIA	2.220	2.317	2.405	2.509
HACIENDA	14.901	17.516	14.157	14.699
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	8.697	8.374	8.633	9.092
INFORMACION ESTADISTICA	526	390	498	357
INTERIOR	614	514	536	567
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.507	2.265	2.367	2.451
MINAS Y ENERGIA	3.360	3.364	3.469	3.848
ORGANISMOS DE CONTROL	1.299	1.373	1.419	1.417
PLANEACION	1.018	1.058	809	946
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	521	571	609	636
RAMA JUDICIAL	2.578	2.732	2.858	2.987
REGISTRADURIA	467	723	838	418
RELACIONES EXTERIORES	602	647	667	654
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	11.576	11.984	12.730	13.881
TRABAJO	19.049	22.273	24.100	25.968
TRANSPORTE	6.848	6.205	6.111	6.008
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.351	3.052	3.074	3.348
TOTAL	138.558	145.587	148.631	157.341

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

VI. RECOMENDACIONES

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES aprobar las metas propuestas de gasto para los años 2013 a 2016 contenidas en este documento.
2. El desarrollo de las políticas y programas de gasto para el período señalado deberán ser consistentes con los techos de gasto definidos en este documento.

VII. ANEXO

Tabla 1
Detalle techo de gasto sectorial 2013-2016
Miles de millones de pesos

Sector	2013	2014	2015	2016
AGROPECUARIO	2.597	2.423	2.748	2.898
Nación	2.532	2.355	2.677	2.826
Propios	65	68	70	72
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	441	369	386	407
Nación	376	317	330	347
Propios	65	52	56	60
CIENCIA Y TECNOLOGIA	388	341	421	489
Nación	388	341	421	489
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	872	850	903	953
Nación	672	665	712	756
Propios	200	185	191	198
COMUNICACIONES	1.592	1.681	1.621	1.753
Nación	83	74	77	80
Propios	1.508	1.607	1.544	1.673
CONGRESO DE LA REPUBLICA	422	428	433	449
Nación	422	428	433	449
CULTURA	390	336	374	381
Nación	379	325	362	370
Propios	11	11	11	10
DEFENSA, POLICIA Y SEGURIDAD	26.312	27.606	28.461	30.396
Nación	24.213	25.395	26.172	28.000
Propios	2.099	2.211	2.289	2.396
DEPORTE Y RECREACION	265	212	218	239
Nación	265	212	218	239
EDUCACION	24.926	25.790	27.591	29.390
Nación	24.902	25.772	27.573	29.371
Propios	24	18	18	19
EMPLEO PUBLICO	218	190	197	203
Nación	24	24	25	26
Propios	194	166	172	177
FISCALIA	2.220	2.317	2.405	2.509
Nación	2.214	2.311	2.399	2.502
Propios	6	6	7	7
HACIENDA	14.901	17.516	14.157	14.699
Nación	14.681	17.336	13.967	14.525
Propios	219	180	190	174
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	8.697	8.374	8.633	9.092
Nación	5.055	4.624	4.768	5.117
Propios	3.642	3.750	3.865	3.975
INFORMACION ESTADISTICA	526	390	498	357
Nación	467	320	435	296
Propios	59	71	63	61
INTERIOR	614	514	536	567
Nación	600	514	536	567
Propios	14	-	-	-
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.507	2.265	2.367	2.451
Nación	1.374	1.368	1.416	1.470
Propios	1.133	897	951	981
MINAS Y ENERGIA	3.360	3.364	3.469	3.848
Nación	2.501	2.402	2.420	2.738
Propios	859	962	1.050	1.109

Tabla 1
Detalle techo de gasto sectorial 2013-2016 (continuación)
Miles de millones de pesos

Sector	2013	2014	2015	2016
ORGANISMOS DE CONTROL	1.299	1.373	1.419	1.417
Nación	1.266	1.345	1.390	1.387
Propios	33	28	29	29
PLANEACION	1.018	1.058	809	946
Nación	934	952	692	818
Propios	84	105	118	127
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	521	571	609	636
Nación	461	448	482	505
Propios	60	124	127	131
RAMA JUDICIAL	2.578	2.732	2.858	2.987
Nación	2.578	2.732	2.858	2.987
REGISTRADURIA	467	723	838	418
Nación	413	676	790	368
Propios	53	47	48	50
RELACIONES EXTERIORES	602	647	667	654
Nación	380	401	424	436
Propios	222	247	243	218
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	11.576	11.984	12.730	13.881
Nación	11.122	11.671	12.403	13.540
Propios	454	313	326	341
TRABAJO	19.049	22.273	24.100	25.968
Nación	16.774	19.858	21.510	23.182
Propios	2.275	2.416	2.591	2.786
TRANSPORTE	6.848	6.205	6.111	6.008
Nación	5.751	5.078	4.943	4.668
Propios	1.097	1.127	1.168	1.340
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.351	3.052	3.074	3.348
Nación	3.351	3.052	3.074	3.348
TOTAL	138.558	145.587	148.631	157.341

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público