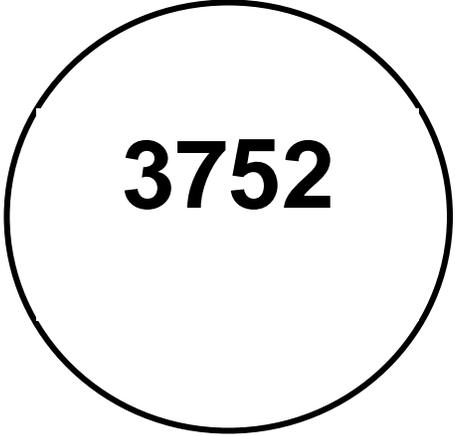


Documento Conpes

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



3752

MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2014-2017

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

Bogotá D.C., julio 15 de 2013

RESUMEN

El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) Es el instrumento público de programación financiera que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal en el mediano plazo y la programación presupuestal anual.

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, el Decreto 4730 de 2005, modificado por el Decreto 1957 de 2007, y el 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 públicas¹.

Con base en estos principios y lineamientos se considera en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (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% del PIB en 2013 y en 2014, y llevarlo a un superávit de 1,3% del PIB en el 2024. 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, como también del mayor recaudo esperado por el efecto del crecimiento previsto de la economía, los efectos positivos de la reforma tributaria (Ley 1607 de 2012), la mejor gestión tributaria y la responsabilidad con que se ha venido gestionando la política presupuestaria.

Con el compromiso del Gobierno nacional de disminuir los niveles de déficit y de deuda pública y así fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, se ha propuesto en el MFMP para 2014, una meta de déficit fiscal del SPC de -1% del PIB y para el Gobierno Nacional Central (GNC) de -2.3% del PIB, con las cuales se formulará el presupuesto general de la Nación para dicha vigencia.

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

Estos menores niveles de déficit permitirán que la deuda neta de activos financieros del Sector Público No Financiero (SPNF), en 2014, se sitúe en el 23.5% del PIB y para el GNC en un nivel del 33.6% del PIB; lo cual es consistente con una reducción de la misma a niveles del 5.9% y 25.3% del PIB en 2024, respectivamente.

Clasificación: W131

Palabras claves: Marco de Gasto de Mediano Plazo, Marco Fiscal de Mediano Plazo, Presupuesto, Restricciones presupuestales, Finanzas Públicas.

Contenido

I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. ANTECEDENTES	7
III. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO	8
IV. LOS PROPÓSITOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y EL MGMP	13
V. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2014 - 2017.....	16
VI. RECOMENDACIONES	18
VII. ANEXO	19

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 2014 - 2017, 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).

Dentro de los techos de gasto sectoriales se incluye el espacio fiscal de gastos para solicitudes de contratos de Asociación Público Privadas (APP) que requieran autorizaciones de vigencias futuras, de acuerdo con el límite anual autorizado por el CONPES y señalado en el documento del MFMP 2013. Los cupos APP son los siguientes: 0.05% del PIB para 2015; 0.10% del PIB para 2016 y 0.35% del PIB para 2017.

Por esta razón, los sectores deberán priorizar sus requerimientos de manera que los proyectos de importancia estratégica que prevean desarrollar mediante esta figura se encuentren contemplados dentro del techo delimitado en este MGMP para el respectivo sector o en el espacio de gasto contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013.

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 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.

Así mismo, atiende lo dispuesto por el Acto Legislativo 03 de 2011 que introduce la sostenibilidad fiscal como un criterio constitucional. 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)².

II. ANTECEDENTES

El 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 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.

Este mecanismo se introdujo mediante el Decreto 4730 de 2005, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto. Desde entonces, la programación del presupuesto se basa en la formulación de escenarios más predecibles y mejores reglas para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y 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 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.

La expedición del Acto Legislativo 03 de 2011, modifica los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, y dispone que la intervención del Estado en la economía se realice en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta normativa se complementó con la

² 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 Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

expedición de la Ley 1473 de 2011, por la cual se adopta una regla fiscal para el GNC, y se le confiere explícitamente al MGMP el carácter de norma orgánica del presupuesto, indicando que este se revisará anualmente³. Así mismo, se dispone que los diferentes instrumentos de programación deberán ser consistentes con la regla fiscal contenida en el MFMP.

Así, dada la restricción de una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, el Marco Fiscal define la restricción presupuestal de mediano plazo 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 los recursos con importantes beneficios en términos de fortalecimiento de la disciplina fiscal y de las asignaciones orientadas a lograr la eficiencia y efectividad en el gasto.

III. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO

La economía colombiana ha logrado absorber con relativo éxito los efectos de la crisis europea y el lento crecimiento de la economía estadounidense gracias a la fortaleza de sus fundamentales, como unas finanzas públicas sostenibles, un sector financiero muy fortalecido y una institucionalidad para amortiguar choques externos acorde con las recomendaciones sugeridas en los libros de texto y las agencias internacionales. Este hecho hizo que la economía Colombiana en los últimos tres años haya crecido a tasas del 4.8% en promedio, superior al crecimiento potencial. Ello ha permitido fortalecer la confianza de inversionistas nacionales e internacionales, así como de los consumidores y productores domésticos.

A pesar de que la economía mundial en el 2012 sólo creció 3.1%, la economía Colombiana tuvo una tasa de crecimiento del 4.0%, superior al promedio de América Latina que tuvo un crecimiento de 3.0%. El menor crecimiento en el 2012 frente al año 2011 (6.6%) se debió a los menores precios de las materias primas que afectaron al sector de minería, a los problemas de mayor desaceleración del sector industrial y a la lenta ejecución de las obras públicas por cuenta de la menor ejecución en los entes territoriales, quienes tienen que posponer

³ Ley 1473 de 2011: ARTÍCULO 8o. *MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO.*

algunos proyectos por cuanto en la primera parte del período de gobierno de los mandatarios locales y departamentales tienen que dedicarla por Ley a elaborar su plan de desarrollo. No obstante, en 2012, la economía Colombiana tuvo flujos de Inversión Extranjera Directa por US\$15.823 millones; la tasa de inversión de la economía ascendió a 27.7% del PIB; las exportaciones de bienes y servicios fueron del orden de los US\$61.367 millones, inflación cerró en 2.44% y la tasa de desempleo se redujo a 9.6%, la más baja de la década.

Las proyecciones macroeconómicas consignadas en el MFMP 2013, presentado a las comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio del presente año, y que constituyen la base para la formulación de este marco de gasto, registran un crecimiento potencial en el largo plazo de 4.6% promedio anual. De esta forma, para el año 2013 se estima un crecimiento de 4.5%, ligeramente inferior al potencial, el cual está explicado por el lado de la demanda por la dinámica de la inversión que será el motor de la demanda interna, y por el lado de la oferta, los motores de crecimiento serán la construcción tanto en vivienda como en obras civiles, los servicios inmobiliarios y financieros y los servicios sociales.

Las expectativas vienen repuntando por cuenta del buen desempeño presentado por las obras civiles que en el primer trimestre del año crecieron en 16.0% y se prevé un crecimiento superior al 20% gracias a la mayor ejecución de inversión de regalías, infraestructura y minería. A ello se suma, el crecimiento de edificaciones cuyo comportamiento entre enero y marzo fue de 17.5% mayor frente al año anterior. A este repunte de las expectativas, han contribuido decisivamente las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en Abril, a través del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), con el cual da mayor impulso a la inversión en obras civiles y vivienda, un alivio a los sectores afectados por la revaluación, medidas para fortalecer la industria y la agricultura a través de acciones concretas para enfrentar el contrabando, fortalecimiento de normas antidumping, asignación de recursos para reconversión de sectores, para subsidios a las coberturas cambiarias y el incentivo a la capitalización rural. Esta estrategia es un complemento a las metas de la Reforma Tributaria en lo concerniente a una mayor generación de empleo formal. Estos factores serán decisivos para mitigar los posibles choques de un cambio de postura de la política monetaria de los Estados Unidos y de una prolongación de la desaceleración de la economía mundial.

Considerando que el crecimiento de la economía colombiana previsto en el MFMP 2013 es similar al crecimiento del PIB potencial de 4.6%, cuya fuente serán los aumentos en la inversión y en la productividad, y los aumentos en el empleo que conllevarán a una tasa de desempleo de un dígito en forma sostenida. Estos supuestos más los relacionados con el precio y producción de las materias primas, de tasa de cambio e inflación, son el sustento de las proyecciones del gasto del Gobierno Nacional Central para garantizar las metas de déficit de acuerdo con lo señalado en la Regla Fiscal.

Gracias a los resultados positivos de la actividad económica en los últimos años; a los efectos favorables de contar con una nueva institucionalidad fiscal y una reforma tributaria que apoya la creación de empleo y una mayor equidad, el Gobierno contempla en el MFMP 2013 metas de déficit y endeudamiento inferiores a las previstas un año atrás. Las proyecciones actuales arrojan unos niveles de endeudamiento neto del SPNF de 13.7% del PIB para 2020 y de 5.9% para 2024.

Con base en los principios y lineamientos de las nuevas leyes, se considera en el MFMP 2013 que la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años permitirá llevar el balance del SPC de un déficit de -1% del PIB en 2013 a un superávit de 1.3% del PIB en el 2024. Estos valores son consistentes con una senda de balance primario superiores al 2% del PIB en el SPNF desde 2016. La mejora en el balance del SPC y la reducción de la deuda neta va acompañada del hecho de que el gobierno y las regiones ahorran una parte de los ingresos extraordinarios del petróleo y la minería, a los mayores recaudos por la dinámica de la economía y a la responsabilidad con que se gestione el gasto público.

De esta forma, el déficit proyectado del GNC para el año 2013 será de -2.4% del PIB, con lo cual continúa una senda descendente, en cumplimiento de la regla fiscal, que le permitirá llegar a -2.3% del PIB en 2014 y a -0.7% del PIB en el 2024. Estos menores niveles de déficit reducirán la Deuda Neta de Activos Financieros del SPNF, desde 24.7% del PIB en el año 2013 al 13.7% del PIB en el 2020 y podría alcanzar cerca del 5.9% del PIB en 2024. Al mismo tiempo la deuda neta del GNC, descendería cerca de 9 puntos porcentuales del PIB, al pasar de niveles

cercanos al 33.9% en 2013, a casi el 25.3% en 2024. En 2014, los niveles de endeudamiento neto estarían cerca del 33.6% para el GNC y del 23.5% para el SPNF⁴ (Cuadro 1).

Cuadro 1
Balances Fiscales periodo 2011 - 2024
Porcentajes

Balance	Porcentaje del PIB													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sector Público No Financiero - SPNF	(1.8)	0.4	(1.0)	(1.0)	(0.8)	0.2	(0.3)	(0.5)	(0.3)	0.8	0.5	0.2	0.4	1.1
Sector Público Consolidado - SPC	(2.0)	0.3	(1.0)	(1.0)	(0.7)	0.2	(0.2)	(0.4)	(0.1)	1.1	0.8	0.5	0.7	1.3
Gobierno Nacional Central - GNC	(2.8)	(2.3)	(2.4)	(2.3)	(2.2)	(2.1)	(2.0)	(1.9)	(1.6)	(1.4)	(1.2)	(1.0)	(0.8)	(0.8)

Balance Primario	Porcentaje del PIB													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sector Público No Financiero - SPNF	1.1	3.3	1.7	1.8	1.8	2.7	2.3	2.0	2.1	3.2	2.8	2.4	2.5	3.0
Gobierno Nacional Central - GNC	(0.1)	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.5	0.7	0.8	1.0	1.0	1.2	1.1

Deuda Neta de Activos Financieros	Porcentaje del PIB													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Deuda SPNF	27.0	25.1	24.7	23.5	22.4	20.5	19.0	17.7	16.2	13.7	11.6	9.8	8.2	5.9
Deuda GNC	34.8	33.8	33.6	33.6	33.3	33.0	32.5	31.8	31.0	30.0	28.9	27.7	26.4	25.3

* 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	2024
PIB Real	6.6	4.0	4.5	4.7	4.8	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6

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

Así, pues, el Gobierno Nacional se ha comprometido con una disminución en los niveles de déficit y de deuda pública de acuerdo a lo señalado en la Ley de Regla Fiscal al mismo tiempo que se aumenta la inversión social, se mantienen los compromisos con el ICBF, el SENA y la salud, cumpliendo con las metas de balance estructural previstos en la ley. Esta postura será vital para fortalecer la financiación de la mayor acumulación de capital, la mayor productividad y la mayor generación del empleo formal, los cuales a su vez tendrán, 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, tal como le hemos venido haciendo, podremos alcanzar en el corto y mediano plazo los niveles

⁴ 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.

previstos en el MFMP de 2013, con toda la potencialidad que estos significan para el crecimiento económico, el desarrollo social y el bienestar de los ciudadanos.

El proyecto de presupuesto de 2014 que se desprende de este MGMP, que se presentará a consideración del Congreso en los próximos días, mantiene el principio de responsabilidad fiscal como postura de política, 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 ésta pueda mitigar los efectos que se puedan generar por la crisis europea y el lento crecimiento de la economía estadounidense.

En conclusión, el de 2014 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 consolidar 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 significativos de administración, pero sí, aumentando la eficiencia.

Es también un llamado muy especial a los responsables de los órganos que hacen parte del PGN para que pongan toda su capacidad y responsabilidad en la programación, y ejecución, del presupuesto que se está formulando. Este será el último que ejecute directamente esta administración, por lo que debemos avanzar en el cumplimiento de las metas que nos propusimos alcanzar y con las cuales nos comprometimos ante nuestros conciudadanos.

Por las razones anteriores, el Gobierno Nacional considera que la programación del presupuesto para 2014 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 privilegie la inversión de calidad, atendiendo las restricciones fiscales de mediano plazo previstas en el documento del MFMP 2013. Su cumplimiento permitirá al país avanzar hacia las metas y objetivos sociales y de crecimiento económico propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 *Prosperidad para todos*. Tales restricciones se muestran en el cuadro 1.

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 del crecimiento económico, con generación de empleo y reducción de la pobreza.

IV. LOS PROPÓSITOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y EL MGMP

Para la formulación de 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 mantienen los esfuerzos en materia de gasto social para dar cumplimiento efectivo a la Ley 1448 de 2011, *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia*. En la formulación del MGMP de 2014-2017 se ha realizado un 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.

Por otra parte, se han incluido los compromisos de financiación del SENA, el ICBF y los aportes a salud, adquiridos en la Ley 1607 del 2012, de Reforma Tributaria, los cuales serán el principal estímulo a la generación de empleo formal en las pequeñas y medianas empresas.

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 nacional⁵.

⁵ 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.

Se mantendrá el esfuerzo iniciado en años anteriores dirigido a recuperar la infraestructura afectada por la ola invernal que afectó al país desde finales de 2010 y a restablecer y mejorar las condiciones de vida de los damnificados de esta catástrofe.

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, que según el último reporte del DANE salieron de la pobreza 1.7 millones de personas. Nuestra meta es llevar los índices de pobreza extrema a niveles de un dígito. Con este propósito, mantendremos nuestro apoyo a la asignación de vivienda a los sectores de la población en tales condiciones, como lo señalamos cuando pusimos en marcha el PIPE. Pero lo anterior no es todo. En lo social, con base en este MGMP, para el próximo año el Gobierno se propone destinar recursos que le permitan atender, entre otros, los siguientes programas:

Infraestructura Sector Transporte
Régimen Subsidiado en Salud
Atención Integral primera infancia
Capacitación y formación para el trabajo
Familias en acción y jóvenes en acción
Política de vivienda
Subsidios Eléctricos y Gas
Programas de Educación
Infraestructura y servicios en conectividad digital
Seguridad democrática
Adulto Mayor
Protección de los derechos de la niñez y la familia
Fondo de Adaptación
Transporte urbano
Alimentación escolar
Vivienda Rural -APD, Restitución de Tierras, Sanitario - Fito
Gasto corriente de las Fuerzas Militares
Atención humanitaria de emergencia
Desarrollo rural con equidad (AIS)
Obras para la prosperidad
Foes, Faer, Fazni, Prone
Turismo, formalización empresarial y competitividad
Becas doctorado - Colciencias
Censo Agropecuario y encuestas DANE
Política Ambiental
Cárceles
Política de agua

Fuente: DNP-DIFP

En suma, las proyecciones de gasto sectorial de mediano plazo que se presentan para el periodo 2014 – 2017 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 2013 y las metas fiscales que en éste se señalan, acatando la normatividad vigente, y atendiendo inflexibilidades presupuestales, como las vigencias futuras aprobadas y las decisiones de las Altas Cortes⁶.

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 dirigida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, y el Departamento Nacional de Planeación, DNP.

Estos órganos, como autoridades presupuestales de la Nación, comunicaron a los sectores del PGN los lineamientos y sus respectivos techos de gasto para el mediano plazo, 2014-2017. Además, en cumplimiento de la Ley 1473 de 2011 y el Decreto 4730 de 2005, se convocó un Comité Sectorial de Gasto. En este, 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 2014, como lo exige el Decreto 4730 de 2005 modificado por el Decreto 1957 de 2007 y la Ley 1473 de 2011; los techos indicativos establecidos para los años siguientes 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

⁶ 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.

distribución de los recursos presupuestales o los parámetros de cálculo empleados en las proyecciones.

V. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2014 - 2017

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 diferentes 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 2014 – 2017, con la distribución que se detalla en el cuadro 2.

Cuadro 2
Marco de Gasto de Mediano Plazo 2014-2017
Funcionamiento e Inversión
Miles de millones de pesos

Concepto	2014	2015	2016	2017	Variación porcentual		
					2015/2014	2016/2015	2017/2016
TOTAL	155,418	159,493	166,264	177,316	2.6	4.2	6.6
Nación	143,625	148,785	155,315	166,420	3.6	4.4	7.1
Propios	11,792	10,708	10,949	10,897	(9.2)	2.2	(0.5)
FUNCIONAMIENTO	114,810	122,134	127,581	135,666	6.4	4.5	6.3
Nación	109,038	116,578	121,978	129,776	6.9	4.6	6.4
Propios	5,772	5,556	5,603	5,891	(3.7)	0.9	5.1
INVERSION	40,608	37,359	38,683	41,650	(8.0)	3.5	7.7
Nación	34,587	32,207	33,337	36,644	(6.9)	3.5	9.9
Propios	6,021	5,152	5,346	5,006	(14.4)	3.8	(6.4)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Para la elaboración de esta propuesta se tuvo en cuenta, en todos los casos, las exigibilidades de gasto de funcionamiento de acuerdo con la priorización que del mismo han establecido la Constitución Política, las normas orgánicas y estatutarias, los pronunciamientos de las Altas Cortes y demás legislación lo regula, ajustando sus requerimientos al escenario de restricción fiscal (funcionamiento + Inversión) definido en el MFMP. El recurso excedente o

disponible se destina como espacio habilitado para el financiamiento de la denominada Inversión Pública.

En consecuencia, los gastos de inversión más funcionamiento en el 2014 asciende a \$155.4 billones, los cuales representan un crecimiento de 7.6% frente al presupuesto de la vigencia 2013. Para los años 2015, 2016 y 2017, el presupuesto de inversión y funcionamiento tendrá aumentos de 2.6%, 4.2% y 6.6%, respectivamente. (Cuadro 2).

Los techos sectoriales de gasto para cada uno de los años se detalla en el cuadro 3, y a nivel desagregado por fuente de financiación (Recursos Nación y Propios), en la Tabla 1 del anexo.

Cuadro 3
Total Techos de Gasto Sectorial 2014-2017
Funcionamiento e Inversión
Miles de millones pesos

Sector	2014	2015	2016	2017	Variación porcentual		
					15/14	16/15	17/16
AGROPECUARIO	1,811	2,090	2,143	2,346	15.4	2.6	9.5
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	492	473	486	514	(3.9)	2.8	5.7
CIENCIA Y TECNOLOGIA	342	323	331	368	(5.6)	2.5	11.1
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	796	791	797	833	(0.6)	0.7	4.5
COMUNICACIONES	1,944	1,472	1,504	1,536	(24.3)	2.2	2.1
CONGRESO DE LA REPUBLICA	451	438	454	472	(2.9)	3.9	3.9
CULTURA	342	314	326	390	(8.3)	4.1	19.4
DEFENSA Y POLICIA	27,744	28,408	29,519	30,898	2.4	3.9	4.7
DEPORTE Y RECREACION	272	220	226	250	(18.9)	2.5	10.6
EDUCACION	26,885	28,976	30,566	32,531	7.8	5.5	6.4
EMPLEO PUBLICO	228	226	233	240	(0.7)	2.9	3.1
FISCALIA	2,490	2,661	2,856	3,061	6.9	7.3	7.2
HACIENDA	21,031	21,490	22,906	24,549	2.2	6.6	7.2
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	8,747	8,011	8,155	8,813	(8.4)	1.8	8.1
INFORMACION ESTADISTICA	537	485	498	539	(9.8)	2.7	8.3
INTELIGENCIA	134	101	104	109	(24.5)	2.9	4.6
INTERIOR	764	801	823	851	4.8	2.8	3.4
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2,647	2,686	2,712	2,866	1.5	1.0	5.7
MINAS Y ENERGIA	2,850	3,013	3,041	3,355	5.7	1.0	10.3
ORGANISMOS DE CONTROL	1,407	1,492	1,546	1,607	6.1	3.6	3.9
PLANEACION	1,035	986	1,000	1,090	(4.7)	1.4	9.1
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	617	692	712	742	12.1	2.9	4.2
RAMA JUDICIAL	2,866	2,998	3,141	3,313	4.6	4.8	5.5
REGISTRADURIA	820	811	406	724	(1.1)	(49.9)	78.2
RELACIONES EXTERIORES	657	650	673	701	(1.0)	3.5	4.1
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	12,165	12,570	13,047	14,182	3.3	3.8	8.7
TRABAJO	24,457	25,700	27,013	28,720	5.1	5.1	6.3
TRANSPORTE	7,356	6,941	7,223	7,509	(5.6)	4.1	3.9
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3,533	3,676	3,821	4,207	4.0	4.0	10.1
TOTAL	155,418	159,493	166,264	177,316	2.6	4.2	6.6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los mayores montos de recursos en el año 2014 se destinarán al sector Defensa y Policía, los cuales ascienden a \$27.7 billones, seguido de Educación que tendrá un presupuesto de \$26.9

billones; el sector Trabajo con \$24.5 billones, en los cuales se incluyen los compromisos de pensiones a cargo del GNC. Los sectores Hacienda y Salud y Protección Social tienen como techos presupuestales en la próxima vigencia \$21 billones y \$12.2 billones, respectivamente.

Los restantes recursos se destinarán a los demás sectores, entre los cuales se incluyen compromisos previstos en la Ley, 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.

VI. RECOMENDACIONES

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES aprobar las metas de gasto propuestas para los años 2014 a 2017 contenidas en este documento consistentes con las metas de balance primario establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013.
2. El desarrollo de las políticas y programas de gasto para el periodo señalado deberán ser consistentes con los techos de gasto definidos en este documento y los establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
3. Autorizar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que en los eventos en que se identifiquen recursos adicionales a los que soportan el presente Documento y que no varíen las metas de déficit establecidas para el GNC en el MFMP, ajusten los techos de los sectores.

VII. ANEXO

Tabla 1
Detalle techo de gasto sectorial 2014-2017
Miles de millones de pesos

Sector	2014	2015	2016	2017	Variación porcentual		
					2015/2014	2016/2015	2017/2016
AGROPECUARIO	1,811	2,090	2,143	2,346	15.4	2.6	9.5
Nación	1,708	2,012	2,063	2,265	17.8	2.5	9.8
Propios	103	78	80	82	(24.2)	3.0	1.6
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	492	473	486	514	(3.9)	2.8	5.7
Nación	420	399	410	435	(5.2)	2.8	6.2
Propios	71	74	76	78	3.5	3.0	3.0
CIENCIA Y TECNOLOGIA	342	323	331	368	(5.6)	2.5	11.1
Nación	342	323	331	368	(5.6)	2.5	11.1
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	796	791	797	833	(0.6)	0.7	4.5
Nación	544	552	568	599	1.4	2.8	5.5
Propios	251	239	229	234	(4.9)	(4.1)	2.2
COMUNICACIONES	1,944	1,472	1,504	1,536	(24.3)	2.2	2.1
Nación	75	76	78	81	1.6	2.9	3.4
Propios	1,869	1,396	1,426	1,455	(25.3)	2.1	2.1
CONGRESO DE LA REPUBLICA	451	438	454	472	(2.9)	3.9	3.9
Nación	451	438	454	472	(2.9)	3.9	3.9
CULTURA	342	314	326	390	(8.3)	4.1	19.4
Nación	330	304	317	380	(7.9)	4.1	19.9
Propios	12	9	10	10	(19.0)	3.0	3.0
DEFENSA, POLICIA	27,744	28,408	29,519	30,898	2.4	3.9	4.7
Nación	25,551	26,145	27,184	28,475	2.3	4.0	4.7
Propios	2,193	2,262	2,335	2,423	3.2	3.2	3.8
DEPORTE Y RECREACION	272	220	226	250	(18.9)	2.5	10.6
Nación	272	220	226	250	(18.9)	2.5	10.6
EDUCACION	26,885	28,976	30,566	32,531	7.8	5.5	6.4
Nación	26,866	28,956	30,545	32,510	7.8	5.5	6.4
Propios	18	20	20	21	7.7	3.0	3.0
EMPLEO PUBLICO	228	226	233	240	(0.7)	2.9	3.1
Nación	24	24	24	26	0.3	2.9	4.6
Propios	204	202	208	214	(0.8)	2.9	2.9
FISCALIA	2,490	2,661	2,856	3,061	6.9	7.3	7.2
Nación	2,484	2,655	2,850	3,055	6.9	7.4	7.2
Propios	6	6	6	7	3.0	3.0	3.0
HACIENDA	21,031	21,490	22,906	24,549	2.2	6.6	7.2
Nación	20,800	21,244	22,653	24,287	2.1	6.6	7.2
Propios	230	246	254	261	6.8	3.0	3.0
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	8,747	8,011	8,155	8,813	(8.4)	1.8	8.1
Nación	7,188	6,733	6,843	7,468	(6.3)	1.6	9.1
Propios	1,560	1,278	1,312	1,345	(18.1)	2.7	2.5
INFORMACION ESTADISTICA	537	485	498	539	(9.8)	2.7	8.3
Nación	470	422	433	472	(10.1)	2.6	9.1
Propios	68	63	65	67	(7.2)	3.3	3.3
INTELIGENCIA	134	101	104	109	(24.5)	2.9	4.6
Nación	100	101	104	109	1.2	2.9	4.6
Propios	34	-	-	-	-	-	-
INTERIOR	764	801	823	851	4.8	2.8	3.4
Nación	749	786	808	835	4.9	2.8	3.4
Propios	14	15	15	16	3.0	3.0	3.0

Tabla 1
Detalle techo de gasto sectorial 2014-2017
Miles de millones de pesos

Sector	2014	2015	2016	2017	Variación porcentual		
					2015/2014	2016/2015	2017/2016
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2,647	2,686	2,712	2,866	1.5	1.0	5.7
Nación	1,614	1,632	1,731	1,855	1.1	6.0	7.2
Propios	1,033	1,054	982	1,011	2.0	(6.9)	3.0
MINAS Y ENERGIA	2,850	3,013	3,041	3,355	5.7	1.0	10.3
Nación	2,139	2,492	2,554	2,834	16.5	2.5	11.0
Propios	711	521	488	521	(26.7)	(6.4)	6.8
ORGANISMOS DE CONTROL	1,407	1,492	1,546	1,607	6.1	3.6	3.9
Nación	1,376	1,458	1,511	1,571	6.0	3.6	4.0
Propios	31	34	35	36	9.5	3.0	3.0
PLANEACION	1,035	986	1,000	1,090	(4.7)	1.4	9.1
Nación	888	860	881	971	(3.2)	2.5	10.2
Propios	146	126	119	119	(13.7)	(6.0)	0.3
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	617	692	712	742	12.1	2.9	4.2
Nación	586	565	581	607	(3.7)	2.9	4.5
Propios	31	127	131	135	312.0	3.0	3.0
RAMA JUDICIAL	2,866	2,998	3,141	3,313	4.6	4.8	5.5
Nación	2,866	2,998	3,141	3,313	4.6	4.8	5.5
REGISTRADURIA	820	811	406	724	(1.1)	(49.9)	78.2
Nación	733	754	348	664	2.8	(53.9)	90.8
Propios	86	56	58	60	(34.5)	3.4	3.2
RELACIONES EXTERIORES	657	650	673	701	(1.0)	3.5	4.1
Nación	461	453	470	491	(1.7)	3.7	4.5
Propios	196	197	204	210	0.7	3.2	3.2
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	12,165	12,570	13,047	14,182	3.3	3.8	8.7
Nación	11,640	12,074	12,529	13,641	3.7	3.8	8.9
Propios	525	496	518	541	(5.5)	4.4	4.5
TRABAJO	24,457	25,700	27,013	28,720	5.1	5.1	6.3
Nación	23,525	24,821	26,108	27,788	5.5	5.2	6.4
Propios	932	878	905	932	(5.7)	3.0	3.0
TRANSPORTE	7,356	6,941	7,223	7,509	(5.6)	4.1	3.9
Nación	5,888	5,612	5,750	6,391	(4.7)	2.5	11.1
Propios	1,468	1,329	1,473	1,118	(9.5)	10.9	(24.1)
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3,533	3,676	3,821	4,207	4.0	4.0	10.1
Nación	3,533	3,676	3,821	4,207	4.0	4.0	10.1
TOTAL	155,418	159,493	166,264	177,316	2.6	4.2	6.6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público