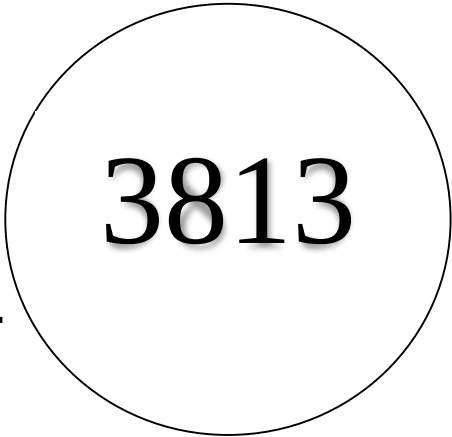


Documento Conpes

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



3813

MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2015-2018

DNP: DIFP

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión Aprobada

Bogotá D.C., Julio 10 de 2014

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 2014 que la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años permitirá reducir el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) en -2,4% del PIB en 2014, y llevarlo a un superávit de -1,0% del PIB en el 2022 y mantenerlo en este valor hasta 2025, de acuerdo con las metas señaladas en la Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011). 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 2015, una meta de déficit estructural de -2,24% del PIB, consistente con un déficit efectivo de 2,35% del PIB. Estas metas del GNC, son a su vez

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

consistentes con un déficit de -1,2% del PIB en el SPC, con las cuales se formulará el presupuesto general de la Nación para dicha vigencia.

La reducción en el déficit permitirán que la deuda neta de activos financieros del Sector Público No Financiero (SPNF), disminuya de 23,7% del PIB en 2014 a 22,7% el 2015, y a 3,4% del PIB en el año 2025. Así mismo, la deuda neta del GNC, se aumentará de 35,7% del PIB en 2014 a 36,1% del PIB en 2015, y a partir de allí se reducirá hasta 25,7% del PIB en el 2025.

Clasificación: K561

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

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. ANTECEDENTES	6
III. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO.....	7
IV. LOS PROPÓSITOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y EL MGMP	13
V. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2015 - 2018	17
VI. RECOMENDACIONES	19
VII. ANEXO	20

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 período 2015 - 2018, 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 gastos 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 2014. Los cupos APP son los siguientes: 0,05% del PIB para 2015; 0,10% del PIB para 2016, 0,35% del PIB para 2017-2019 y 0,4% del PIB entre 2020-2045.

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 2014.

Este documento se presenta para dar cumplimiento a 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 en 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 del 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, generara incentivos para el desarrollo de una gestión presupuestal orientada a los resultados y a la eficiencia.

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

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.

la 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

El desempeño de la economía colombiana es uno de los más exitosos en el contexto internacional. El crecimiento del PIB en el primer trimestre de 2014 fue de 6,4%, solo superado por la economía de China que tuvo un crecimiento de 7,4%. El crecimiento de la economía colombiana es superior al de todos los países que conforman la OECD. Este desempeño es reconocido por toda la comunidad internacional, se ha reflejado en los menores spread de la deuda colombiana, el relativo éxito para sortear los efectos de la crisis europea y el lento crecimiento de la economía estadounidense. Todo ello es producto del continuo trabajo de las autoridades encargadas del manejo de la política económica, el cual se caracterizó por la adopción de un conjunto de reformas que consolidaron con firmeza la disciplina fiscal.

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

Las reformas fueron orientadas al fortalecimiento de los ingresos tributarios, a un mejor manejo de los activos públicos, ajustes en los beneficios netos del sistema de pensiones públicas, la creación del FONPET para atender las obligaciones de pensiones de las entidades territoriales, límites a los gastos de funcionamiento y a la adopción de una regla fiscal. Estos esfuerzos terminaron por consolidar la disciplina fiscal y han contribuido a una mayor formalización del mercado laboral, mayores tasas de inversión y de crecimiento de la economía.

A pesar de que la economía mundial en el 2013 sólo creció 3,0%, la economía colombiana tuvo una tasa de crecimiento del 4,7%, superior al promedio de América Latina que tuvo un crecimiento de 2,6%. Esto se debió en general a la intervención efectuada en Abril a través del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo - PIPE, el cual estimuló a los sectores de construcción y agrícola, y evitó una caída mayor de la industria al incluir acciones orientadas a combatir el contrabando, el fortalecimiento de INNPULSA, y al alivio en los costos de la energía eléctrica, fortalecimiento de normas antidumping, asignación de recursos para reconversión de sectores, para subsidios a las coberturas cambiarias y el incentivo a la capitalización rural. Fue una intervención oportuna por parte del Gobierno debido a que en el primer trimestre la economía presentaba signos de desaceleración, pues apenas creció 2,9% con respecto al mismo trimestre de 2012. Desde el segundo semestre de 2013, la economía ha crecido en promedio 5,86%, incluido el primer trimestre de 2014.

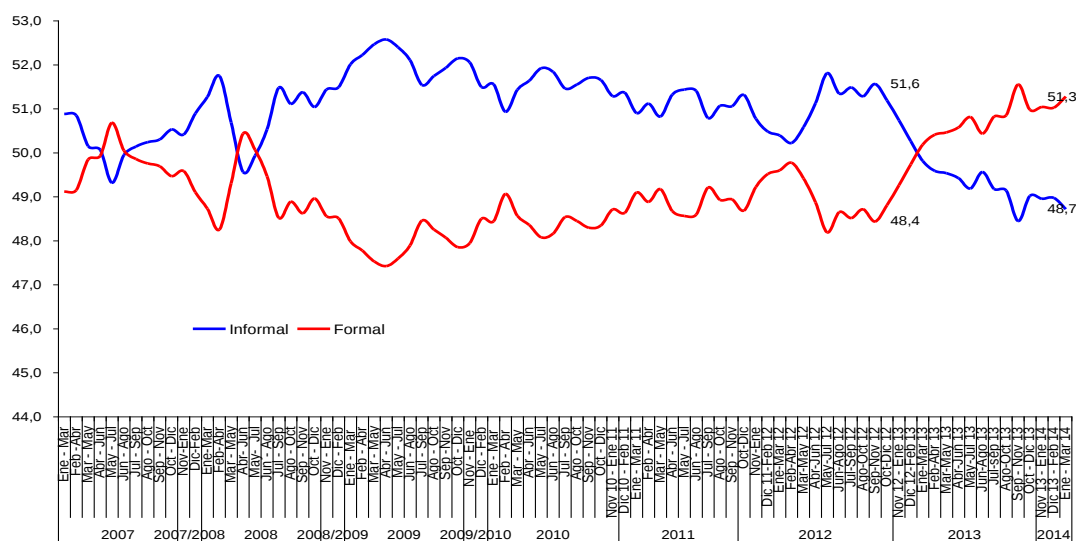
De otra parte, es importante destacar que el crecimiento es relativamente balanceado. En el primer trimestre del año en curso, la agricultura creció en 6,1%; el comercio en 5,6%; los servicios financieros en 6,0%; los servicios sociales en 6,3% y la construcción 17,2%. Por el lado de la demanda, el consumo tuvo un crecimiento de 5,6%, la Formación Bruta de Capital Fijo de 16,9%, lo cual conllevó a una tasa de inversión de 30,4% del PIB, la más elevada de la historia económica colombiana y la segunda más elevada de Latinoamérica después de Perú.

En 2013, la economía colombiana tuvo flujos de Inversión Extranjera Directa por US\$16.772 millones; y en lo corrido de 2014 (a Junio 15), la IED asciende a US\$7.476

millones. Estos flujos de IED son fundamentales para lograr el financiamiento de la tasa de inversión del 30,4% del PIB que hoy registra la economía.

Finalmente, el desempleo hoy es del 8,8%, en línea con la meta señalada por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo, pero lo más destacable fue la recuperación del empleo formal, pues después de la expedición de la Reforma Tributaria, Ley 1607 de 2012, el empleo formal aumentó del 48,4% a 51,3%, y por primera vez, en una década son más los trabajadores formales que los informales.

Gráfica 1
Evolución del empleo formal e informal



Fuente: DANE

Las proyecciones macroeconómicas consignadas en el MFMP 2015, presentado a las comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 13 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 4,8% promedio anual. De esta forma, para el año 2014 se estima un crecimiento de 4,7%, 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, agricultura, 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 17,2% y se prevé que este desempeño se mantenga gracias a la ejecución de inversión de regalías, infraestructura, agricultura, la recuperación del crecimiento industrial, y la minería. 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, gracias a la confianza de los inversionistas extranjeros y nacionales y al compromiso con la disciplina fiscal.

Se considera que el crecimiento de la economía colombiana previsto en el MFMP 2015 es similar al crecimiento del PIB potencial de 4,8%, cuya fuente serán los aumentos en la inversión y en la productividad, y que el crecimiento en los ocupados, conllevará 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 el MFMP 2015 - 2025, en el cual se cumplen las metas establecidas en la Regla Fiscal.

Gracias a los resultados positivos de la actividad económica en los últimos años, los supuestos señalados en el MFMP permiten sustentar como año tras año la deuda neta del SPNF se reduce de 23,7% a 3,4% del PIB entre 2014 y 2025. Con base en los principios y lineamientos previstos en la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años, el balance del SPC pasará de un déficit de -1,2% del PIB en 2015 a un superávit de 1,0% del PIB en el 2025. Estos valores son consistentes con una senda de balance primario promedio superior al 2,2% 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 2014 será de -2,4% del PIB, con lo cual continúa una senda descendente, en cumplimiento de la regla fiscal, que le permitirá llegar a -2,35% del PIB en 2015 y a -1,0% del PIB en el 2024. Estos menores niveles de déficit reducirán la Deuda Neta de Activos Financieros del SPNF, desde 23,7% del PIB en el año 2014 al 13,8% del PIB en el 2020, y podría alcanzar cerca del 3,4% del PIB en 2025. Al mismo tiempo la deuda neta del GNC, descendería 10 puntos porcentuales del PIB, al pasar de niveles cercanos al 35,7% en 2014, a casi el 25,7% en 2025. En 2015, los niveles de endeudamiento neto estarían cerca del 36,1% para el GNC y del 22,7% para el SPNF⁴ (Cuadro 1).

Cuadro 1
Balances Fiscales - período 2014 - 2025
(Porcentajes)

Balance	Porcentaje del PIB											
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Sector Público No Financiero - SPNF	(1,5)	(1,3)	(0,1)	(0,3)	(0,5)	(0,7)	0,6	0,7	0,4	(0,1)	1,0	0,7
Sector Público Consolidado - SPC	(1,6)	(1,2)	0,1	(0,1)	(0,3)	(0,4)	1,0	1,0	0,7	0,2	1,3	1,0
Gobierno Nacional Central - GNC (Balance Estructural)	(2,3)	(2,2)	(2,1)	(2,0)	(1,9)	(1,6)	(1,4)	(1,2)	(1,0)	(1,0)	(1,0)	(1,0)
Gobierno Nacional Central - GNC (Balance Total)	(2,4)	(2,4)	(2,2)	(2,1)	(2,0)	(1,7)	(1,4)	(1,2)	(1,0)	(1,0)	(1,0)	(1,0)

Balance Primario	Porcentaje del PIB											
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Sector Público No Financiero - SPNF	1,0	1,3	2,5	2,2	1,9	1,7	2,9	2,9	2,5	1,9	2,9	2,5
Gobierno Nacional Central - GNC	(0,1)	(0,0)	0,1	0,2	0,3	0,5	0,7	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7

Deuda Neta de Activos Financieros	Porcentaje del PIB											
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Deuda SPNF	23,7	22,7	20,9	19,2	17,8	16,4	13,8	11,4	9,3	7,9	5,4	3,4
Deuda GNC	35,7	36,1	35,7	35,0	34,2	33,1	31,9	30,5	29,1	27,9	26,8	25,7

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

Variable	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Supuestos Macroeconómicos												
PIB observado (crecimiento %)	4,7	4,8	5,0	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9	4,7	4,6	4,6	4,6
PIB potencial (crecimiento %)	4,8	4,8	4,9	4,9	5,0	4,9	4,9	4,8	4,7	4,7	4,6	4,6
Importaciones (crecimiento %)	5,0	5,7	6,3	6,4	6,4	6,3	6,3	6,2	5,9	5,8	5,8	5,7
Supuestos Petróleo												
Precio del Petróleo de largo plazo (USD por barril)	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	
Crecimiento %		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	
PIB Real	981	1.029	1.094	1.130	1.146	1.131	1.100	1.077	1.036	999	959	
Crecimiento %		4,9	6,3	3,3	1,4	(1,3)	(2,7)	(2,2)	(3,8)	(3,6)	(4,0)	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGPM

De esta forma, el Gobierno Nacional se ha comprometido con una disminución en los niveles de déficit y de deuda pública de acuerdo con lo señalado en la Ley de Regla Fiscal, cumpliendo con las metas de balance estructural previstos en la ley, al mismo tiempo que se

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.

aumenta la inversión social, se mantienen los compromisos con el ICBF, el SENA y la salud según lo señalado en la Reforma Tributaria, Ley 1607 de 2012. Esta postura será vital para fortalecer la financiación de la mayor acumulación de capital humano y físico, mayor productividad, 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 previstos en el MFMP de 2015, con toda la potencialidad que esto significan para el crecimiento económico, el desarrollo social y el bienestar de los ciudadanos.

El proyecto de presupuesto de 2015 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. Está estructurado para que sea un apoyo al crecimiento de la economía colombiana, a la generación de empleo y para contribuir a mitigar los efectos de la normalización de la política monetaria de los Estados Unidos y al menor crecimiento de las economías importantes de América Latina. Es un presupuesto responsable que reduce la deuda del país y el déficit, protege la economía y va a contribuir a lograr la meta de un dígito de desempleo, tal como lo proyecta el Plan Nacional de Desarrollo. Con él, mantenemos los compromisos de inversión social y los compromisos con los pensionados, 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 primer presupuesto que ejecute directamente esta administración en el período 2014-2018, 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 2015 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 2014. Su cumplimiento permitirá al país avanzar hacia las metas y objetivos sociales y de crecimiento económico propuestos para el período 2014-2018, señalados en el Cuadro 1.

Las estimaciones que cubren este período 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 2015-2018 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.

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:

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.

Cuadro 2 Principales Programas Sociales 2015

PROGRAMAS SOCIALES
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 período 2015 – 2018 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 2014 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 y el Departamento Nacional de Planeación.

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, 2015-2018. 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 2015, 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 distribución de los recursos presupuestales o los parámetros de cálculo empleados en las proyecciones.

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.

V. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2015 - 2018

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 período 2015 – 2018, con la distribución que se detalla en el cuadro 3.

Cuadro 3
Marco de Gasto de Mediano Plazo 2015-2018
Funcionamiento e Inversión
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2015	2016	2017	2018	Variación porcentual		
					2016/2015	2017/2016	2018/2017
TOTAL	167.255	169.760	180.808	193.442	1,5	6,5	7,0
Nación	154.660	157.642	168.539	181.012	1,9	6,9	7,4
Propios	12.595	12.117	12.270	12.430	(3,8)	1,3	1,3
FUNCIONAMIENTO	121.078	127.123	135.711	145.645	5,0	6,8	7,3
Nación	115.102	121.312	129.668	139.484	5,4	6,9	7,6
Propios	5.976	5.811	6.043	6.161	(2,8)	4,0	2,0
INVERSION	46.177	42.637	45.097	47.797	(7,7)	5,8	6,0
Nación	39.558	36.330	38.871	41.528	(8,2)	7,0	6,8
Propios	6.619	6.307	6.227	6.269	(4,7)	(1,3)	0,7

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 2015 asciende a \$167,3 billones, los cuales representan un crecimiento de 4,1% frente al presupuesto de la vigencia 2014. Para los años 2016, 2017 y 2018, el presupuesto de inversión y funcionamiento tendrá aumentos de 1,5%, 6,5% y 7%, respectivamente (Cuadro 3).

Los techos sectoriales de gasto para cada uno de los años se detalla en el cuadro 4, y a nivel desagregado por fuente de financiación (Recursos Nación y Propios), en la Tabla 1 del anexo.

Cuadro 4
Total Techos de Gasto Sectorial 2015-2018
Funcionamiento e Inversión
(Miles de millones pesos)

Sector	2015	2016	2017	2018	Variación porcentual		
					2016/2015	2017/2016	2018/2017
AGROPECUARIO	4.499	3.747	3.992	4.245	(16,7)	6,5	6,3
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	548	526	547	569	(4,1)	4,0	4,2
CIENCIA Y TECNOLOGIA	379	302	322	343	(20,3)	6,7	6,5
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	797	779	803	831	(2,3)	3,1	3,5
COMUNICACIONES	1.811	1.671	1.673	1.698	(7,8)	0,2	1,5
CONGRESO DE LA REPUBLICA	421	442	456	471	5,1	3,2	3,1
CULTURA	367	337	355	373	(8,1)	5,3	5,2
DEFENSA Y POLICIA	28.283	29.278	30.749	32.487	3,5	5,0	5,7
DEPORTE Y RECREACION	349	335	357	380	(4,2)	6,6	6,5
EDUCACION	28.939	30.021	31.939	34.734	3,7	6,4	8,7
EMPLEO PUBLICO	259	241	243	248	(6,9)	0,8	1,8
FISCALIA	3.158	3.749	3.985	4.225	18,7	6,3	6,0
HACIENDA	16.123	15.180	16.953	19.643	(5,8)	11,7	15,9
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	9.972	9.886	10.351	10.917	(0,9)	4,7	5,5
INFORMACION ESTADISTICA	405	568	598	631	40,2	5,4	5,5
INTELIGENCIA	97	92	96	100	(5,5)	4,1	4,2
INTERIOR	814	893	931	974	9,7	4,3	4,6
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.612	3.022	3.098	3.208	15,7	2,5	3,6
MINAS Y ENERGIA	3.628	3.081	3.333	3.424	(15,1)	8,2	2,7
ORGANISMOS DE CONTROL	1.499	1.579	1.638	1.700	5,3	3,7	3,8
PLANEACION	925	1.239	1.316	1.397	33,9	6,2	6,2
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	482	465	482	501	(3,6)	3,7	3,9
RAMA JUDICIAL	3.323	3.389	3.666	3.863	2,0	8,2	5,4
REGISTRADURIA	425	430	423	364	1,3	(1,7)	(14,0)
RELACIONES EXTERIORES	694	706	727	750	1,8	2,9	3,1
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	18.998	19.576	21.115	22.748	3,0	7,9	7,7
TRABAJO	26.589	27.727	29.515	30.756	4,3	6,4	4,2
TRANSPORTE	7.009	6.721	7.068	7.454	(4,1)	5,2	5,5
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.850	3.778	4.076	4.410	(1,9)	7,9	8,2
TOTAL	167.255	169.760	180.808	193.442	1,5	6,5	7,0

Nota: Los montos del CREE se clasifican en cada sector.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los mayores montos de recursos en el año 2015 se destinarán al sector Educación, los cuales ascienden a \$28,9 billones, seguido de Defensa y Policía que tendrá un presupuesto de \$28,3 billones; y el sector Trabajo con \$26,6 billones, en los cuales se incluyen los compromisos de pensiones a cargo del GNC. Los sectores Salud y Protección Social, y Hacienda tienen como techos presupuestales en la próxima vigencia \$19 billones y \$16,1 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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES:

1. Aprobar las metas de gasto propuestas para los años 2015 a 2018 contenidas en este documento, consistentes con las metas de balance primario establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014.
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 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 2015-2018
(Miles de millones de pesos)

Sector	2015	2016	2017	2018	Variación porcentual		
					2016/2015	2017/2016	2018/2017
AGROPECUARIO	4.499	3.747	3.992	4.245	(16,7)	6,5	6,3
Nación	4.416	3.667	3.912	4.164	(17,0)	6,7	6,4
Propios	83	80	80	81	(3,7)	(0,3)	1,2
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	548	526	547	569	(4,1)	4,0	4,2
Nación	473	454	474	496	(4,1)	4,5	4,5
Propios	75	72	72	74	(4,3)	0,6	1,7
CIENCIA Y TECNOLOGIA	379	302	322	343	(20,3)	6,7	6,5
Nación	379	302	322	343	(20,3)	6,7	6,5
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	797	779	803	831	(2,3)	3,1	3,5
Nación	535	491	511	532	(8,2)	4,0	4,2
Propios	262	288	292	299	9,9	1,6	2,3
COMUNICACIONES	1.811	1.671	1.673	1.698	(7,8)	0,2	1,5
Nación	85	84	87	90	(1,2)	3,5	3,6
Propios	1.726	1.587	1.587	1.608	(8,1)	(0,0)	1,3
CONGRESO DE LA REPUBLICA	421	442	456	471	5,1	3,2	3,1
Nación	421	442	456	471	5,1	3,2	3,1
CULTURA	367	337	355	373	(8,1)	5,3	5,2
Nación	347	321	338	357	(7,7)	5,6	5,4
Propios	19	16	16	16	(15,4)	(0,3)	1,2
DEFENSA, POLICIA	28.283	29.278	30.749	32.487	3,5	5,0	5,7
Nación	25.980	26.905	28.284	29.922	3,6	5,1	5,8
Propios	2.302	2.373	2.465	2.565	3,0	3,9	4,0
DEPORTE Y RECREACION	349	335	357	380	(4,2)	6,6	6,5
Nación	349	335	357	380	(4,2)	6,6	6,5
Propios	-	0	0	0		3,0	3,0
EDUCACION	28.939	30.021	31.939	34.734	3,7	6,4	8,7
Nación	28.919	30.002	31.921	34.714	3,7	6,4	8,8
Propios	20	18	19	19	(6,8)	1,4	2,2
EMPLEO PUBLICO	259	241	243	248	(6,9)	0,8	1,8
Nación	26	25	26	27	(3,9)	3,6	3,7
Propios	233	216	217	220	(7,3)	0,4	1,6
FISCALIA	3.158	3.749	3.985	4.225	18,7	6,3	6,0
Nación	3.150	3.738	3.971	4.210	18,7	6,2	6,0
Propios	8	11	15	15	46,3	29,8	2,4
HACIENDA	16.123	15.180	16.953	19.643	(5,8)	11,7	15,9
Nación	15.884	14.931	16.698	19.381	(6,0)	11,8	16,1
Propios	239	249	255	262	4,2	2,4	2,7
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	9.972	9.886	10.351	10.917	(0,9)	4,7	5,5
Nación	8.513	8.203	8.679	9.225	(3,6)	5,8	6,3
Propios	1.459	1.682	1.673	1.692	15,3	(0,6)	1,1
INFORMACION ESTADISTICA	405	568	598	631	40,2	5,4	5,5
Nación	353	518	549	581	46,7	5,9	5,9
Propios	52	49	49	50	(4,2)	(0,6)	1,1
INTELIGENCIA	97	92	96	100	(5,5)	4,1	4,2
Nación	97	92	96	100	(5,5)	4,1	4,2
INTERIOR	814	893	931	974	9,7	4,3	4,6
Nación	813	878	916	958	8,0	4,3	4,6
Propios	1	15	16	16	1.216,9	3,0	3,0

Sector	2015	2016	2017	2018	Variación porcentual		
					2016/2015	2017/2016	2018/2017
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.612	3.022	3.098	3.208	15,7	2,5	3,6
Nación	1.708	1.977	2.095	2.185	15,7	6,0	4,3
Propios	904	1.045	1.003	1.023	15,6	(4,0)	2,0
MINAS Y ENERGIA	3.628	3.081	3.333	3.424	(15,1)	8,2	2,7
Nación	2.516	2.401	2.563	2.733	(4,6)	6,8	6,6
Propios	1.112	681	770	691	(38,8)	13,1	(10,2)
ORGANISMOS DE CONTROL	1.499	1.579	1.638	1.700	5,3	3,7	3,8
Nación	1.473	1.552	1.610	1.671	5,4	3,7	3,8
Propios	26	27	28	29	3,2	3,0	3,0
PLANEACION	925	1.239	1.316	1.397	33,9	6,2	6,2
Nación	793	1.109	1.183	1.261	39,8	6,7	6,5
Propios	132	130	133	137	(1,7)	2,4	2,7
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	482	465	482	501	(3,6)	3,7	3,9
Nación	469	452	469	488	(3,5)	3,8	4,0
Propios	13	13	12	13	(5,5)	(1,3)	0,7
RAMA JUDICIAL	3.323	3.389	3.666	3.863	2,0	8,2	5,4
Nación	3.323	3.389	3.666	3.863	2,0	8,2	5,4
REGISTRADURIA	425	430	423	364	1,3	(1,7)	(14,0)
Nación	337	344	336	276	2,0	(2,3)	(18,0)
Propios	87	86	86	88	(1,4)	0,6	1,7
RELACIONES EXTERIORES	694	706	727	750	1,8	2,9	3,1
Nación	481	490	506	523	2,0	3,2	3,3
Propios	213	216	221	226	1,3	2,3	2,6
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	18.998	19.576	21.115	22.748	3,0	7,9	7,7
Nación	18.510	19.104	20.630	22.249	3,2	8,0	7,8
Propios	488	472	485	499	(3,2)	2,7	3,1
TRABAJO	26.589	27.727	29.515	30.756	4,3	6,4	4,2
Nación	25.140	26.515	28.316	29.546	5,5	6,8	4,3
Propios	1.448	1.212	1.200	1.209	(16,3)	(1,0)	0,8
TRANSPORTE	7.009	6.721	7.068	7.454	(4,1)	5,2	5,5
Nación	5.317	5.142	5.491	5.857	(3,3)	6,8	6,7
Propios	1.692	1.579	1.577	1.598	(6,7)	(0,1)	1,3
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.850	3.778	4.076	4.410	(1,9)	7,9	8,2
Nación	3.850	3.778	4.076	4.410	(1,9)	7,9	8,2
TOTAL	167.255	169.760	180.808	193.442	1,5	6,5	7,0

Nota: Los montos del CREE se clasifican en cada sector.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público