

**Análisis del proyecto de
Presupuesto General de la Nación
2008**



**CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

Julio César Turbay Quintero
Contralor General de la República

Roberto Pablo Hoyos Botero
Vicecontralor General de la República

Nicolai Rossiasco Piraján
**Contralor Delegado para Economía
y Finanzas Públicas**

Blanca Cecilia Martínez Rodríguez
Directora de Estudios Macroeconómicos

Jorge E. Espitia Zamora
Compilador General

**Investigadores que participaron
en la elaboración de este documento:**

Eduardo E. Rodríguez Ruiz
Omar A. Pedraza Rodríguez
Mercedes Ortiz Cañón
Miguel Alfonso Montoya Olarte
Luis Mario López Rodríguez
Blanca Mireya Guevara Samacá
Jorge E. Espitia Zamora
Carlos H. Barrera Gallo
Jorge Enrique Ospina Merchán

Diagramación
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Contenido

1. El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2008.....	5
2. Panorama macroeconómico.....	9
2.1 Panorama a corto plazo.....	9
2.2 Mediano plazo.....	12
3. Fuentes y usos del Proyecto de Presupuesto.....	15
4. Balance financiero 2007-2008.....	17
5. Elementos del proyecto de presupuesto de 2008 en funcionamiento e inversión.....	23
5.1 Los gastos de funcionamiento.....	23
5.2 Gastos de inversión.....	24
5.3 Recursos de la nación.....	24
5.4 Gasto de inversión del sector Defensa.....	26
5.5 Gasto de inversión del sector Gobierno.....	26
5.6 Gasto de inversión del sector Transporte.....	27
6. El financiamiento del presupuesto de 2008 y el servicio de la deuda pública y su ostenibilidad.....	29
6.1 El financiamiento del presupuesto.....	29
6.2 Deuda proyectada del GNC.....	30
6.3 Deuda externa.....	31
6.4 El efecto del tipo de cambio en la deuda externa.....	31
6.5 Deuda interna.....	33
6.6 El financiamiento del presupuesto 2008.....	33
6.6.1 Recursos de capital.....	33
6.7 El gasto en servicio de deuda pública.....	34
6.8 Sostenibilidad de la deuda del GNC en el presupuesto.....	34
7. Consideraciones sobre el proyecto de presupuesto, el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fical y el articulado.....	39
7.1 El proyecto de ley de Presupuesto 2008 y el Plan Nacional de Desarrollo.....	39
7.2 El proyecto de Ley de Presupuesto 2008, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Financiero de 2008.....	40
7.3 Análisis del articulado del Proyecto de Presupuesto de 2008.....	43
Recuadro 1 la inversión en el PPGN 2008.....	53
Recuadro 2 Artículos del Proyecto de Presupuesto General de la Nación.....	57
Anexo.....	60

1. El Proyecto de Presupuesto de 2008

Consolidar fiscalmente a la Nación es una tarea prioritaria. El déficit permanente que presenta el gobierno nacional central (GNC) desde principio de los noventa, deteriora la inversión social y productiva que necesita el país, socava la discrecionalidad imprescindible al sector descentralizado para hacer una gestión eficiente, productiva y programada a mediano y largo plazo, y se constituye en la principal variable de riesgo macroeconómico frente a probables cambios en los fundamentales macroeconómicos (devaluación, crecimiento económico e inflación).

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PPGN) 2008 enuncia la consolidación fiscal y la profundización del ajuste pero no lo logra en la práctica. La dinámica de los gastos es mayor que la de los ingresos: mientras que el gasto primario crece un 14%, los ingresos corrientes lo hacen en un 12%¹. De ahí, que la Contraloría señale que el pequeño ajuste fiscal que se presenta en las finanzas del Gobierno Nacional es más de carácter coyuntural que estructural. En otras palabras, el ajuste obedece más al buen comportamiento de la economía colombiana, a la revaluación del peso frente al dólar y al comportamiento económico de nuestros vecinos, que a una política fiscal de mediano y largo plazo. Con lo cual, la CGR desea llamar la atención respecto a que si bien se puede decir que la reducción de la relación saldo de la deuda a PIB del Gobierno Nacional hace aún más sostenible la deuda pública, las circunstancias actuales por las que atraviesan los fundamentales macroeconómicos y la situación fiscal le restan margen de maniobra o nivel de holgura para que el gobierno nacional pueda reaccionar de manera eficiente frente a los posibles choques internos y externos que se puedan presentar.

He ahí la razón de nuestra insistencia en mejorar la calidad del gasto público mediante un fuerte control a los programas y proyectos de política pública que aprueba el Honorable Congreso de la República y hacer que la presión fiscal esté acorde con los bienes públicos esenciales que se debe proveer a los ciudadanos (educación, seguridad social, entre otros).

El monto del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el 2008 asciende a \$125,7 billones (32,80% del PIB), el cual crece 8,99% en relación con el monto vigente para 2007. El resultado fiscal implícito que trae este proyecto es deficitario pero inferior al que presentó el Gobierno en el proyecto de ley de presupuesto de 2007² (Cuadro 1.1). En 2008, el déficit es del orden de \$16,3 billones, equivalentes a 4,25% del PIB, con lo cual se pone de presente una vez más, la persistencia del desequilibrio fiscal que presenta la Nación y que es ocasionado en buena medida por las inflexibilidades que generan los déficit fiscales recurrentes del gobierno nacional central. Si a esto se adiciona que, según la estimación de ingresos fiscales de la Contraloría para 2008, el Proyecto se encuentra desfinanciado en cerca de \$2,4 billones, con lo cual la situación es aún más difícil.

¹ Si se descuentan los subsidios a los combustibles que aparecen en el rubro de inversión, el gasto primario crece cerca del 17%, al pasar de \$73 billones en 2007 a \$86 billones en 2008.

Al analizar las fuentes en el proyecto 2008, la Contraloría General de la República encuentra que los impuestos, principal fuente de financiamiento de los presupuestos públicos en el mundo, en Colombia alcanzan solamente para cubrir el 52,5% del deseo de gasto del Gobierno Nacional. Además, una buena proporción de ese gasto se realiza con deuda pública (24% del total), con otros recursos de capital (8,1%), o con los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado (4,7%), entre otros.

En el rubro “otros recursos de capital” no se presenta claridad meridiana que permita concluir que este ítem es completamente transparente a la luz de los analistas³: “En el rubro *otros recursos de capital* por \$8,6 billones se incluyen, principalmente, \$2,4 billones (0,6% del PIB) por concepto de transferencias provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) \$1,5 billones de la optimización de activos públicos, \$1,3 billones de saldo en operaciones temporales de tesorería con TES de corto plazo, identificados dentro de las fuentes de financiación previstas en el Plan Financiero del Gobierno Nacional Central, pérdidas de apropiación por \$1,9 billones (2% del PGN y 0,5% del PIB)”.

Cuadro 1.1 Resultado fiscal implícito millardos

	2007	2008
Ingresos corrientes nación	52.910	66.201
Excedentes financieros de entidades descentralizadas	7.387	5.881
Rendimientos financieros	562	628
Reintegros y otros recursos no apropiados	152	200
Recuperación de cartera	37	35
Fondo de prestaciones sociales del Magisterio	623	732
Fondos especiales	5.042	3.929
Ingresos estapúblicos	7.471	8.387
Total de ingresos	74.185	85.992
Funcionamiento	57.146	65.098
Intereses de la deuda	15.090	15.848
Inversión	20.968	21.323
Gasto primario	78.114	86.421
Total de gastos	93.204	102.269
Resultado fiscal	-19.019	-16.277
Resultado fiscal (% PIB)	-5.7	-4.3

² Aquí nuevamente cabe señalar que el resultado fiscal implícito del proyecto de presupuesto de 2008, sin contemplar los subsidios al combustible, pasa de 4,8% del PIB en 2007 a 4,1% en 2008.

³ “El presupuesto para el 2008 mantiene la costumbre de programar primero los gastos y luego buscar los ingresos para financiarlo. En esos términos, se identifican ingresos por 120,8 billones de pesos y gastos por 125,7 billones. El faltante, 4,9 billones, saldrá de la partida que se conoce con el nombre de ‘Otros ingresos de capital’, en la cual se incluyen exóticas partidas como ‘Optimización de activos’ y ‘Pérdidas en apropiación’, que muchos dudan de que sean reales y no artificios contables. Finalmente, dado que el Gobierno optó por no vender su participación en ISA e Isagén, las fuentes de financiamiento del déficit debieron ser modificadas” (Editorial de El Tiempo, agosto 10 de 2007).

De igual manera, la Contraloría realiza un conjunto de comentarios específicos al articulado del Proyecto de Ley que acompaña al Mensaje Presidencial, en especial a los artículos 43, 45, 46, 58 y 64. La razón es que el articulado que Decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para el 2008 se utilizan para modificar normas que rigen a otras políticas públicas. Por ejemplo, en el artículo 45 se obliga a la Nación a emitir bonos con el objeto de reconocer como deuda pública las obligaciones a cargo del Instituto Nacional de Concesiones (INCO), surgidas en los contratos con garantías de ingresos mínimos, pues tales contratos deben garantizar los recursos al concesionario privado. De otro lado, con el artículo 54 propuesto, la Nación puede ejecutar el monto de los recursos, supuestamente, transferidos a las unidades subnacionales. Ahora no, pues el artículo abre la puerta para que ese monto “transferido” sea ejecutado por la Nación: ¿Eso es profundizar la descentralización, se pregunta la Contraloría?

El artículo 58, teniendo como telón de fondo la Sentencia T-025 de 2004 sobre desplazamiento, que conmina al Estado colombiano a “la corrección de la discordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a nivel territorial a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional territorial para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”, propone que los recursos presupuestados para el proyecto “Capacitación Jóvenes en acción” del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), se destinen inicialmente a la atención de la población desplazada por la violencia y una vez se cubra esta demanda, se apliquen a la atención de la población no desplazada. Esta estrategia evita que el Gobierno haga un esfuerzo presupuestal para atender a los desplazados, y en cambio les quite los recursos a la jóvenes necesitados que participan en el programa mencionado.

Finalmente, la Contraloría considera necesario discutir el cálculo del indicador de Gasto Público Social que el Artículo 350 de la Carta Política obliga a presentar dentro del Proyecto de Presupuesto y que el gobierno nacional calcula a partir del gasto presupuestal primario y no del gasto presupuestal total como considera la CGR que se debe hacer.

2. Panorama macroeconómico

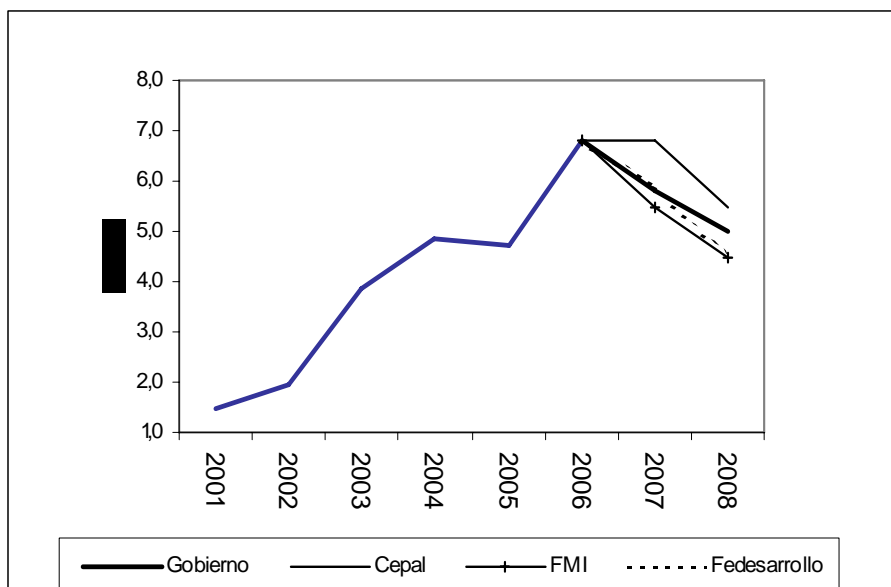
El crecimiento real de 6,8%, que presentó la economía nacional durante el año 2006, fue muy superior al 4,8% estimado por el gobierno hace un año en el proyecto de presupuesto 2007. Este resultado incidió para que las autoridades económicas ajustaran, hacia arriba, las metas y proyecciones de crecimiento para el corto y largo plazos, como se aprecia en los documentos que soportan el PPGN para 2008.

2.1 Panorama a corto plazo

El mayor crecimiento económico ha contribuido a que el gobierno muestre mejor resultado en su balance fiscal como proporción del PIB y, por tanto, que con las nuevas metas macroeconómicas ajustadas en el MFMP de 2007, se esperen déficits fiscales menores como proporción del PIB.

En el proyecto de presupuesto 2008, el gobierno aumentó la meta de crecimiento para el año 2007 a 5,8%. Sin embargo, esta tendencia, cuya dinámica es mejor a la percibida hace un año, refleja una nueva percepción sobre la posible desaceleración en el ritmo de crecimiento y su estabilización en un promedio anual de 5%⁴.

Gráfico 2.1 Colombia: Proyecciones crecimiento 2007-2008



⁴ Véase el MFMP de 2007 y 2008.

La meta proyectada por el gobierno, entorno al crecimiento real del Producto Interno Bruto para los años 2007 y 2008, se ubica en un sitio intermedio respecto de las que han realizado otras instituciones nacionales e internacionales (Gráfico 2.1)⁵.

El gobierno sustenta la dinámica de la economía colombiana en 2007 y 2008, sobre supuestos de estabilidad en los principales precios (Cuadro 2.1). Espera que se cumpla la meta de inflación y que el proceso de revaluación llegue a su fin en 2007; mientras se presenta una devaluación nominal promedio de 7% en 2008.

Frente a la meta de inflación para 2007, 4,5% anual, la probabilidad de cumplimiento es mínima, dados los resultados parciales a julio: inflación año corrido igual a 4,72% y acumulado de 5,77%. Así lo expresa el mismo Banco de la República en su último informe (Gráfico 2.2): “En general, se sigue esperando una disminución de la inflación al consumidor el resto del año, pero no se descarta que esta se mantenga por encima de las metas en los meses siguientes, lo que aumenta la probabilidad de que al finalizar el año termine por encima del techo del rango”⁶.

Cuadro 2.1 Supuestos para la programación presupuestal de 2008

Supuestos	2007	2008
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	4,5	3,5
Devaluación fin de período, %	-6,3	8
Devaluación promedio período, %	-10,9	7
Tasa de cambio fin de período, \$	2.097,10	2.265,00
Tasa de cambio promedio período, \$	2.100,90	2.248,10
PIB real (variación %)	5,8	5
PIB nominal (miles de millones de \$)	351.227,70	383.264,40
PIB nominal (variación %)	9,5	9,1
Importaciones (US\$)	30.690,20	32.453,10
Crecimiento importaciones totales, %	28	5,7

Fuente: Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda

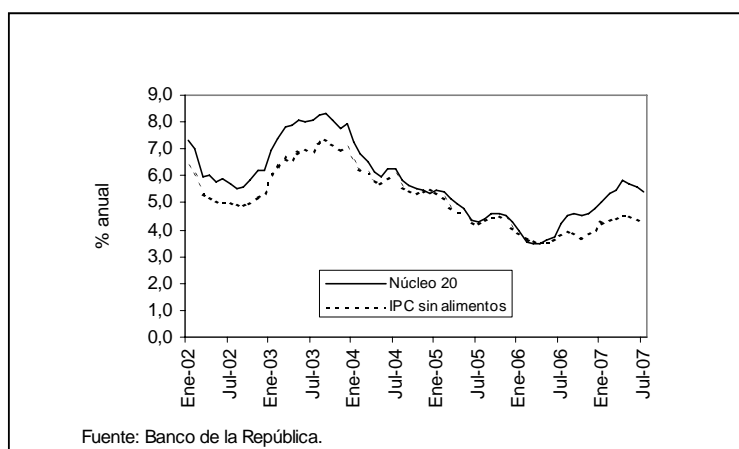
⁵ Por ejemplo, el FMI en su perspectiva más reciente espera que la economía colombiana crezca a una tasa de 5,5 para 2007 y de 4,5% para 2008; por su parte, la CEPAL estima que en 2007 la tasa sea de 6,8%, y de 5,5% para 2008. El Banco de la República, en su informe al Congreso de la República de Julio de 2007, estima que la economía crecerá en 2007 en un rango entre 5,5% y 7,7%, con un punto central de 6,6%.

En general, el aún pujante crecimiento de la economía mundial, ha llevado a que muchas de las proyecciones se estén revisando. En julio pasado, el FMI revisó sus proyecciones al alza, para 2007 y 2008, al pasar de una tasa anual 4,9% para estos años, a una 5,2%² para la economía global. Esta revisión en gran parte se explica, por el gran impulso que aún mantienen economías emergentes, como China, India y Rusia, y el crecimiento que registra la Zona del Euro y Japón por encima de la tendencia, lo cual supera la desaceleración de la economía Norteamericana (FMI, “Perspectiva de la economía mundial”, julio de 2007).

⁶ Banco de la República, Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, julio de 2007, p.17

Por tanto, el supuesto de inflación para 2007 es optimista frente a los hechos revelados, y en la medida que ésta se ubique por encima de la parte alta del rango meta, afectará referentes macroeconómicos importantes como el crecimiento del PIB nominal en 2007, entre otros, y en esa medida, afectará el escenario presupuestal para el año 2008.

Gráfico 2.2 Indicadores de inflación básica



Por su parte, la pérdida de dinámica de la economía en los componentes de la demanda agregada, que estima el gobierno sucederá entre 2007 y 2008, se explica principalmente por una importante reducción en el crecimiento de la inversión. En efecto, se espera que baje de una variación anual de 16% en 2007 a 5% en 2008. Además, habrá reducción en los crecimientos del consumo y las exportaciones, lo cual sería compensado en parte, por una caída fuerte en la variación de las importaciones que dejarían de crecer a una tasa de 23% en 2007 y bajarían a 3% en 2008 (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2 Demanda agregada 2007-2008 Crecimiento anual (%)

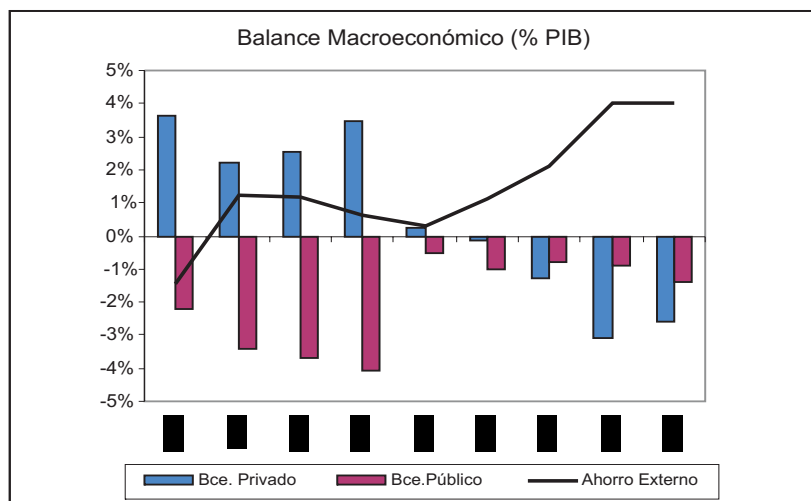
Demanda Agregada 2007 - 2008		
Crecimiento anual (%)		
	2007	2008
Total consumo	7,9	4,3
Consumo Privado	8,5	5,4
Consumo Público	5,9	-0,2
Total inversión	15,9	5,0
Formación bruta de Capital fijo	17,8	5,5
Variación de existencias	0,0	0,0
Exportaciones	7,8	4,9
Importaciones	23,1	2,9
PRODUCTO INTERNO BRUTO	5,8	5,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En relación con las proyecciones de corto plazo, se destaca y preocupa, el mayor desequilibrio que se espera en el sector externo con un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de 4% del PIB para 2007 y 2008.

Así las cosas, el déficit de la cuenta corriente o ahorro externo, tanto para 2007 como para 2008, en parte estaría dirigido a cubrir el faltante del sector público y en mayor proporción a llenar el faltante del ahorro privado, que como se mencionó recibe el impulso de la inversión privada en la demanda agregada (Gráfico 2.3).

Gráfico 2.3 Balance macroeconómico (% PIB)



2.2 Mediano plazo

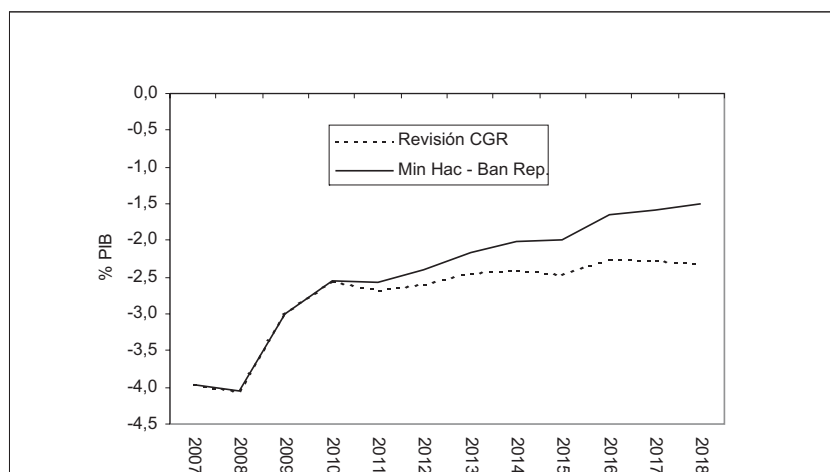
En cumplimiento de la Ley 819 de 2003, el gobierno presentó a mediados de junio el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) versión 2007, el cual contiene entre otros el Plan Macroeconómico Plurianual (PMP) que va hasta el año 2018. El dato real del comportamiento de la economía en 2006, se refleja en estos documentos gubernamentales, en la medida que aumentan en un punto el crecimiento promedio que se espera de la economía a 2018, al pasar de un promedio anual de 4% a uno de 5%⁷.

⁷ En las proyecciones de la economía entre 2008 y 2018, el gobierno hace abstracción de los ciclos y de los choques, y por el contrario toma una foto de lo que espera para 2008, reproduciéndola 10 veces con leves ajustes en las tasas de crecimiento de cada uno de los componentes de la demanda agregada. Al final presenta una economía estructuralmente similar a la de hoy en términos de componentes del gasto; es decir, soportada en más del 95% en la demanda interna. Entonces la pregunta es, en cuántos años se reflejará el efecto de los tratados de libre comercio en la estructura de la economía colombiana?

De otro lado, según el PMP, el déficit de la cuenta corriente en los siguientes diez años se reducirá gradualmente hasta situarse cerca de 1% del PIB en 2018. Esta proyección de reducción gradual del déficit de la cuenta corriente, hace parte del escenario del PMP en el cual se espera un déficit del sector público estable en 1,3% del PIB para la siguiente década, lo cual a la vez permitirá una reducción gradual de la trayectoria de la deuda pública⁸.

Sin embargo, las cifras de la balanza de pagos⁹ que explican la cuenta corriente no son del todo consistentes con la tendencia revelada, ya que a partir del año 2011 y hasta el 2018 se registra de manera equívoca la sumatoria de todas las importaciones, subestimándolas en US\$1.400 millones anuales en promedio. Este error de sumas implica, con las mismas cifras del gobierno, que el déficit de cuenta corriente sea superior para cada uno de estos años, terminando en 2,3% del PIB en 2018 y no en 1,5% del PIB como lo registra el MFMP (Gráfico 2.4).

Gráfico 2.4 Déficit cuenta corriente



Asumir un mayor déficit en la cuenta corriente entre 2011 y 2018, sumado a otras pequeñas diferencias en la agregación de la cuenta de capital, indica que se estaría en presencia de un menor ajuste en estos años en el desequilibrio externo, e implícitamente estaría reflejando un mayor desbalance ya sea en el sector público y/o en el sector privado. Si este desbalance adicional fuera sólo en el sector público, implicaría cifras mayores para el déficit fiscal y por tanto una menor reducción de la deuda pública. De otro lado, este mayor déficit en cuenta corriente implica que, en estos años, la acumulación de reservas internacionales se mermaría en las cuantías de las diferencias. Por ejemplo, en 2018, la variación de las reservas internacionales no sería de US\$618 millones, sino negativa en US\$2.200 millones.

⁸ El gobierno, dentro de su estrategia fiscal, espera que la deuda neta de activos financieros se reduzca de 28,3% del PIB en 2007 a 23,8% del PIB en 2018.

⁹ La fuente corresponde al Banco de la República que fue enviada a la CGR por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estas precisiones, en torno a las cifras del MFMP y el PMP 2007 tienen el propósito de que el gobierno aclare las diferencias, en aras de tener una consistencia macroeconómica plena en las proyecciones de mediano plazo.

Finalmente, las proyecciones destacan supuestos importantes como el logro de la meta de inflación de 3% en 2009, que se mantendrá estable en la siguiente década; el comportamiento de las tasas de interés internacionales, la *Libor* y la *Prime Rate*, que se asumen fijas durante estos años en 5,1% y 8%, respectivamente. Además, se asume una evolución del tipo de cambio estable con variaciones moderadas, lo cual implica una devaluación real promedio anual de 0,18%.

3. Fuentes y usos del Proyecto de Presupuesto

El Cuadro 3.1 presenta el monto del presupuesto propuesto por el gobierno para el 2008, que asciende a \$125,7 billones (32,8% del PIB). Su registro en fuentes y usos es tan sólo una presentación de carácter contable.

Cuadro 3.1 Fuentes y usos del Presupuesto de 2008

Fuentes y Usos (millardos)	2008	% PIB	Participación
Fuentes	125.715	32,80%	100,00%
Ingresos corrientes nación	66.201	17,30%	52,70%
Excedentes financieros de entidades descentralizadas	5.881	1,50%	4,70%
Rendimientos financieros	628	0,20%	0,50%
Reintegros y otros recursos no apropiados	200	0,10%	0,20%
Recuperación de cartera	35	0,00%	0,00%
Fondo de prestaciones sociales del magisterio	732	0,20%	0,60%
Fondos especiales	3.929	1,00%	3,10%
Ingresos estapúblicos	8.387	2,20%	6,70%
Recursos de crédito externo	6.988	1,80%	5,60%
Recursos de crédito interno	22.613	5,90%	18,00%
Otros recursos de capital	10.122	2,60%	8,10%
Usos	125.715	32,80%	100,00%
Funcionamiento	65.098	17,00%	51,80%
Intereses de la deuda	15.848	4,10%	12,60%
Inversión	21.323	5,60%	17,00%
Amortizaciones	23.446	6,10%	18,70%

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2008. Cálculos del autor

Del cuadro de Fuentes y Usos cabe destacar lo siguiente:

Los ingresos corrientes de la Nación representan cerca del 53% de las fuentes que financian el Presupuesto General de la Nación. Dentro de las otras fuentes de financiamiento, el endeudamiento público representa cerca del 24%. En otras palabras, alrededor del 77% del presupuesto se financia con ingresos tributarios –impuestos (52,5%), deuda interna (18,0%) y deuda externa (5,6%). Así pues, la principal fuente de financiamiento de los presupuestos públicos que en el mundo son los impuestos; en el caso colombiano tan sólo alcanzarán a cubrir la mitad del deseo de gasto para el año 2008.

Esta ha sido una lógica permanente del proceso presupuestal del país, que se observa en el peso específico del rubro de deuda. Es así como el pago del servicio de la deuda asciende a más del 30% del total de gastos. En otras palabras, por cada 100 pesos recaudados, 31 se utilizan para servir la deuda pública que tiene la nación con el resto del mundo o con los agentes internos.

El Cuadro 3.3 permite observar cómo el monto de recursos de crédito (Interno y Externo) que ingresa a las arcas de la Nación no alcanza para cubrir la totalidad del servicio de la deuda pública, que corresponde necesariamente a déficits acumulados y, por tanto, hay necesidad de utilizar recursos adicionales provenientes de los impuestos. La diferencia a cubrir será de \$9,7 billones en 2008.

Cuadro 3.2 Deuda y resto de Presupuesto 2008

	Deuda (1)	(1) / (3)	Resto (2)	(2) / (3)	Total (3)= (1)+(2)
Fuente	29.601	23,50%	96.114	76,50%	125.715
Usos	39.294	31,30%	86.421	68,70%	125.715
Diferencia	-9.693		9.693		

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2008. Cálculos propios

Cuadro 3.3 Financiamiento del déficit Millones de pesos

	2007	2008	Crecimiento
Recursos de crédito externo	9.438.147	6.987.595	-26,00%
Recursos de crédito interno	24.723.285	22.613.000	-8,50%
Otros recursos de capital	9.247.675	10.122.066	9,50%
Subtotal	43.409.108	39.722.661	-8,50%
Amortizaciones	24.390.000	23.446.000	-3,90%
Total financiamiento	19.019.108	16.276.661	-14,40%
Total financiamiento (% PIB)	5,67%	4,25%	

Fuente: Proyecto de PGN

Reorganizando las fuentes y usos del proyecto de presupuesto, bajo la metodología de ingresos, gastos y financiamiento, es que se logra presentar el resultado fiscal implícito del proyecto de presupuesto, que para el 2008 asciende a 4,25% del PIB. Este resultado fiscal se financia en un 18% con los desembolsos de crédito externo; en un 57% con crédito interno y el restante 25% con otros recursos de capital¹⁰, entre ellos las privatizaciones por \$1,5 billones y los excedentes esperado del Banco de la República que debe girar a la Nación por cerca de \$1,3 billones.

¹⁰ “En el rubro *otros recursos de capital* por \$8,6 billones se incluyen, principalmente, \$2,4 billones (0,6% del PIB) por concepto de transferencias provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera-FAEP, \$1,5 billones de la optimización de activos públicos, \$1,3 billones de saldo en operaciones temporales de tesorería con TES de corto plazo, identificados dentro de las fuentes de financiación previstas en el Plan Financiero del Gobierno Nacional Central, pérdidas de apropiación por \$1,9 billones (2% del PGN y 0,5% del PIB)”.

4. Balance financiero 2007-2008

En el anexo al mensaje presidencial el Gobierno afirma que “los recursos incluidos en el proyecto de Ley de Presupuesto para 2008 son congruentes con las estimaciones del Plan Financiero, y consistentes con las metas de crecimiento real de la economía (5%),...”¹¹. No obstante, algunas de las cifras que presenta en el proyecto de rentas y en el proyecto de Ley de apropiaciones difieren de las presentadas en el Plan Financiero 2008 incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de Junio pasado, sin justificación alguna puesto que en el paquete de presupuesto no hay un documento de revisión de dicho plan financiero. Así por ejemplo, los ingresos tributarios que no tienen diferencias metodológicas entre la planeación presupuestal y la financiera, se estiman en \$65,9 billones en el proyecto de presupuesto y financieramente, en \$64,2 billones; la diferencia es de \$1,7 billones.

De la misma forma, no hay consistencia entre los distintos documentos en relación con las cifras de 2007, que se utilizan como referentes para estimar el comportamiento del recaudo en 2008. Esta situación es particularmente grave para el impuesto de renta, puesto que el recaudo de este tributo se verá afectado por las modificaciones de la reforma tributaria (Ley 1111 de 2008) que impactan el año gravable 2007 y, en consecuencia, el recaudo de 2008; de acuerdo con las estimaciones del propio gobierno, el recaudo en renta se reducirá en el equivalente al 0,67% del PIB en 2008¹². El Cuadro 4.1 muestra las inconsistencias que se presentan en las estimaciones oficiales en el recaudo del impuesto de renta y las diferencias respecto a la estimación que la Contraloría realiza, las cuales deben ser consideradas como un faltante real. Obsérvese que incluso entre los documentos que hacen parte del paquete de presupuesto de 2008, hay inconsistencias en las cifras: según el “panorama de 2007”, el recaudo de renta estaría aforado en 6,7% del PIB (\$23,7 billones) y según el anexo al mensaje presidencial, el mismo concepto sería 6,4% del PIB (0,3% del PIB menor). La misma diferencia se presenta entre la programación financiera y la presupuestal de 2008. Si se tiene en cuenta el impacto de la reforma, la cifra presupuestada para 2008 resulta sobreestimada; ésta debe ser menor en cerca de 0,7% del PIB a la de 2007.

Cuadro 4.1 Diferencias en las estimaciones del recaudo por impuesto de renta en los documentos oficiales

Año	Documento	\$MM	%PIB
2007	Programación Presupuesto	22.508,4	6,4
	Revisión Plan Financiero Junio	23.876,0	6,8
	Aforo Presupuestal /(1)	23.671,0	6,7
	Mensaje Presupuesto /(2)	22.602,0	6,4
	Estimación CGR	22.154,3	6,3
2008	Programación Financiera	24.600,0	6,4
	Programación Presupuesto	23.420,5	6,1
	Estimación CGR	21.300,6	5,6

(1) Cifra presentadas en el capítulo "Panorama 2007"

(2) Cifra presentadas en el capítulo "Anexo al Mensaje Presidencial", Cuadro 9

¹¹ Ministerio de Hacienda. Proyecto de Presupuesto 2008. Anexo al Mensaje Presidencial. Pág. 17.

¹² Ponencia para el primer debate al proyecto de Ley No. 039/06 C, 043/06 S. Presentación del Proyecto. Pág. 19. La CGR, modificó el valor correspondiente a la deducción por inversión en activos fijos, puesto que la propuesta era reducirla del 30% al 25% y, finalmente se aprobó incrementarla al 40%.

De acuerdo con lo recaudado hasta junio de 2007 y teniendo en cuenta el calendario tributario y las modificaciones, la CGR estima que el recaudo por impuesto de renta durante 2007 será de \$22,1 billones (6,31% del PIB). Esta cifra es cercana a la que presenta el gobierno en el anexo al mensaje. Al incorporar el impacto de la reforma (-0,67% en el recaudo de cuotas y -0,08% en el de retención) se tiene que en 2008 se contará con un recaudo de \$21,3 billones (5,6% del PIB). El impacto en el recaudo por cuotas recoge la estimación del gobierno registrada en la ponencia para el primer debate (cuadro 4.2).

**Cuadro 4.2 Efecto de la reforma en el recaudo de renta
(Estimaciones ponencia para primer debate)**

Conceptos - Años	2007	2008
Modificaciones en Renta	-0.08	-0.67
1. Deducir 100% del Predial y el ICA	0.00	-0.06
2. Dedución permanente del 25% por inversión en A.F.R.P. / (1)	0.00	-0.12
3. Compensar pérdidas causadas por la deducción especial del 25%	0.00	-0.03
4. Eliminar ajustes por inflación	0.00	0.05
5. Reducir al 3% la tarifa de renta presuntiva	0.00	-0.01
6. Eliminar impuesto de remesas y retención a dividendos	-0.08	-0.08
7. Mantener decisión de eliminar la sobretasa	0.00	-0.42

(1) En la reforma se aprobó incrementarla al 40%

En 2007 ya se vislumbra una reducción en el recaudo del impuesto de renta asociada a la eliminación del impuesto de remesas, que se calculaba en el 0.08% del PIB y a la reducción de la tarifa general (marginal para personas naturales), que afecta el recaudo de retención por concepto de salarios, pero que no se incluyó en la ponencia. Esta medida resultó de la solicitud que hizo el sector financiero al gobierno nacional, después de evaluar el impacto que le causaba la decisión de eliminar el sistema de ajustes por inflación¹³. Dado que en 2008 se reduce otro punto de tarifa, el recaudo bajo esta modalidad se puede reducir en otro 0,08% del PIB.

Sin embargo, en las estimaciones del impacto de la reforma el gobierno omitió algunas propuestas que se presentaron para el primer debate y que finalmente se aprobaron, lo cual acarrea un costo fiscal que puede dar lugar incluso a un menor recaudo del estimado por la CGR. Estas medidas son: descontar el impuesto pagado en cabeza de la sociedad en el exterior; compensar pérdidas del sector pecuario; deducir la inversión en acciones del sector agropecuario y excluir de renta presuntiva los centros de eventos y convenciones.

Además, se debe tener en cuenta que en 2007 no se ha mantenido el dinamismo en el crecimiento de los precios del petróleo registrado entre 2005 y 2006 que permitió aumentar la contribución del sector de hidrocarburos en el impuesto de renta de 2007 en 0,016% del PIB¹⁴.

¹³ Este era el único sector beneficiado con el sistema de ajustes por inflación porque debido a su estructura financiera, en la que los activos monetarios son proporcionalmente menores al patrimonio, al aplicar los ajustes generaba una pérdida (por exposición a la inflación), que podía deducir de la base del impuesto.

¹⁴ La estimación se hace para los sectores 64 "Derivados del petróleo y gas" y 03 "Extracción de Petróleo y Gas natural", con base en la información de los estados financieros que presentan las empresas a la Superintendencia de Sociedades.

El cuadro 4.3 muestra el detalle el comportamiento del recaudo para cada impuesto, durante los últimos años y las estimaciones para 2007 y 2008. El ciclo que registra el recaudo durante el año, es un referente para la estimación de 2007, junto con las variaciones de la reforma.

Cuadro 4.3 recaudo tributario: comportamiento y estimaciones 2007 -2008

Impuesto		2003	2004	2005	2006	2007	2008
IVA	Total	6,206	7,271	8,217	10,261	12,340	14,663
	Subtotal Junio	3,064	3,610	4,066	4,845	5,826	
	%PIB	2.72	2.82	2.88	3.20	3.51	3.83
	%PIB (Junio)	1.34	1.40	1.43	1.51	1.66	
	%Junio	49.37	49.65	49.48	47.21	47.21	
Retención	Total	2,642	3,027	3,151	3,099	3,465	3,856
	Subtotal Junio	1,226	1,484	1,586	1,383	1,546	
	%PIB	1.16	1.17	1.10	0.97	0.99	1.01
	%PIB (Junio)	0.54	0.58	0.56	0.43	0.44	
	%Junio	46.40	49.03	50.32	44.63	44.63	
TOTAL IVA INTERNO		8,848	10,297	11,368	13,360	15,805	18,519
Renta	Total	3,904	6,208	7,645	9,367	9,851	8,182
	Subtotal Junio	2,796	4,620	5,543	6,799	7,151	
	%PIB	1.71	2.41	2.68	2.92	2.80	2.13
	%PIB (Junio)	1.22	1.79	1.94	2.12	2.04	
	%Junio	71.61	74.41	72.51	72.59	72.59	
Retención Renta	Total	7,801	8,694	9,876	11,749	12,303	13,119
	Subtotal Junio	3,716	4,323	4,699	5,386	5,640	
	%PIB	3.41	3.37	3.46	3.67	3.50	3.42
	%PIB (Junio)	1.63	1.68	1.65	1.68	1.61	
	%Junio	47.63	49.72	47.58	45.84	45.84	
TOTAL RENTA		11,705	14,903	17,521	21,116	22,154	21,301
Gasolina	Total	1,025	1,057	1,143	1,187	1,217	1,252
	Subtotal Junio	512	516	568	575	589	
	%PIB	0.45	0.41	0.40	0.37	0.35	0.33
	%PIB (Junio)	0.22	0.20	0.20	0.18	0.17	
	%Junio	49.98	48.82	49.68	48.40	48.40	
GMF	Total	1,621	2,238	2,401	2,672	3,066	3,334
	Subtotal Junio	750	1,073	1,165	1,252	1,437	
	%PIB	0.71	0.87	0.84	0.83	0.87	0.87
	%PIB (Junio)	0.33	0.42	0.41	0.39	0.41	
	%Junio	46.25	47.96	48.52	46.86	46.86	

En cuanto a IVA, el mayor recaudo en 2007 se debe aumento de la tarifa de bienes y servicios gravados que fueron incorporados en la reforma de 2002 al 10% y que con la reforma de 2006 pasaron al 16%. Se espera que esta mayor participación se mantenga en 2008.

En el GMF el leve aumento que se registraría en 2008 está asociado al mejoramiento de la productividad del impuesto previsto en la reforma tributaria (Ley 1111 de 2006). El cuadro 3 resume las medidas de reforma tributaria y su impacto fiscal; las estimaciones fueron presentadas en la ponencia para el primer debate en noviembre de 2006. Todas las modificaciones fueron aprobadas, excepto la exclusión del maíz para uso industrial que permanece gravado al 10% y la deducción por adquisición de activos fijos, que no se redujo del 30% al 25%, como se presentó en la ponencia, sino por el contrario se elevó al 40%. El ajuste en la estimación fue realizado por la CGR.

Además de sobreestimar el recaudo tributario, el presupuesto incluye ingresos que no tienen una clara explicación en el Mensaje Presidencial, como el caso de “optimización de activos”, “pérdidas de apropiación” y una diferencia de \$1,5 billones en “otros recursos de capital”.

Del lado de los gastos, el cálculo que se presentó en el Plan Financiero 2008 subestima los gastos de funcionamiento en \$1,8 billones (0,5% del PIB), frente al gasto que resulta después de las transformaciones metodológicas para fijar su valor financiero¹⁵. De igual manera, en opinión de la Contraloría, aparece otra fuente de desfinanciamiento al no cumplirse la meta de inflación programada por el Banco de la República y que resulta ser un supuesto fundamental en las proyecciones realizadas que aparecen en el Proyecto de Presupuesto para 2008.

Dichas transformaciones se presentaron en el capítulo 8 del proyecto de presupuesto y se refieren, inicialmente, a la depuración de las pérdidas de apropiación; es decir, que financieramente el gasto si se ajusta y se eliminan los “ingresos por pérdidas de apropiación. A juicio de la CGR este rubro no debería hacer parte de los ingresos presupuestales pues al programarse el gasto éste debería incorporar el ajuste que sí se incorpora financieramente. Tal tratamiento ubicaría al gasto público en la senda del ajuste fiscal que reiteradamente se reclama. Según los cálculos, las pérdidas de apropiación para 2008 estarían cercanas al 10% en inversión y menores al 1% en funcionamiento y en deuda.

Otro punto que genera controversia es el relacionado con las primas de colocación de deuda, ya que CONFIS descuenta este valor del pago de intereses¹⁶ con lo que se disminuye en este monto el pago del servicio de la deuda, lo cual a juicio de la CGR no es adecuado ya que el valor de los intereses no se debe modificar sino que este mayor valor se debe considerar como un recurso de financiamiento¹⁷ que permite cubrir el déficit generado.

En conjunto, las observaciones aquí presentadas le permiten a la Contraloría prever que el déficit fiscal de \$13,9 billones (3,6% del PIB) para el GNC que se presenta, como cifra consistente con el proyecto de presupuesto¹⁸, se encuentra subestimado

La Contraloría considera que de ser aprobado el proyecto de presupuesto, tal como está planteado, el déficit fiscal para 2008 ascendería a \$18,5 billones (4,8% del PIB). Dado el monto estimado de ingresos fiscales por la Contraloría, se encuentra que el Proyecto de Presupuesto está desfinanciado en cerca de \$2,4 billones, sin entrar a discutir el conjunto de ingresos que muchos analistas cuestionan y que

¹⁵ ver cuadro 5 del capítulo 8 “Resumen homologado del Presupuesto Nación y el Plan Financiero 2008” en contraste con el cuadro 9.7 del Plan Financiero 2008 –MFMP.

¹⁶ También le descuenta este valor a los desembolsos de los créditos en donde se logró la prima de colocación

¹⁷ Por su característica, este ingreso no es permanente y depende de las condiciones del Mercado por lo que se podría pensar en que si en algún momento éstas cambian se podrían convertir en mayor gasto para el GNC.

¹⁸ Esta cifra corresponde al déficit del Gobierno Nacional Central más los Costos de la Reestructuración Financiera que se presentan en el cuadro 1 “Balance del Sector Público Consolidado” del Anexo al Mensaje Presidencial. En los cálculos que aquí presenta la CGR, las cifras asociadas a los costos de reestructuración financiera que corresponden al presupuesto están incluidas dentro del total de gasto (la información disponible no permite su desagregación) y los que no se incluyen presupuestalmente, por ser partidas causadas se presentan como Gastos Causados.

aparecen en el Cuadro 4.5. Si se pone en tela de juicio tales recursos haría falta poco más de \$7 billones en recursos para financiarlo. El detalle de la composición se presenta en el cuadro 4.4. También se estima que para 2007 el déficit no sería de \$12,9 billones como espera el Gobierno, sino de \$14,4 billones (4,1% del PIB).

Cuadro 4.4 balance fiscal GNC, consistente con el proyecto de presupuesto

Concepto	2007	2008	2007	2008
	\$MM		% PIB	
1. Ingresos totales	63,127	69,960	18.0	18.3
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	57,785	63,755	16.5	16.6
1.1.1. Ingresos tributarios	57,516	63,509	16.4	16.6
1.1.1.1. Impuestos directos	23,260	24,618	6.6	6.4
1.1.1.2. Impuestos indirectos	34,256	38,891	9.8	10.1
1.1.2. Ingresos no tributarios	269	246	0.1	0.1
1.1.2.1. Tasas, multas y contribuciones	269	246	0.1	0.1
1.3. Otros Ingresos	535	771	0.2	0.2
1.3.2. Fondos Especiales	535	771	0.2	0.2
1.4. Ingresos de Capital	4,807	5,434	1.4	1.4
2. Total Gastos	77,582	88,497	22.1	23.1
2.1. Gastos Corrientes	69,356	79,678	19.7	20.8
2.1.1. Funcionamiento	54,346	63,946	15.5	16.7
2.1.1.1. Gastos de personal	8,806	9,859	2.5	2.6
2.1.1.2. Gastos generales	3,302	5,377	0.9	1.4
2.1.1.3. Transferencias	42,239	48,710	12.0	12.7
2.1.2. Intereses/Comisiones Deuda	14,991	15,715	4.3	4.1
2.1.2.1. Internos	10,577	11,328	3.0	3.0
2.1.2.2. Externos	4,414	4,387	1.3	1.1
2.1.3. Operación Comercial	19	17	0.0	0.0
2.2. Gastos de Capital	6,825	7,562	1.9	2.0
2.2.1. Inversión	6,825	7,562	1.9	2.0
Gastos Causados	1,401	1,257	0.4	0.3
3. Déficit/Superávit	(14,455)	(18,537)	(4.1)	(4.8)
4. Financiamiento	14,455	18,537	4.1	4.8
4.1. Crédito Externo Neto	857	2,855	0.2	0.7
4.1.1. Desembolsos	4,173	6,988	1.2	1.8
4.1.2. Amortizaciones	3,316	4,132	0.9	1.1
4.2. Crédito Interno Neto	112	3,400	0.0	0.9
4.2.1. Desembolsos	17,253	22,613	4.9	5.9
4.2.2. Amortizaciones	17,141	19,213	4.9	5.0
4.3. Utilidades Banco de la República	1,178	1,310	0.3	0.3
4.4. Venta de activos fijos	6,226	1,500	1.8	0.4
4.5. Transferencia FAEP	-	2,400	-	0.6
4.6. Telefonía celular	39	17	0.0	0.0
4.7 Deuda Flotante	917	-	0.3	-
4.8 Desfinanciamiento	5,126	7,054	1.5	1.8

Fuente: Proyecto Presupuesto; Cálculos CGR

El cálculo de los gastos para el análisis financiero que se presenta se realiza con base en el convertidor del presupuesto que se presenta en el mensaje presidencial del proyecto de Ley de

presupuesto, sin embargo, difiere en la reclasificación de la inversión ya que la que hace la CGR es mayor a la que se realiza con el convertidor.

Cuadro 4.5 Posible faltante para financiar el Déficit Fiscal estimado para 2008

RUBROS	\$MM	%PIB
OPTIMIZACIÓN DE ACTIVOS	1,500	0.4
OPERACIONES TEMPORALES DE TESORERIA (TES)	1,300	0.3
RECURSOS NO EXPLICADOS	1,522	0.4
MENORES RECAUDOS TRIBUTARIOS	2,445	0.6
TOTAL DESFINANCIAMIENTO INGRESOS	6,768	1.8
MAYORES GASTOS CALCULADOS POR LA CGR	286	0.1
TOTAL DESFINANCIAMIENTO	7,054	1.8

Una vez hecha esta homologación, se observa que frente a 2007 los gastos del proyecto de presupuesto 2008 serán mayores en 1% del PIB, explicado principalmente por el incremento que se da en los gastos generales (crecen en 0,5% del PIB debido a los mayores gastos en dotación para el sector defensa), y en las transferencias que crecen en 0,7% del PIB (de los cuales 0,4% del PIB se explican por la mayor apropiación para el Sistema General de Participaciones debido a la modificación que se presentó con el Acto Legislativo 04 de 2007). Por otra parte, la inversión presenta un crecimiento de 0,1% del PIB, mientras que se espera que el pago de intereses de deuda presente una disminución cercana al 2% del PIB.

5. Elementos del proyecto de Presupuesto de 2008 en funcionamiento e inversión

La distribución institucional de los gastos de funcionamiento e inversión que presenta el Proyecto de Presupuesto es la que se presenta en el Anexo 1.

Cerca del 81% de los gastos de funcionamiento se concentra en el Ministerio de la Protección Social (25,7%), el Ministerio de Educación (23,3%); en las fuerzas militares¹⁹ (19%); y, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (13,9%).

En inversión, cerca del 67% se concentra en el Ministerio de la Defensa (13,4%) la Armada Nacional (3,5%); el Ejército Nacional (5,5%); y la Fuerza Aérea (4,4%); el ICBF (9,8%); el Ministerio de la Protección Social (8,0%); Acción Social de la Presidencia de la República (7,7%); Inviás (7,6%); el Ministerio de Minas y Energía (7,6%); el SENA (5,9%); Ministerio de Educación (3,9%); y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (3,5%).

5.1 Los gastos de funcionamiento

El 72% de los gastos de Funcionamiento del Ministerio de Educación Nacional lo explica el SGP para educación (\$10,8 billones). El SGP de Salud explica el 27% del gasto de funcionamiento del Ministerio de la Protección. Y finalmente, el SGP de Propósito General explica el 37% de los gastos de Funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En otras palabras, el SGP explica cerca del 29% de los gastos de funcionamiento.

El subconjunto de gastos que hacen parte de buena parte del restante 73% de los gastos de funcionamiento del Ministerio de la Protección son: La Financiación de las Pensiones del ISS (\$6,0 billones) y el Fondo de pensiones de Cajanal (\$4,8 billones).

De igual manera, el subconjunto que explican el otro componente de los gastos de funcionamiento del Ministerio de Hacienda son: Otros gastos personales (Previo concepto del DNP²⁰, \$0,6 billones); bonos pensionales (\$0,7 billones); el Fondo de Pensiones Públicas del orden Territorial (\$0,6 billones); un billón de pesos para préstamo de entidades descentralizadas del ISS, Caprecom, y Empresas Sociales del Estado, y otro billón para otras transferencias.

En el Ministerio de Defensa Nacional, a la Dirección General le corresponde unos \$882 millones de pesos para gasto de funcionamiento y el 47,4% corresponde al pago de mesadas pensionales.

¹⁹ En las Fuerzas Militares se agruparon los ítem que corresponden al Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

²⁰ Cabe señalar que este rubro llama mucho la atención en la medida en que equivale a 36 veces los sueldos de personal de la nómina del Ministerio de Hacienda (Gestión General), que asciende a cerca de \$17.048 millones.

El ejército nacional gasta cerca de \$4,2 billones en funcionamiento, de los cuales 2,7 billones corresponden a servicios personales asociados a la nómina; y \$0,9 billones a adquisiciones de bienes y servicios. Entre tanto, la Armada que tiene un presupuesto de funcionamiento de \$0,7 billones, gasta cerca de \$0,4 billones en servicios asociados a la nómina y \$0,2 billones en la adquisición de bienes y servicios. En la Fuerza Aérea, la adquisición de bienes y servicios absorbe cerca del 60% de su presupuesto de funcionamiento y un 33% en servicios asociados a la nómina.

En la Policía Nacional y el DAS los servicios asociados a la nómina absorben cerca del 60% de los gastos de funcionamiento. La Caja de sueldos de la Policía tiene una asignación de \$1,1 billón para el pago de mesadas pensionales.

En suma, los gastos de funcionamiento de las diferentes entidades de las fuerzas militares, el Sistema General de Participaciones y los rubros de pensiones aquí enunciados, representan cerca del 72% del total de funcionamiento y un 54% del gasto primario.

5.2 Gasto de inversión

El proyecto de presupuesto 2008 contempla recursos para inversión del orden de \$21,2 billones²¹, de los cuales \$15,8 billones corresponden a recursos de la nación (74,4%), y \$5,4 billones (25,6%) a recursos propios de los establecimientos públicos (EP)²². A su vez, al dividir el proyecto de presupuesto de inversión por áreas económicas se encuentra que Desarrollo comunitario, Educación y comunicaciones son financiadas principalmente con los recursos propios de los EP (ICBF, SENA y Foncomunicaciones respectivamente) como se puede observar en el Gráfico 5.1.

Frente al presupuesto aprobado para 2007²³, los recursos para inversión presentan un crecimiento del 7%, en donde los recursos de la nación crecen el 5% y los recursos propios de los EP lo hacen en un 15%, llevando a una leve recomposición en la participación de las fuentes de financiación del gasto de inversión como se observa en el Gráfico 5.2.

5.3 Recursos de la nación

Por otra parte, si se hace una comparación entre el presupuesto de inversión 2007 y el proyecto de presupuesto 2008, se observa que el bajo crecimiento presentado en el total de la inversión con recursos de la nación hizo que se presentara una fuerte recomposición entre sectores, en

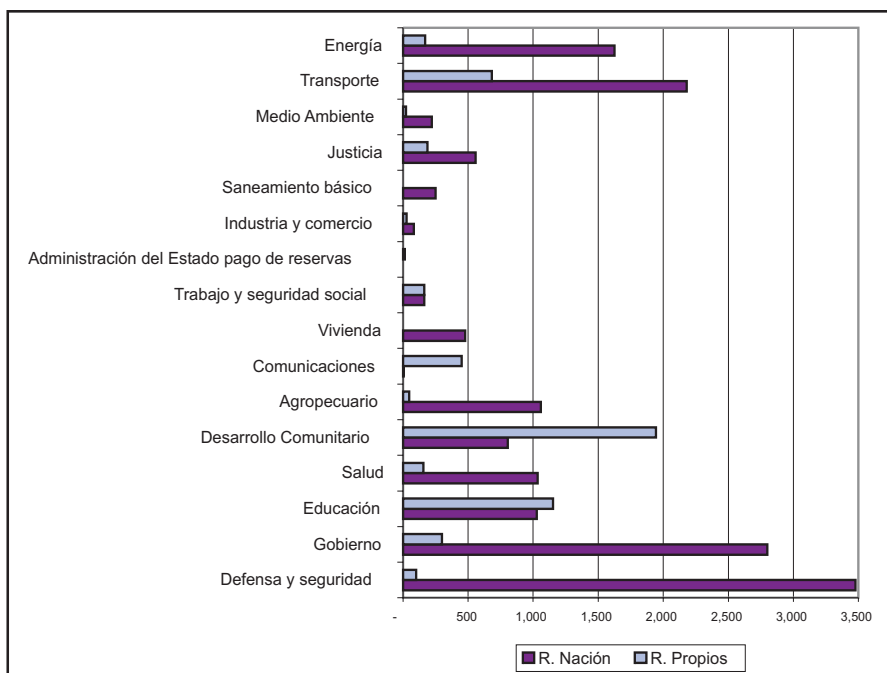
²¹ No se incluyen los recursos correspondientes al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA).

²² En el presupuesto se listan 116 establecimientos públicos, sin embargo en el proyecto solo aparecen 49 con recursos propios para ejecutar en 2008. Los principales son el ICBF y el SENA que en conjunto ejecutarían el 61,1% de los recursos de inversión para el próximo año.

²³ En este valor no se ha disminuido lo correspondiente a la disminución del gasto que acordó el gobierno ya que no se conoce un pronunciamiento oficial.

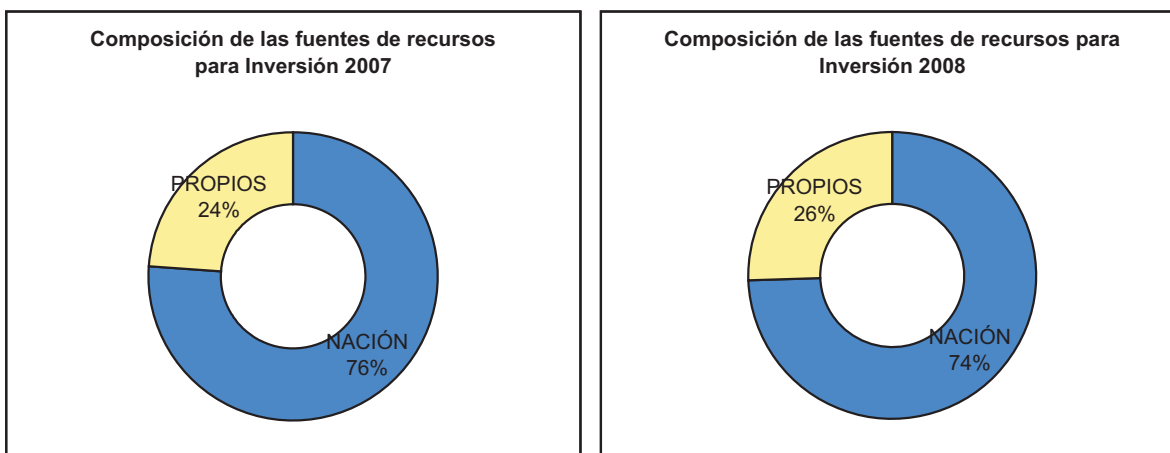
²⁴ Sin embargo, es necesario aclarar que el gasto de este sector es bastante alto ya que incluye los recursos destinados a cubrir los subsidios a la gasolina que para el 2007 ascienden a \$2,93 billones y en el 2008 son inferiores a \$800 millardos.

Gráfico 5.1 Fuentes de financiación del gasto de inversión en el Presupuesto General de la Nación por sectores económicos 2008



Fuente: Proyecto de Presupuesto 2008, Cálculos CGR-CDEFP

Gráfico 5.2 Fuentes de financiación del gasto de inversión en el Presupuesto General de la Nación 2007- 2008



Fuente: Ley de Presupuesto 2007 (Ley 1010) y Proyecto de Presupuesto 2008

donde los más afectados fueron energía²⁴ y transporte, mientras que los que mayor beneficio presentaron fueron defensa y gobierno. Otros sectores afectados y beneficiados en el presupuesto 2008 se pueden observar en el Cuadro 5.1.

Cuadro 5.1 Financiación del gasto de inversión en el Presupuesto General de la Nación 2007- 2008

AREA ECONÓMICA	2007	2008	VARIACIÓN
	RECURSOS NACIÓN		MM
Defensa y seguridad	1,152	3,476	2,324
Gobierno	1,782	2,800	1,018
Educación	759	1,028	269
Salud	711	1,034	323
Desarrollo Comunitario	840	806	(34)
Agropecuaria	894	1,060	166
Comunicaciones	6	4	(2)
Vivienda	440	478	38
Trabajo y seguridad social	165	163	(2)
Administración del Estado pago de reservas	-	-	-
Industria y comercio	100	84	(15)
Saneamiento básico	311	249	(62)
Justicia	680	558	(122)
Medio Ambiente	324	221	(103)
Transporte	2,934	2,179	(755)
Energía	3,944	1,626	(2,318)
Total	15,042	15,769	727

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 (Ley 1010) y Proyecto de Presupuesto 2008

5.4 Gasto de inversión del sector Defensa

El aumento que se presenta en el gasto de inversión en defensa se da principalmente para dotación²⁵ (que pasa de \$1,0 billones a \$3,1 billones) en infraestructura²⁶ (que pasa de \$0,2 billones a \$0,4 billones). La composición del gasto de inversión para este sector se puede observar con mayor detalle en el Cuadro 5.2.

5.5 Gasto de inversión del sector Gobierno

El gasto de inversión a cargo de este sector en el proyecto de presupuesto 2008 asciende a \$3,1 billones lo que significa que se aumenta en \$1 billón frente al de 2007. Los rubros en donde es más significativo este aumento son administración del estado que aumenta en \$0,8 billones (debido a que se destinan mayores recursos para atender el Plan Antievasión \$0,2 billones, Red Juntos

²⁵ Dotación: comprende gasto en bienes físicos muebles, tales como adquisición y/o producción de equipo, maquinaria, materiales y suministros necesarios para la operación de proyectos. DNP Manual de Clasificación Presupuestal del Gasto de Inversión

²⁶ Infraestructura: comprende el gasto en bienes físicos inmuebles. Se incluye dentro del gasto en construcción la adquisición, mejoramiento y/o mantenimiento de edificios, caminos, construcciones, terrenos y otros bienes no movibles. DNP Manual de Clasificación Presupuestal del Gasto de Inversión

\$0,2 billones y proyectos FRISCO²⁷ \$0,1 billones), y subsidios y operaciones financieras que aumenta en \$0,3 billones (sin embargo, en este caso no es posible observar en dónde se aumenta el gasto ya que los programas agrupados bajo este rubro en 2007 son totalmente diferentes a los que se incluyen en el proyecto de presupuesto 2008) (Cuadro 5.3).

Cuadro 5.2 Composición del gasto de inversión con recursos de la Nación en el Presupuesto General de la Nación 2007- 2008

TIPO DE GASTO	Presupuesto 2007	Presupuesto 2008	Variación 2008 - 2007
Infraestructura	173	362	189
Dotación	1,014	3,108	2,094
Recurso humano	-	4	4
Investigaciones y Estudios	3	5	1
Administración del Estado	19	98	79
Subsidios y Operaciones financieras	1	1	(0)
Total	1,211	3,578	2,367

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 (Ley 1010) y Proyecto de Presupuesto 2008

Cuadro 5.3 Composición del gasto de inversión con recursos de la Nación en el Presupuesto General de la Nación 2007- 2008

TIPO DE GASTO	Presupuesto 2007	Presupuesto 2008	Variación 2008 - 2007
Infraestructura	54	94	40
Dotación	159	150	(9)
Recurso humano	59	46	(12)
Investigaciones y Estudios	139	141	2
Administración del Estado	1,438	2,182	744
Subsidios y Operaciones financieras	201	486	286
Total	2,050	3,100	1,051

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 (Ley 1010) y Proyecto de Presupuesto 2008

5.6 Gasto de inversión del sector del Transporte

En el proyecto de presupuesto 2008, el gasto de inversión en el sector transporte asciende a \$2,9 billones, lo que representa una disminución en este gasto de \$0,8 billones, siendo el rubro de infraestructura el más afectado con esta reducción.

²⁷ Fondo para la rehabilitación, inversión social y lucha contra el crimen organizado

En suma, si bien en este aparte de funcionamiento e inversión no se presenta un valor agregado fuerte en lo que respecta a los proyectos de inversión, pues en la Contraloría General de la República no existe una evaluación de gestión y mucho menos de resultados de los proyectos y programas que aparecen nuevamente en el Proyecto de Presupuesto, sí se presenta un cierto ordenamiento de tal forma que los ciudadanos y los Honorables Congresistas puedan observar en que esta invirtiendo la Nación sus recursos (Recuadro 1). Lo que sí cabe señala aquí, es que el esfuerzo presupuestal nuevo de la actual administración se concentra básicamente en el sector de la defensa en funcionamiento e inversión, tal y como se le obligó con la aprobación del impuesto al patrimonio; en el resto de organizaciones se puede decir que los gastos de funcionamiento e inversión corresponde a un gasto inflexible fijado dentro del marco de la Constitución Política de 1991 y que corresponde básicamente a una orientación social (Sistema General de Participación para educación y salud; el pago de las pensiones, entre otros).

6. El financiamiento del presupuesto de 2008 y el servicio de la deuda pública y su sostenibilidad

Los supuestos básicos del proyecto contemplan una tasa de crecimiento cercana al 6%; tasas de interés internas y externas del 11% y 4,5% respectivamente, necesidades de financiamiento (déficit primario) del 1,5% del PIB y tasa de devaluación promedio anual del 7%.

Con estos datos, el GCN estima que colocará \$29,6 billones entre deuda externa e interna, mientras que el servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) será de \$39,29 billones. Así que, el faltante de financiación para el rubro es de \$9,7 billones cuyo financiamiento deberá realizarse con cargo a otros recursos de capital y a los ingresos corrientes de la Nación²⁸.

Este hecho no es nuevo pues el Plan Financiero del presupuesto de 2007 lo implementó como una de las estrategias tendientes a reducir la exposición al endeudamiento externo e interno, especialmente para hacer un menor *roll over* de la deuda, mejorar su perfil, lo mismo que el indicador saldo deuda / PIB.

Así pues, el resultado fiscal se espera ser financiado con los desembolsos de crédito externo; e interno y con otros recursos de capital²⁹, entre ellos las privatizaciones por \$1,5 billones y los excedentes financieros del Banco de la República que debe girar a la Nación por cerca de \$1,3 billones.

De otra parte, en el articulado del proyecto de presupuesto, específicamente en los artículos 45 y 46, se sientan varias proposiciones que tienen fuertes implicaciones sobre el tema del endeudamiento, tal y como se presenta en el último aparte de este documento.

6.1 El financiamiento del presupuesto

Para analizar la estrategia de endeudamiento del gobierno nacional, implícita en el PPGN 2008, es importante partir de los resultados que a la fecha registra la deuda de la Nación y de las

²⁸ En este sentido, el presupuesto aumenta en cerca de 1,7 billones los desembolsos de crédito estimados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que sumaban apenas \$5,2 billones, asumiendo la privatización de ISA para cubrir deuda. De igual manera, cabe señalar que los \$30 billones que aquí se reportan corresponden al detalle de la composición del presupuesto de rentas del 2008 así: Recursos del Crédito Externo \$6,99 billones y recursos del Crédito Interno \$22,61 billones. El del servicio de la deuda se extrae del Cuadro 17 del Anexo del Mensaje Presidencial. ¿Por qué hay necesidad de hacer esta precisión? Porque en el cuadro de fuentes y usos de la revisión del marco fiscal de mediano plazo aparece: desembolsos externos 5,2 billones y desembolsos internos 26,1 billones, como se presenta anteriormente.

²⁹ “En el rubro *otros recursos de capital* por \$8,6 billones se incluyen, principalmente, \$2,4 billones (0,6% del PIB) por concepto de transferencias provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), \$1,5 billones de la optimización de activos públicos, \$1,3 billones de saldo en operaciones temporales de tesorería con TES de corto plazo, identificados dentro de las fuentes de financiación previstas en el Plan Financiero del Gobierno Nacional Central, pérdidas de apropiación por \$1,9 billones (2,0% del PGN y 0,5% del PIB)”.

perspectivas para el futuro; especialmente por el perfil de la deuda y el comportamiento de las tasas de interés y el tipo de cambio.

En este sentido, es evidente que la deuda pública viene reduciéndose como proporción del PIB desde 2002, principalmente por el buen comportamiento que han tenido los ingresos tributarios que han permitido el cierre del déficit fiscal primario, así como por los efectos de la revaluación y del crecimiento de la economía. Además, porque el gobierno nacional emprendió estrategias para reducir la deuda externa tales como: prepagos, colocaciones mayoritariamente en pesos que incrementaron el endeudamiento interno evitando el efecto cambiario. A ello se sumaron las condiciones internacionales favorables de tasas de interés, derivadas de la política de la Reserva Federal (FED) de no incrementar sus tasas de referencia. También ha influido positivamente sobre la deuda la disminución del déficit primario del GCN.

Estas medidas mejoraron el perfil de la deuda externa al lograr vencimientos a más largo plazo, tener menores necesidades de financiamiento y conseguir una calificación de riesgo mejor, sin obtener aún la calificación de grado de inversión (actualmente persiste en grado especulativo, con un “*Outlook*” positivo).

No obstante, en el frente interno las cosas no son tan halagadoras, pues las medidas del Banco de la República tendientes a incrementar las tasas de interés, han ocasionado consecuencias adversas. Por ejemplo, las tasas de los Títulos de Tesorería aumentaron fuertemente, lo que implica un servicio de la deuda más costoso para el gobierno nacional; mientras que para los inversionistas, adquirir TES B no resulta tan rentable como en ocasiones anteriores. Esta política del Banco, ha generado que la entrada de dólares sea mayor en busca de mejores tasas de interés (más apreciación del peso). Al mismo tiempo, el gobierno ha procurado disminuir las colocaciones de TES y suplirlas con recursos tributarios o de privatizaciones en los últimos proyectos de presupuesto. Tales decisiones han sido favorables para contener las expectativas de los inversionistas y han logrado disminuir las necesidades de financiamiento.

No obstante, el presente proyecto de Presupuesto mediante la aplicación del artículo 45, estaría aumentando los pasivos vía nueva deuda y por tanto pérdida para el Estado. Esto es, que mientras en el financiamiento formal del Presupuesto se procura reducir las emisiones de TES, la aplicación del artículo referido abre una nueva brecha al formalizar la deuda contingente de los pagos por las concesiones viales, a una deuda explícita del GCN en TES.

Por tanto, debe analizarse con sumo cuidado cada uno de estos antecedentes. Las malas decisiones del gobierno o de sus agentes no pueden ser subsanadas emitiendo deuda. Este es el caso del artículo 46 que liquida la deuda pública originada en decisiones erradas y por las cuales las cortes dan la razón al sector privado generando costos para el erario público.

6.2 Deuda proyectada del GCN

Los saldos de la deuda proyectados en el Presupuesto de 2008 registran un incremento de \$7,3 billones con respecto al proyecto 2007. El gobierno nacional justifica el hecho, primero por la no

incorporación de algunos activos susceptibles de venta y, segundo, porque los vencimientos de la deuda en este año son altos (Cuadro 6.1).

Cuadro 6.1 Saldos proyectados de la deuda del GCN
Millones de pesos

	2007	2008
Deuda interna	110.731,45	114.453,16
Deuda externa	50.264,03	53.185,03
Total	160.995,48	167.638,19

Fuente: CGR, Base de datos

6.3 Deuda externa

El saldo de la deuda externa, merced a la revaluación del peso, mantiene la tendencia decreciente de los últimos años; pero además, la proyección de la tasa de cambio promedio tiene implícita una devaluación del 7%. Esto le dará mayor holgura al cubrimiento del servicio³⁰. Por tanto, el Gobierno continúa con la estrategia de disminuir la deuda externa como proporción del PIB, y reducir el riesgo cambiario. En todo caso nominalmente el saldo se incrementa en cerca de \$3 billones.

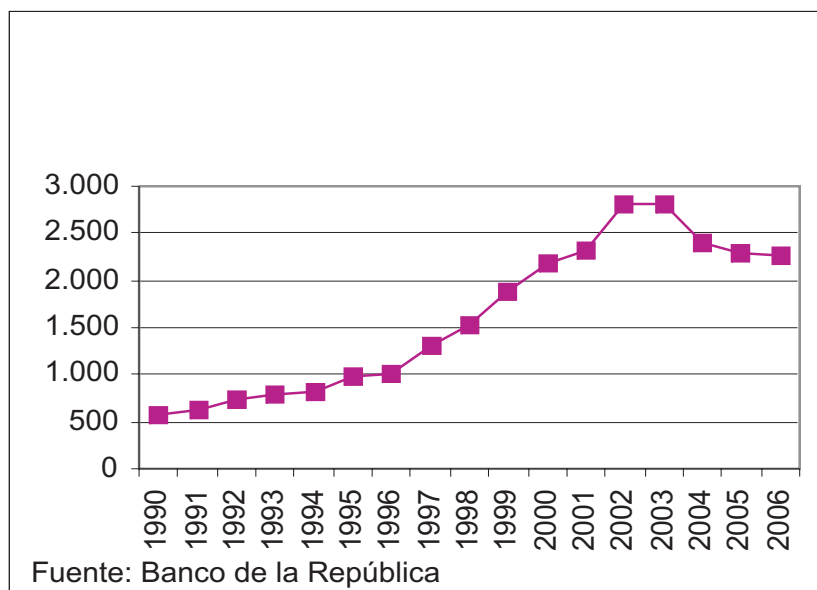
A pesar de los supuestos que el Gobierno utiliza para proyectar el saldo de la deuda externa, la Contraloría quiere llamar la atención en cuanto a las implicaciones del posible riesgo en el tipo de cambio; riesgo que se advierte aún más debido a la alta volatilidad que viene presentando las bolsas de valores en el mundo, lo cual ha permitido a que los inversionistas busquen un cierto refugio en los bonos del tesoro de los Estados Unidos.

6.4 El efecto del tipo de cambio en la deuda externa

Para analizar este efecto aquí se presenta el comportamiento de la tasa representativa de mercado durante el periodo 1990-2006 y su posible efecto sobre la deuda externa (Gráfico 6.1 y Cuadro 6.2). En el gráfico se aprecia que durante el periodo 1990-1997 se presentó una tasa promedio de devaluación cercana al 12,4%, que se aceleró durante el periodo 1997-2003, al pasar al 16,7%, y finalmente se presentó un proceso de revaluación entre 2003 y 2005 cercano al 10,2%. ¿Qué efecto tuvo este proceso en la deuda externa pública y privada?

³⁰ En este sentido, tradicionalmente la programación inicial del presupuesto propone una tasa de cambio más alta que el promedio para garantizar, en parte, los posibles efectos de una devaluación intempestiva.

Gráfico 6.1 Evolución de la Tasa Representativa de Mercado [Col\$/USD\$]



Cuadro 6.2 Evolución del tipo de cambio y la deuda externa pública y privado

Deuda	TRM*	US\$	US\$	Total	US\$
		Pública	Privada	US\$	GCN Pública
1997	1.297	16.782	17.627	34.409,30	8.061
2000	2.186	20.608	15.522	36.130,00	14.326
2003	2.807	24.527	13.480	38.007,80	20.663
2004	2.411	25.779	13.662	39.441,20	22.320
2005	2.279	24.133	14.324	38.456,50	20.852
2006	2.261	26.214	13.825	40.039,30	23.466

??Fin de periodo

Fuente: Banco de la República.

En el periodo 1997-2003 la deuda pública creció, en promedio, cerca de 21,2%, mientras que la del GCN, que representó un 84% de ésta, lo hacía en un 17,0%. En tal sentido, el efecto tipo de cambio lo explicó en un 67,8% (44,7% para el GCN), mientras que el efecto nivel explicó el restante 32,2% (55,3%).

Durante el periodo 2003-2006 la deuda pública del GCN y privada disminuyó, en promedio, 4,9% y 6,2%, respectivamente, gracias al efecto de la revaluación (en dólares la deuda pública aumentó 2,2%, mientras que la del GCN lo hizo en un 4,3%). Así pues, el movimiento del tipo de cambio explica el comportamiento de la deuda en pesos.

Sobre esta base, queda claro el posible efecto que tiene para las finanzas del Estado, en general, y del GCN, en particular, una variación brusca del tipo de cambio. Si se cuantifica este efecto mediante una devaluación del tipo de cambio de 5,0%, manteniendo el nivel de la deuda pública externa de 2006, el saldo en pesos se incrementó en cerca de \$3,0 billones, de los cuales el GCN es responsable del 90% en este incremento. En opinión de la Contraloría, es en éste punto donde radica la vulnerabilidad de las finanzas públicas, respecto a un proceso de devaluación del tipo de cambio. Si a lo anterior se adicionan los posibles cambios en el tipo de interés internacional, la situación se hace aún más difícil, al presionar el gasto público por la vía del servicio de la deuda. Para la Contraloría, la situación fiscal actual del gobierno nacional le resta grados de libertad para hacer frente a los posibles shocks externos que se puedan presentar.

6.5 Deuda interna

La deuda interna por su parte, tiene matices más importantes en la actual coyuntura, que la hacen más sensible en el presupuesto de 2008, dada la estrategia de endeudamiento de convertir la deuda externa en interna. Además se emitirá TES B adicionales para cubrir la deuda pensional del Seguro Social y se continuará imputándole a la deuda pública los costos de las crisis e imprevisiones del Estado.

De esta forma, continúa el incremento en el saldo de la deuda interna al pasar de \$110,7 billones a \$114,45 billones. Esto debido, en buena medida, a:

1. Emisiones de TES menores a los requerimientos para cubrir los vencimientos anuales;
2. Mayores emisiones de TES de corto plazo para sustituir las de largo;
3. Utilización de otras de fuentes de financiamiento (otros recursos de capital); y,
4. Mayores tasas de interés dada la política del Banco para ajustar la inflación.

A juicio de la Contraloría existen hechos fundamentales que, harán que este tipo de endeudamiento se aumente considerablemente: i). Formalización de la deuda pensional (contingente) como deuda pública, por dos vías: mayor emisión de TES B para cubrir los pagos del ISS, –lo cual se estima en cerca de \$6 billones- y, mayores emisiones de Bonos Pensionales (actualmente se han emitido más de \$8 billones³¹); y, ii). Las implicaciones que tiene cubrir con deuda los pasivos contingentes, con lo cual solamente se está legalizando el problema sin resolverlo de fondo.

6.6 El financiamiento del presupuesto 2008

6.6.1 Recursos de Capital

Los recursos de capital con los cuales se financiará parte del presupuesto ascienden a \$46,5 billones, de los cuales \$29,8 billones provienen de desembolsos de crédito, \$5,9 billones de los

³¹ Nótese que el PPGN si hace referencia a este rubro, pero el Ministerio no lo tiene en cuenta para efectos prácticos. Este pasivo contingente ya supera los \$24,5 billones por concepto de bonos pensionales liquidados provisionalmente.

excedentes financieros de entidades descentralizadas, \$1,5 billones de enajenación de activos, \$0,6 billones de rendimientos financieros, \$0,6 billones de reintegros, \$34,6 millardos de recuperación de cartera y \$8,6 billones de otros recursos de capital. Al respecto se debe señalar que los componentes del rubro carecen de transparencia en cuanto no hay claridad sobre la fuente de donde provienen. Por otra parte, la financiación del presupuesto con los excedentes financieros de las entidades descentralizadas limita la capacidad para realizar inversiones.

En el caso de entidades como el SENA, el ICBF, que se financian parcialmente con contribuciones parafiscales, el proyecto de presupuesto desacata lo dispuesto por la Corte Constitucional en materia de inclusión de los recursos parafiscales en el presupuesto general, es decir, debe respetarse la autonomía propia de esos recursos, por lo que el Estatuto Orgánico de Presupuesto dispone que su incorporación en el presupuesto se realiza solo para efectos de estimar su cuantía sin afectar la destinación ni el manejo independiente de los recursos³².

Cuadro 6.3 Otros recursos de capital

Billones de Pesos	Proyecto 2008
Transferencias FAEP	2,4
Optimización Activos Públicos	1,5
Saldo operaciones temporales tesorería con TES de corto plazo	1,3
Pérdidas de apropiación	1,9
Total	7,1

6.7 El gasto en servicio de deuda pública

El proyecto de presupuesto establece una reducción de la participación del servicio de la deuda pública en el gasto total, que representará el 31,3% para el 2008 mientras que para 2007 será de 34,1% según la proyección del Ministerio de Hacienda. Esta reducción se explica básicamente por la evolución del tipo de cambio y el manejo de la deuda que hizo el gobierno nacional el año pasado y las que tiene previstas para éste y el próximo año.

6.8 Sostenibilidad de la deuda del GCN en el Presupuesto

El proyecto de Presupuesto General de la Nación 2008 (PGN) esta asociado a una meta de déficit fiscal de 1,4% PIB para el Sector Público Consolidado SPC y una reducción de la deuda pública neta del 28,9% del PIB al cierre de dicha vigencia.

Tal como lo soporta el marco normativo sobre la capacidad de pago de las entidades territoriales y el Gobierno Nacional, debe considerarse en el PGN la sostenibilidad de la deuda de la Nación

³² Sentencia C-1170 de la Corte Constitucional

en el contexto del Marco Fiscal de Mediano Plazo. En este se detalla el entorno y el balance macroeconómico y fiscal que sustenta el presupuesto para el año 2008, incluyendo el programa macroeconómico plurianual hasta el año 2018, donde se muestra la reducción esperada en el nivel de endeudamiento de la Nación, y por ende la sostenibilidad fiscal del país.

Como lo ha venido insistiendo la Contraloría, la mayor parte de la deuda pública recae en el GNC, por lo que es necesario evaluar su evolución en el PGN. En primera instancia debe señalarse que la deuda bruta del GNC implícita en el PGN y el MFMP se eleva de \$156,8 billones en 2006 a \$167,6 billones en 2008. La deuda interna a su vez pasa de \$104,2 billones en 2006 a \$114,5 billones en 2008, mientras la deuda externa alcanza los \$53,2 billones en 2008, luego de situarse en \$52,6 billones en 2006 (Cuadro 6.4).

Cuadro 6.4 Deuda bruta del GNC

	Deuda Bruta del GNC					
	En millones			%PIB		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Saldo	156,756,387	160,995,480	167,638,190	48.88	45.84	43.74
Interna	104,173,053	110,731,450	114,453,160	32.48	31.53	29.86
Externa	52,583,334	50,264,030	53,185,030	16.40	14.31	13.88
<i>Deuda neta</i>				43.00	40.00	38.00

Fuente: CGR, Minhacienda

No obstante, la deuda del GNC en términos del PIB decrece al pasar del 48,9% en 2006 al 45,5% y el 43,1 en 2007 y el 2008 respectivamente. Esto debido a que el ritmo al que crece la deuda nominal (2,7% anual en promedio) es inferior al crecimiento nominal de la economía (9,32% anual). Esto implica que se garantiza la sostenibilidad, o capacidad de pago del gobierno, que se refleja en una evolución de la deuda a PIB decreciente a través del tiempo. También se reduce la deuda neta del GNC, esto es la deuda bruta menos los activos financieros, al pasar del 43% del PIB en 2006 al 38% en 2008³³.

Al evaluar los factores que hacen que la deuda como proporción del PIB se reduzca, se aprecia que adicional al efecto positivo del crecimiento económico, el comportamiento de la tasa de cambio tiene un efecto importante, no sólo a través de su impacto sobre el saldo de la deuda externa sino sobre el efecto que ejerce en la tasa de interés de esta misma, y por esta vía, en el costo financiero global de la deuda. En 2006 y 2007 la revaluación reduce el ritmo de crecimiento

³³ Cabe señalar aquí que si bien en el análisis de sostenibilidad que hace el gobierno lo relevante es la deuda neta, para la Contraloría es importante la deuda bruta ya que permite realizar la función del control fiscal, tanto en los aspectos macro, como en el micro (las auditorías a los Contratos) y, porque constituye la relación de pagos futuros que deben realizar las entidades, para los cuales será necesario encontrar los ingresos tributarios para honrarla. Además, es importante establecer una metodología precisa y comparable en el tiempo para calcular la deuda neta, ya que, constituye a juicio de la CGR, la forma de presentación actual está sujeta a problemas metodológicos y no se ajusta a las recomendaciones de organismos como el FMI.

de las colocaciones netas de deuda externa y disminuye las tasas de interés externas, mientras en 2008 la devaluación esperada por el gobierno (8%) tiene un efecto contrario en estas variables; es decir, eleva el saldo de la deuda externa (1,04% del PIB) y aumenta la tasa de interés implícita de la misma, provocando junto con el aumento de las tasas de interés domésticas, que la tasa de interés de la deuda total del GNC se sitúen en torno al 11,7% (Cuadro 6.5).

Cuadro 6.5 Determinantes de la deuda del GNC

Determinantes de la Deuda del GNC			
	2006	2007	2008
Crecimiento económico %	6.80	5.80	5.00
Deficit primario %PIB*	0.28	0.96	0.43
Tasa de interes implicit deuda %	9.67	6.70	11.65
Tasa de interes real deuda%	4.97	2.11	7.88
Devaluación fin %	-1.99	-6.33	8.01
Devaluación promedio %	1.62	-10.91	7.01

*incluye costo de la reestructuración financiera

Fuente: Minhacienda.calculos CGR

En la medida en que las restricciones de liquidez tanto internas como externas tiendan a agudizarse más allá de lo que contempla el MFMP y el PGN, se puede evidenciar un mayor riesgo de refinanciación, lo que repercutirá en la evolución de la deuda a PIB. En efecto, las tasas de interés nominal de la deuda interna que se desprende del PGN ascienden al 10,2% aproximadamente para el 2008. Trascurridos los primeros días de agosto de 2007, las tasas de los TES B, principal fuente de financiamiento interno, ascienden en promedio al 9,8% anual, y aun resta esperar que el mercado absorba plenamente el aumento de tasas de intervención del emisor que ya se sitúan en el 9,25%, por lo que cabe esperar que debido a las restricciones de liquidez se supere la tasa implícita contemplada por el PGN para el 2008. En cuanto al frente externo es posible que las tasas implícitas de la deuda externa contempladas por el PGN y el MFMP para 2007 y 2008 (8% y 7,5% respectivamente) se cumplan, aunque la evolución del crecimiento de los EE.UU y las medidas que la reserva federal pueda adoptar en materia de inflación, seguirán siendo una importante fuente de incertidumbre y volatilidad para los mercados de deuda soberana³⁴.

En cuanto al resultado primario del GNC (ingresos – gastos sin intereses), otro determinante clave de la variación de la deuda a PIB, debe señalarse que si bien ha tendido a mejorar en los últimos años, aún no permite asegurar la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo. De acuerdo al MFMP y el proyecto de presupuesto, en 2008 se debe obtener un superávit primario del 0,43% del PIB, tras alcanzar igualmente resultados positivos en 2006 (0,28% del PIB) y 2007 (0,28%

³⁴ Aquí cabe señalar que la Contraloría coincide completamente con la afirmación que presenta Fedesarrollo en su Boletín sobre Economía y Política. Análisis de la Coyuntura Legislativa del mes de agosto donde dice: “En relación con la sostenibilidad, aunque es incorrecto decir que la deuda pública es insostenible, en las circunstancias actuales existe poca holgura para reaccionar ante cambios abruptos en los mercados financieros internacionales y la economía mundial – choques externos- así como ante una recesión o un incrementos brusco en la tasa de interés”. Pag. 3.

del PIB). Si se añade las privatizaciones y las utilidades del Banco de la República, que en conjunto ascenderían de acuerdo al PPGN al 1,9% del PIB en 2007 y 0,7% del PIB en 2008, se estaría asegurando así el superávit primario requerido para garantizar la sostenibilidad de la deuda.

No obstante, aún persiste el problema estructural que presentan las finanzas del GNC. Los ingresos tributarios, permanente fuente de recursos y principal función fiscal del Estado, no cubren los gastos corrientes (sin intereses). Esta forma alternativa de medir el resultado primario del Gobierno, muestra un déficit primario creciente entre el 2006 y el 2008, al pasar del -1,48% del PIB al -1,85% del PIB. Es decir el GNC aún no genera el suficiente esfuerzo fiscal ó el ajuste correspondiente en el gasto público para generar el ahorro que permita responder al pago de intereses. Las finanzas públicas dependen de recursos de capital transitorios y volátiles, o de eventuales privatizaciones y recursos del emisor, que de alguna manera siguen obedeciendo al señoreaje, lo que muestra que aún existe un riesgo considerable de insostenibilidad fiscal.

Por lo anterior, una evolución adversa del nivel de actividad económica, las tasas de interés y la tasa de cambio en los siguientes años, hará que la mejora en la relación deuda a PIB y la aparente solidez que presenta el balance fiscal del GNC en 2006 y 2007, producto de la revaluación y el crecimiento económico, se reverse, lo que elevará nuevamente la deuda bruta a PIB, reflejando la vulnerable situación fiscal del GNC.

7. Consideraciones sobre el proyecto de Presupuesto, el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal y el articulado

El presupuesto de 2008 no contribuye a la reducción del problema estructural que presentan las finanzas de la Nación, tal y como se observo arriba. El déficit implícito que presenta (4,25%) permite seguir acumulando deuda pública, con lo cual se mantiene la inflexibilidad presupuestal que el servicio de la deuda imprime a los presupuestos anuales. Ahora bien, financiar un déficit de este nivel en condiciones macroeconómicas riesgosas en las cuales el tipo de cambio se devalúa o revalúa de manera permanente y las tasas de interés implícitas de la deuda crecen gracias a la vulnerabilidad financiera que mantiene la Nación, conlleva que tal situación se transmita al crecimiento económico de manera perversa.

Por esa razón, la Contraloría insiste en la necesidad de encontrar un mecanismo que permita que la política fiscal sea contracíclica³⁵ y ayude a reducir de manera paulatina el déficit estructural, así como acercar la presión fiscal a la necesidad de proveer los bienes esenciales a toda la ciudadanía. La reorientación indiscriminada del gasto prácticamente que mostró su ineficiencia en el pasado, no alivia el resultado fiscal deficitario de la Nación, todo lo contrario, lo profundiza.

En este aparte, la Contraloría presenta algunos comentarios relacionados con el Artículo 56 del Estatuto Orgánico de Presupuesto: “antes del 15 de agosto las Comisiones de Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta Ley Orgánica”; así como a un conjunto de artículos que aparecen en el Proyecto de Ley en cuestión.

7.1 El proyecto de Ley Presupuesto 2008 y el Plan Nacional de Desarrollo

La Contraloría no ha podido verificar si el PPGN 2008 corresponde al Plan Plurianual de Inversiones aprobado por el del Honorable Congreso de la República recientemente. La razón es que el Departamento Nacional de Planeación aduce que aún no tiene el clasificador presupuestal cruzado con el Plan Nacional de Desarrollo; además el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aún no ha enviado la base de datos con la cual elaboró el Proyecto de Ley de Presupuesto y el Mensaje Presidencial.

³⁵ Si se acepta que cerca del 84% del Presupuesto de Gastos es inflexible -Funcionamiento (52%); Intereses de la Deuda (13%) y Amortizaciones (19%)- cabe suponer que el Gobierno Nacional tiene poco margen de maniobra para adaptar su política fiscal frente a posibles shocks externos e internos. En otras palabras, con un presupuesto con estas características por la vía del gasto; y una política tributaria capturada, es muy difícil tener una política fiscal anticíclica.

7.2 El proyecto de Ley Presupuesto 2008, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Financiero de 2008

El gobierno nacional en el mes de junio pasado presentó el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En el incluía la recomendación de la Comisión Independiente de Gasto Público de privatizar dos de las principales Empresas Industriales y Comerciales del Estado: ISA e ISAGEN, las denominadas “dos joyas de la corona”. Dado que no es el momento financiero para su privatización, el Gobierno Nacional modificó el Marco Fiscal de Mediano Plazo y, por ende, el Plan Financiero de 2007 y 2008.

Como los diferentes grupos de investigación fiscal han podido constatar no existe un documento que consolide el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni un Plan Financiero para 2007 y 2008 que permita indagar acerca de la coherencia, que exige la norma, en el Proyecto de Presupuesto de 2008, el MFMP y el Plan Financiero.

Si se realiza una aproximación entre este conjunto de Informes Técnicos base para la aprobación del Proyecto de Presupuesto encontramos lo siguiente:

1. En el cuadro 10 del Anexo de Mensaje Presidencial aparece el conjunto de Recursos de capital del Proyecto de Presupuesto (Pagina 21).

Cuadro 10
Recursos de capital
Miles de millones de pesos

Concepto	2008 proyecto (1)	Participación porcentual (2)	Porcentaje del PIB (3)
Crédito Interno	22,613	48.7	5.9
Crédito Externo	6,988	15.0	1.8
Excedentes Financieros	5,881	12.7	1.5
Enajenación de Activos	1,500	3.2	0.4
Rendimientos Financieros	628	1.4	0.2
Recuperación de cartera	35	0.1	0.0
Reintegros y Recursos No Apropriados	200	0.4	0.1
Otros Recursos de Capital	8,622	18.6	2.2
Total Recursos de Capital	46,467	100.0	12.1

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

¿Por qué no aparece el año 2007? ¿Estas cifras se deben comparar con las que aparecen en el Proyecto de Presupuesto de 2007, o con las que aparecen en el Plan Financiero de 2007? Adicionalmente, las cifras de este cuadro, van en línea con las del Plan Financiero para 2008 o las del Marco Fiscal de Mediano Plazo?

En el capítulo que acompaña el Mensaje Presidencial del Proyecto de Presupuesto no es posible extraer la información necesaria para contrastar lo que se presenta en el Cuadro 10. En la presentación del Ministerio de Hacienda, se encuentran las Fuentes y Usos del Financiamiento del GNC allí se obtiene que existe una diferencia en los rubros de Desembolsos, Disponibilidad inicial y las privatizaciones. Sin embargo, si se observa en detalle, se encuentra que entre el Cuadro 10 y el de fuentes y usos hay diferencias considerables que en ninguna parte se explican. Adicionalmente no se presenta el respectivo comparativo de 2007.

2008 Fuentes y Usos del Financiamiento del GNC (Presentación del MHCP)

Fuentes	\$ MM	Ppto		Usos	\$MM	Ppto	
		PF	36.664			PF	36.664
Desembolsos		23.890	26.111	Déficit		13.343	13.863
Externos		2.268	5.189	Del cual, intereses externos		4.325	4.528
Internos		21.622	20.922	Amortizaciones		22.171	22.043
TES		23.003	22.304	Externas		3.791	3.693
Convenidas		9.002	9.001	Internas		18.380	18.350
Subastas		10.000	9.302				
Forzosas		4.002	4.002				
Sentencias		-	-	Disponibilidad Final		1.447	758
Otros		(1.382)	(1.382)	Disponibilidad Final		1.447	758
Ajustes por Causación		1.176	1.176				
Utilidades Banco República		1.310	1.310				
Disponibilidad inicial		3.711	3.793				
Otros		6.874	4.274				
Otros		1.100	1.500				
Tes Corto Plazo		1.274	1.274				
Privatizaciones		4.500	1.500				
Electrificadoras		4.250	1.000				
Otras		250	500				

En este orden de ideas, hay necesidad que el Ministerio de Hacienda haga entrega de la actualización completa del MFMP y de esta forma aclarar la consistencia de dicho marco con el Proyecto de Presupuesto, de lo contrario, es imposible cumplir el mandato del artículo 56 del EOP.

2. Una situación muy parecida a la anterior se presenta por el lado de los ingresos. Para ello se extraen un par de cuadros del Anexo del Mensaje Presidencial (el denominado cuadro 9) y del MFMP (el denominado Cuadro 9.5). ¿Cuales son las verdaderas cifras?

Sobre esta base, resulta casi imposible elaborar un concepto en la línea que obliga el Artículo 56 del EOP.

Cuadro 9
Comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la Nación 2007-2008
 Miles de millones de pesos

Concepto	2007	2008	Variación porcentual 08/07 (3)=(2/1)	Diferencia Absoluta 08/07 (4)=(2-1)	Como porcentaje del PIB	
	Recaudo (1)	proyecto (2)			2007 (5)	2008 (6)
I.- Ingresos Tributarios	58,838	65,955	12.1	7,117.2	16.8	17.2
Actividad Económica Interna	45,105	50,895	12.8	5,789.9	12.8	13.3
Renta	22,602	23,420	3.6	818.7	6.4	6.1
Impuesto al Patrimonio	1,148	2,980	159.6	1,832.0	0.3	0.8
Impuesto al Valor Agregado	16,024	18,941	18.2	2,916.7	4.6	4.9
GMF	3,074	3,420	11.3	345.8	0.9	0.9
Gasolina y ACPM	1,340	1,408	5.1	68.0	0.4	0.4
Resto	918	727	(20.8)	(191.4)	0.3	0.2
Actividad Económica Externa	13,732	15,060	9.7	1,327.3	3.9	3.9
Impuesto al Valor Agregado	9,490	10,358	9.1	868.1	2.7	2.7
Aduanas y Recargos	4,242	4,701	10.8	459.2	1.2	1.2
II.- Ingresos No Tributarios	269	246	(8.6)	(23.0)	0.1	0.1
III- TOTAL (I+II)	59,107	66,201	12.0	7,094.2	16.8	17.3

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, Dirección General del Presupuesto Público Nacional-DGPPN.

Cuadro 9.5
Ingresos Tributarios Totales

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Crec % 2008/2007
	2007*	2008*	2007*	2008*	
Ingresos Tributarios Totales	58.892	64.227	16,8	16,8	9,1
Administrados por la DIAN Internos	44.074	48.536	12,5	12,7	10,1
Renta	23.876	24.600	6,8	6,4	3,0
IVA Interno	15.372	17.104	4,4	4,5	11,3
GMF	3.073	3.218	0,9	0,8	4,7
Timbre	689	550	0,2	0,1	-20,2
Nuevo Impuesto al Patrimonio	1.064	3.064	0,3	0,8	188,1
Administrados por la DIAN Externos	13.421	14.214	3,8	3,7	5,9
IVA Externo	9.236	9.791	2,6	2,6	6,0
Arancel	4.185	4.423	1,2	1,2	5,7
Gasolina	1.340	1.408	0,4	0,4	5,1
Otros	58	69	0,0	0,0	19,6

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

7.3 Análisis del articulado del Proyecto de Presupuesto 2008

7.3.1 Comentario al Artículo 43

El presente comentario se hace teniendo en cuenta el cumplimiento del Estatuto Orgánico del Presupuesto y el impacto que podría tener sobre el déficit de 2008 la eventual aprobación del PPGN.

El artículo 43 del proyecto 2008 autoriza a los organismos ejecutores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, para que en 2007 puedan aplazar los pagos de algunos gastos de personal, generales y transferencias; más específicamente el artículo señala lo siguiente:

Artículo 43°. Las obligaciones por concepto de servicios medico asistenciales, servicios públicos domiciliarios, gastos de operación aduanera, comunicaciones, transportes y contribuciones inherentes a la nómina, causados en el último trimestre de 2007, se pueden pagar con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal de 2008.

La prima de vacaciones, la indemnización a las mismas, las cesantías, las pensiones y los impuestos, se pueden pagar con cargo al presupuesto vigente cualquiera que sea el año de su causación.

Así pues, se observa que el artículo no cumple a cabalidad con por lo menos dos disposiciones del Decreto 111 DE 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), ya que en virtud de la primera parte afecta la vigencia fiscal del 2007 lo que incumple el artículo 11 numeral C que expresa lo siguiente:

Artículo 11 numeral C) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan

A su vez, el último párrafo del Artículo 43 del proyecto no hace explícita la vigencia fiscal a la cual se refiere con lo cual se estaría modificando el EOP en la medida en que resultaría siendo aplicable en cualquier presupuesto futuro.

Una segunda inconsistencia con el EOP se da, ya que este artículo del Proyecto de Presupuesto incluye entre los gastos causados que pueden aplazar su pago, el de servicios públicos lo cual está explícitamente prohibido en el artículo 44 del EOP obligando a girar oportunamente los recursos apropiados para servir la deuda pública y atender el pago de servicios públicos domiciliarios:

Artículo 44 del EOP: “Los jefes de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación asignarán en sus anteproyectos de presupuesto y girarán oportunamente los recursos apropiados para servir la deuda pública y atender el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluidos los de agua,

luz y teléfono. A quienes no cumplan con esta obligación se les iniciará un juicio fiscal de cuentas por parte de la Contraloría General de la República, en el que se podrán imponer las multas que se estimen necesarias hasta que se garantice su cumplimiento”.

En este orden de ideas, la Contraloría llama la atención del Honorable Congreso de la República para que discuta a fondo este artículo, con el objeto de no caer en viejas prácticas presupuestales que llevaron a la insolvencia financiera de las Empresas de Servicios Públicos.

Finalmente, la apropiación definitiva a 30 de junio de 2007 de los rubros de gasto objeto de aplazamiento para la presente vigencia fiscal ascienden a \$2,4 billones, de los cuales ya se ha comprometido el 42% a la fecha; y si se asume que el nivel de pagos de la vigencia alcance el 75%, significaría que el gasto del presupuesto 2008 por estos conceptos estaría aumentando en cerca de \$0,6 billones (0,17% del PIB), lo cual implica un aplazamiento del déficit fiscal por este monto entre 2007 y 2008. ¿En este orden de ideas, el cálculo del resultado fiscal de la Nación que presenta el Gobierno Nacional ya contempla este aplazamiento?

7.3.2 Comentario al Contenido del Artículo 45

El proyecto 2008 evidencia que el Gobierno reconoce los pasivos contingentes como deuda pública; es el caso de las pensiones del Instituto de Seguros Sociales por valor de \$6 billones y las garantías contractuales originadas en los contratos de concesión vial suscritos por el antiguo Invías, hoy INCO.

El artículo 45 del PPGN plantea como pasivos reales para la Nación las contingencias que adquirió el Invías, a través de los contratos de concesión de infraestructura vial de primera generación (celebrados antes de 1995), las cuales presionan al presupuesto ante la incapacidad del INCO de mitigar los riesgos incurridos. Sin embargo debido a las inflexibilidades que presenta el presupuesto de gasto, se buscaron nuevas fuentes de recursos, como la emisión de títulos de deuda pública para financiar el pago de esas obligaciones.

En efecto, los principales riesgos en que incurrió la Nación en los contratos de concesión fueron de demanda, inadecuada distribución de riesgos establecida en los contratos y la aceptación por parte de la Nación de garantizar un ingreso mínimo al inversionista privado, en contravía al principio de la libre competencia de mercado que impulsa muchas veces el mismo sector privado. Aspectos como el estudio insuficiente del tráfico, diseños que no contemplaban todas las obras a ejecutar, estudios ambientales incompletos, falta de precisión en la adquisición de predios, fueron riesgos que ocasionaron sobrecostos al Invías, que si bien no se contabilizaban como contingentes, debían ser asumidos por esta entidad, no obstante lo reglamentado en la Ley 80 de 1993³⁶.

Estudios de la Contraloría General de la República³⁷ señalaron el daño que estos pasivos podían ocasionar a las finanzas públicas al arriesgar la sostenibilidad fiscal en el evento de convertirse en

³⁶ “El desequilibrio contractual se genera una vez alguna de las partes tiene que asumir cargas adicionales que no estaban inicialmente pactadas, en cuyo caso las partes deben corregirlo tan pronto como sea posible”. Art. 27, Ley 80 de 1993

³⁷ Pasivos Contingentes por tráfico y su importancia dentro de las finanzas del Estado. Estudio de casos en concesiones viales”. Contraloría Delegada Sector Infraestructura. 2001.

pasivos reales, con el consecuente costo fiscal para la Nación, como efectivamente se evidencia en el proyecto de presupuesto, artículo 45. Significa que el Invías, hoy INCO, nunca contabilizó como pasivo cierto esas obligaciones y se convirtieron en recursos fiscales que debe pagar la Nación – Ministerio de Hacienda.

Aunque las estimaciones de los pasivos contingentes de las garantías contractuales calculadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ascienden a \$0,2 billones para 2007 (al 99% de confianza)³⁸, el valor de los pasivos estimados en cuentas de orden por el INCO alcanzan la suma de \$0,7 billones, que agregada al valor registrado en balance, \$0,4 billones, representan pasivos por \$1,1 billones, es decir, el valor que debe asumir la Nación-Ministerio de Hacienda como deuda pública a través de la emisión de TES por este concepto es el 66,6%.

La obligatoriedad que propone el proyecto de presupuesto de pagar las garantías de tráfico para garantizar los ingresos de los inversionistas privados, con cargo al Presupuesto General de la Nación a través de deuda pública, no sólo incrementa su costo a través de mayores intereses, sino que obstaculiza el camino hacia el ajuste fiscal.

Así las cosas, el aumento del servicio de la deuda pública para pagar otros pasivos, en lugar de ser aplicada en inversión productiva como señala la teoría, se constituye en alto riesgo moral incurrido por los representantes de la Nación en la firma de los contratos de concesión vial de primera generación y se evidencia en el conflicto generacional que deben asumir los ciudadanos por la carga que constituye la deuda pública y la consecuente reducción de la inversión. Por tanto, el aumento de la deuda actual implica que las generaciones futuras deban pagarla mediante impuestos. De otra parte, el aumento del saldo de la deuda trae consigo mayores intereses que se suman al déficit y por tanto se reduce el stock de capital porque al financiar el déficit mediante deuda se aumentan las tasas de interés y esto reduce la inversión.

7.3.3 Comentario al Contenido del Artículo 46

Por su parte, el artículo 46 elimina los Acuerdos de Pago firmados para amparar deudas contingentes, como sentencias y conciliaciones de la liquidación de entidades públicas. En este sentido, el proyecto de presupuesto no expresa claramente los motivos por los cuales se pretende “limpiar” o legalizar su extinción, y en opinión de la Contraloría se requeriría una exposición de motivos dado que al amparo del mismo se pueden liquidar otras cuentas por pagar a la Nación que están en el limbo (v. gr. Liquidación de Carbocol), que están erosionando el erario.

7.3.4 Comentario al Contenido del Artículo 58

En el artículo 58 y teniendo como telón de fondo la Sentencia T-025 de 2004 sobre desplazamiento, donde se conmina al Estado colombiano a “la corrección de la discordancia entre la gravedad de

³⁸ Informe Anual de Administración de la Deuda y Estrategia 2006. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a nivel territorial a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional territorial para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”; se propone que los recursos presupuestados para el proyecto “CAPACITACIÓN JOVENES EN ACCIÓN” del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, se destinen inicialmente a la atención de la población desplazada por la violencia y una vez se los cubra los recursos podrán destinarse nuevamente a la población no desplazada. De esta forma, el Estado no realiza ningún nuevo esfuerzo presupuestal para atender a los desplazados, sino que les quita los recursos a la Jóvenes necesitados que participan en el programa.

Es probable que el texto del artículo introduzca una limitación, ya que el programa contemplaba un objetivo básico de mejorar las condiciones de inserción laboral y social de jóvenes de bajos recursos entre 18 y 25 años de edad, pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén, a través de acciones de formación laboral en oficios semicalificados y práctica laboral en empresas legalmente constituidas.

Ahora bien, el proyecto de ley busca cerrar el grupo de beneficiarios cuyos requisitos cambian según necesidades no dispuestas taxativamente en la norma. Así por ejemplo, la última convocatoria para junio de 2007 está dirigida a jóvenes, con edades entre 18 y 30 años en condición de desplazamiento, población afrocolombiana ó pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN, y que residan en alguno de los municipios donde el SENA opera el programa.

En otras palabras, con el artículo, los jóvenes de los niveles más bajos del SISBEN requieren adicionalmente ser negros y/o población desplazada para acceder a los programas de capacitación del SENA. Así pues, en opinión de la Contraloría, este tipo de discriminación no debiera darse en estos niveles del SISBEN donde cualquier tipo de ayuda del Estado es una forma más de hacer política social incluyente.

7.3.5 Comentario al Contenido del Artículo 64

El artículo en cuestión plantea que “con los recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas –FAER– y/o del Fondo de Apoyo Financiero a las Zonas no Interconectadas –FAZNI–, que no hayan sido ejecutados a 31 de diciembre de 2007, la Nación –Ministerio de Minas y Energía podrá financiar el Fondo de Energía Social – FOES– creado mediante la Ley 812 de 2003 y cuya vigencia fue prorrogada por la Ley 1151 de 2007”.

Es presumible la intención de evitar que se castiguen presupuestalmente las reservas y las cuentas por pagar que se constituyen en cada vigencia en el FAER y en el FAZNI en alta proporción; aunque el verdadero transfondo sea robustecer las rentas del FOES, luego de la extensión de su vigencia. Como lo muestran los cuadros 1 y 2, las reservas presupuestales constituidas han sido particularmente altas en ambos fondos, desde 2003, vigencia en que inician su operación. Si bien en el FAER no hubo pérdidas de apropiación en 2005 y 2006, dada la relación Compromisos/

Apropiación Definitiva del 100%, las reservas constituidas representaron, en 2006, el 64,2% de los compromisos. Este mismo indicador fue del 100% de los compromisos en 2005 y del 94,7% en 2004. Apenas en 2006 se ejecutaron pagos, que representaron el 38,7% de las obligaciones, lo cual forzó a constituir cuentas por pagar del orden del 61,3% de las obligaciones.

En consecuencia, la ejecución presupuestal del FAER, desde sus inicios, ha sido básicamente a través de reservas y cuentas por pagar, es decir mediante rezago presupuestal. En 2004, el rezago fue equivalente a la totalidad de los compromisos de este Fondo. En 2006 la situación es similar pues el rezago constituido equivale al 86,1% de los compromisos, con el agravante de que la apropiación definitiva se redujo de 2005 a 2006 en un 28,8% (Cuadro 7.1).

Cuadro 7.1 FAER Ejecución presupuestal e indicadores de ejecución Millones de pesos

Cuadro 1

Vigencia	Apropiación Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Reservas	CxP	Rezago Pptal.=Reservas + CxP	Deuda Flotante=Var. Rezago	Compromisos/Aprop. Def.	Reservas/Compromisos	Pagos/Compromisos	Pagos/Obligaciones	CxP/Obligaciones	CxP/Compromisos
2003	2.000,0	1.930,8	772,3	0,0	1.158,5	772,3	1.930,8	-	96,5	60,0	0,0	0,0	100,0	40,0
2004	45.000,0	42.621,8	2.275,4	0,0	40.346,4	2.275,4	42.621,8	40.691,1	94,7	94,7	0,0	0,0	100,0	5,3
2005	45.000,0	44.994,0	0,0	0,0	44.994,0	0,0	44.994,0	2.372,2	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2006	32.050,7	32.026,8	11.457,5	4.437,5	20.569,3	7.020,0	27.589,3	-17.404,7	99,9	64,2	13,9	38,7	61,3	21,9

Fuente: SIIF- Presentación y Cálculos CGR

En el FAZNI hubo pérdidas de apropiación importantes de 13,6% en 2004 y 10,9% en 2005, aunque la situación se corrige en 2006 con una relación compromisos/apropiación definitiva de 100%. Las reservas presupuestales constituidas son también altas frente a los compromisos, los pagos bajos y las cuentas por pagar altas en relación con las obligaciones de 2003 a 2005. El FAZNI también ha venido cimentando su ejecución presupuestal por la vía del rezago, el cual representó en 2006 el 99,3% de los compromisos y de la apropiación definitiva (Cuadro 7.2).

Cuadro 7.2 FAZNI - Ejecución presupuestal e indicadores de ejecución Millones de pesos

Cuadro 2

Vigencia	Apropiación Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Reservas	CxP	Rezago Pptal.=Reservas + CxP	Deuda Flotante=Var. Rezago	Compromisos/Aprop. Def.	Reservas/Compromisos	Pagos/Compromisos	Pagos/Obligaciones	CxP/Obligaciones	CxP/Compromisos
2002	15.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2003	16.758,0	16.758,0	6.703,2	1.856,0	10.054,8	4.847,2	14.902,0	14.902,0	100,0	60,0	11,1	27,7	72,3	28,9
2004	40.450,0	34.968,0	6.488,4	320,5	28.479,6	6.167,9	34.647,5	19.745,5	86,4	81,4	0,9	4,9	95,1	17,6
2005	43.435,0	38.694,6	13.105,6	2.727,4	25.589,0	10.378,3	35.967,3	1.319,8	89,1	66,1	7,0	20,8	79,2	26,8
2006	29.500,0	29.500,0	215,6	215,6	29.284,4	0,0	29.284,4	-6.682,8	100,0	99,3	0,7	100,0	0,0	0,0

Fuente: SIIF- Presentación y Cálculos CGR

Una situación opuesta es la que se refleja en la ejecución presupuestal del FOES. Aunque el Fondo se resintió con una pérdida de apropiación del 20% en 2005, en 2006 la situación cambió radicalmente y mostró una pérdida de apropiación de tan sólo el 1,1%. Así mismo lo que se compromete, se obliga y paga, de manera que no se constituye rezago alguno (Cuadro 7.3).

Cuadro 7.3 FOES - Ejecución presupuestal e indicadores de ejecución Millones de pesos

Cuadro 3
Fondo Especial de Energía Social (FOES) - Ejecución Preupuestal e Indicadores de Ejecución (Millones de \$)

Vigencia	Apropiación Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Reservas	CxP	Rezago Ptal.=Reservas + CxP	Deuda Flotante=Var. Rezago	Compromisos/Aprop. Def.	Reservas/Compromisos	Pagos/Compromisos	Pagos/Obligaciones	CxP/Obligaciones	CxP/Compromisos
2004	70.000,0	70.000,0	70.000,0	70.000,0	0,0	0,0	0,0	-	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0
2005	150.000,0	120.000,0	120.000,0	120.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	80,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0
2006	162.949,3	161.100,4	161.100,4	161.100,4	0,0	0,0	0,0	0,0	98,9	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0

Fuente: SIIF- Presentación y Cálculos CGR

En 2007, el Cuadro 4 deja entrever que la ejecución de los recursos de la vigencia acusa un importante retraso, especialmente en el FAZNI donde no se ha comprometido aún recurso alguno. Sin embargo, hay que resaltar que el pago del rezago constituido en 2006 está casi finiquitado.

Cuadro 7.4 FAER y FAZNI - Ejecución presupuestal e indicadores de ejecución 30 de junio de 2007 Millones de pesos

Cuadro 4
FAER y FAZNI - Ejecución Presupuestal e Indicadores de Ejecución a Junio 30 de 2007

Fondo	Vigencia	Apropiación Definitiva (Millones de \$)	Compromisos (Millones de \$)	Obligaciones (Millones de \$)	Pagos (Millones de \$)	Compromisos/Aprop. Def.	Pagos/Compromisos	Pagos/Obligaciones
FAER	2007	45,562.0	14,110.5	6,220.7	6,220.7	31.0	44.1	100.0
	Reservas 06	20,569.3	20,569.3	20,119.1	20,119.1	100.0	97.8	100.0
	CxP 06	7,020.0	0.0	7,020.0	7,020.0	0.0	0.0	100.0
FAZNI	2007	59,102.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Reservas 06	29,284.4	29,284.4	18,130.0	18,130.0	100.0	61.9	100.0

Fuente: SIIF- Presentación y Cálculos CGR-CDEFP-DEM

Hechas las respectivas consultas en la Oficina de Presupuesto y la Dirección de Energía del Ministerio de Minas y Energía por la Contraloría, se deduce que la constitución del rezago como mecanismo de ejecución del presupuesto tanto en el FAER como en el FAZNI obedece a que los municipios o entidades territoriales a donde se dirigen los recursos de estos fondos, no gestionan con la suficiente celeridad los proyectos debido a su baja capacidad técnica, o en el peor de los casos, no presentan los respectivos proyectos a tiempo, razón por la cual el registro de los mismos, en el DNP, se retrasa. Además, toda esta inercia llega hasta la instancia en que Planeación Nacional debe dar el previo concepto y el Ministerio de Hacienda incorporarlo dentro de la ejecución presupuestal. Un aspecto muy particular que incidió en la ejecución del año pasado fue el de la aplicación de la normatividad sobre garantías electorales en la reelección, el cual afectó los cronogramas previstos en un comienzo.

Ante estos señalamientos es pertinente detallar las fuentes de financiación de estos fondos y la manera en que las entidades territoriales pueden acceder a los recursos que allí se manejan. Para el FAER por cada kilovatio/hora despachado en la bolsa de energía mayorista, el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC), recauda un peso (\$1,00) moneda corriente, con destino a la energización de las zonas rurales interconectadas. El valor será pagado por los dueños

de los activos del Sistema de Transmisión Nacional (ISA) y tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2009, éste se indexará anualmente con el Índice de Precios al Productor (IPP) calculado por el Banco de la República. La CREG ejerce la vigilancia para el cumplimiento de esta norma y el Fondo como tal es administrado por el Ministerio de Minas y Energía. Los recursos recaudados para este Fondo no podrán utilizarse para adquirir TES u otro tipo de bonos, ni afectar su ejecución mediante aplazamientos o congelamientos³⁹. La ley 812 de 2003 establece que como mínimo el 80% de los recursos recaudados de la contribución destinada al FAER se destinará a financiar planes, programas y proyectos para construcción de nueva infraestructura eléctrica que amplíe la cobertura y atienda la demanda en zonas rurales interconectadas, conforme a planes de ampliación de cobertura establecidos por la UPME.

La entidad territorial interesada en beneficiarse de los recursos del FAER debe presentar a través de su representante legal el respectivo proyecto previamente registrado en el BPIN. Este proyecto deberá acompañarse del aval técnico del operador de la red sobre viabilidad técnica y financiera y el compromiso explícito para la administración, mantenimiento y operación de la nueva infraestructura con los nuevos usuarios, ofreciendo los índices de calidad y continuidad previstos en la regulación, así como la disponibilidad técnica y operativa para su conexión. Adicionalmente, presentar al FAER el censo de usuarios no atendidos, antes del 31 de diciembre del año inmediatamente anterior para que sea considerado en la siguiente vigencia; igualmente las especificaciones técnicas del proyecto en cuanto a equipos, materiales y el tipo de instalaciones necesarias; metas de cumplimiento con base en indicadores de cobertura, calidad de servicio y recaudo, entre otros, acordes a los criterios de eficiencia que fija la CREG. También debe incorporarse un estudio de inversión que soporte los impactos social, económico y ambiental, su seguimiento y planes de mitigación sugeridos; de igual manera, un análisis de costos globales y unitarios estimados para la ejecución del proyecto, incluidos los de interventoría y administración.

El concepto técnico y financiero de viabilidad corre por cuenta de la UPME; dicho concepto es determinante para su elegibilidad por parte del Comité de Administración del FAER. La elegibilidad procede siempre y cuando el proyecto esté definido como prioritario en los Planes de Desarrollo del ente territorial y en los programas de ampliación de cobertura del operador de red en su área de influencia. De igual manera, según el ente territorial garantice la cofinanciación hasta la ejecución plena del proyecto.

El FAZNI, por su parte, tiene su fuente de recursos establecida en el artículo 81 de la ley 233 de 2000 (Reforma Tributaria) de forma que por cada kilovatio/hora despachado en la bolsa de energía mayorista, el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC), recauda un peso (\$1,00) moneda corriente, con destino a la energización de las zonas no interconectadas. Este valor será pagado por los agentes generadores de energía, indexándose anualmente con el IPP calculado por el Banco de la República.

³⁹ Inicialmente la reforma tributaria de 2000 (Ley 633) en su artículo 81, introduce este mecanismo de financiación para zonas interconectadas y no interconectadas. El artículo 105 de la ley 788 de 2002 reproduce estos mismos términos pero solo en relación al FAER.

Para apoyar la gestión de electrificación en zonas no interconectadas se cuenta con el IPSE, entidad de carácter técnico, que no administra recursos financieros y cuya misión se centra en el establecimiento de empresas de servicios públicos de energía y el apoyo en la gestión y operación de las mismas, además el análisis y aprobación de planes de inversión acordes con las necesidades de los usuarios, los recursos energéticos disponibles y las tecnologías apropiadas.

Para la elegibilidad de los proyectos presentados al FAZNI por las entidades territoriales es condición indispensable que estén definidos como inversiones prioritarias en los planes de desarrollo territorial y en los programas de energización de las zonas no interconectadas (ZNI) señalados por el Ministerio de Minas y Energía. Se contempla financiación para nueva infraestructura eléctrica, reposición o rehabilitación de la existente, en cuyo caso se debe demostrar que el costo de rehabilitar es menor que el de inversión nueva, con base en la vida útil. Estos proyectos deben contar con la financiación suficiente para su ejecución y terminación y traer incorporados los costos de interventoría y administración.

Estos proyectos pueden ser presentados al FAER por la empresa prestadora del servicio de energía, o por iniciativa de los Alcaldes o del IPSE. Se requiere que los proyectos figuren inscritos en el BPIN y que se acompañen de los respectivos estudios de impacto social, ambiental y económico y con un esquema institucional que garantice su administración, operación y mantenimiento. El estudio debe incluir como metas el cumplimiento de indicadores de cobertura, calidad en el servicio, recaudo y medición.

El concepto de viabilidad técnica lo otorga el IPSE y el de viabilidad financiera lo da la UPME, salvo en el caso de los proyectos presentados por el IPSE donde ambas viabilidades las otorga la UPME.

Como se advierte de los requisitos fijados para la selección de los proyectos presentados por los municipios al FAER y al FAZNI, se constata que la respectiva entidad territorial debe contar con un soporte técnico de calidad y conocedor del esquema de distribución de la energía eléctrica en estas jurisdicciones y con capacidad de gestión ante las instancias de decisión, lo cual es improbable que suceda en la mayoría de los casos, en especial en municipios con escaso recurso técnico. De igual manera, el municipio debe garantizar los recursos necesarios para cofinanciar el proyecto. Esto explica que los proyectos no fluyan con la celeridad requerida para una efectiva ejecución de los recursos de estos fondos durante la vigencia.

En relación con el Fondo de Energía Social (FOES) creado por el artículo 118 del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, éste cuenta con los recursos provenientes del ochenta por ciento (80%) de las rentas de congestión calculadas por el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales como producto de las exportaciones de energía eléctrica a los países vecinos dentro de los Convenios de la Comunidad Andina de Naciones.

Estos ingresos se aplican a cubrir hasta cuarenta pesos (\$40) por kilovatio hora del valor de la energía eléctrica destinada al consumo de los usuarios ubicados en zonas de difícil gestión, áreas rurales de menor desarrollo, incluidas sus cabeceras municipales, y en zonas subnormales urbanas.

La cantidad de demanda de energía total cubierta por el Fondo de Energía Social será como máximo un ocho por ciento (8%) del total de la demanda de energía en el sistema interconectado nacional.

En la actualidad, el FOES presenta una reducción en sus ingresos a causa de la disminución considerable en las rentas de congestión⁴⁰ por las menores exportaciones de energía a Ecuador, país para el cual opera el actual marco regulatorio para las transferencias internacionales de energía (TIES). La reducción en las rentas de congestión y en consecuencia de los ingresos para el FOES se viene dando a causa de la disminución sustancial de las exportaciones a Ecuador por causa de los altos niveles de lluvia que ellos han tenido y que ha favorecido al componente propio de generación hidráulica. Por otra parte, estas transacciones se verifican en dólares con el consiguiente efecto negativo de la revaluación del peso, al hacer la conversión.

Esta parece ser la razón más sólida por la cual el Gobierno Nacional busca fuentes alternativas de recursos para el FOES, como las previstas en el artículo 64 del Proyecto de Ley de Presupuesto.

El Ministerio de Minas coincide con la Contraloría en que la redacción de este artículo del Proyecto de Ley de presupuesto no es la más afortunada. Señala que de los recursos no ejecutados por el FAER y el FAZNI, se podrá financiar el FOES. La verdad es que el indicador de ejecución presupuestal de compromisos/apropiación definitiva, como se mostró en los cuadros precedentes, en la actualidad no da margen alguno para actuar en consonancia con lo dispuesto en el mencionado artículo.

En atención a que las rentas del FOES se han menguado considerablemente, se esperaría especificar una fuente más adecuada para robustecer dicho fondo. Una posibilidad sería alimentarlo con ahorros del FAER, es decir, con aquel recaudo por encima del estimado en el Presupuesto General de la Nación.

⁴⁰ Rentas de congestión es la diferencia entre el precio que pone el país exportador y el precio al que toma la energía el país importador. Si es mayor el precio al que toma la energía el país importador habrá renta para el FOES, en caso contrario no.

Recuadro 1

La inversión en el PPGN 2008

En general, buena parte del gasto en inversión se concentra en las Fuerzas Militares y esto gracias al impuesto al patrimonio que, según el mandato de la última reforma tributaria tiene destinación específica: el fortalecimiento de las FFMM; con lo cual se puede señalar que el 100% de esta inversión se financia con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Las adquisiciones nuevas, ascienden a cerca de \$1,4 billones tal (Cuadro 1) y los 15 mayores montos diferentes a los anteriores son del orden de los \$1,2 billones y su desagregación se muestra en el Cuadro

Cuadro 1: Adquisiciones del Ministerio de Defensa Nacional (Millones de \$)	
HELICOPTEROS PARA LA MOVILIDAD DEL EJERCITO NACIONAL	437.516
AVIONES DE TRANSPORTE BOGOTA	274.762
DE HELICOPTEROS DE ATAQUE A NIVEL NACIONAL	165.985
DE MUNICION	113.323
ARMAMENTO AEREO - FUERZA AEREA COLOMBIANA	69.222
DE UNIDADES PATRULLERAS PARA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA Y DE COSTAS EN LA COSTA ATLANTICA Y OCCIDENTE DEL PAIS	61.547
VEHICULOS BLINDADOS REGION NACIONAL	46.782
EQUIPO Y MATERIAL DE COMUNICACIONES	45.100
DE PLATAFORMAS AEREAS DE INTELIGENCIA	42.682
EQUIPO DE TRANSPORTE.	34.511
MATERIAL TECNICO DE INTELIGENCIA	28.286
EQUIPO DE INGENIEROS FIJO Y DE COMBATE	25.741
EQUIPO Y ADECUACION UPS-SALUD DE LAS FUERZAS MILITARES.	16.800
MUNICION PARA LA ARMADA NACIONAL A NIVEL NACIONAL	10.500
EQUIPO DE SISTEMAS.	5.639
EQUIPO AERONAUTICO - AVIONES REGION NACIONAL	5.228
E IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE SEGURIDAD ELECTRONICA Y MEDIDAS PASIVAS PARA LAS BASES AEREAS	4.242
EQUIPOS SATELITALES TACTICOS PORTATILES CON SU CORRESPONDIENTE BOLSA DE MINUTOS PARA SU RESPECTIVA OPERACION NACIONAL	2.371
DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS CON DESTINO A LA RECUPERACION Y RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO A NIVEL NACIONAL Y APORTES DE CAPITAL PARA LA MODERNIZACION TECNOLOGICA	2.000
EQUIPO DE MOVILIDAD PARA LA ARMADA NACIONAL - INFANTERIA DE MARINA A NIVEL NACIONAL	2.000
REPOSICION EQUIPO DE TRANSPORTES - BLINDADOS Y ADMINISTRATIVOS BOGOTA	1.290
DE EQUIPOS Y SISTEMAS DE DATALINK MODERNOS Y EFICIENTES. A NIVEL NACIONAL	1.000
SISTEMA DE COMUNICACIONES AERONAUTICAS	877
EQUIPO TERRESTRE DE APOYO AERONAUTICO (ETAA) A NIVEL NACIONAL	580
RED SISTEMAS METEOROLOGICOS PARA LA FAC	474
EQUIPOS Y ELEMENTOS PARA EL MEJORAMIENTO EN LA REPARACION DEL MATERIAL DEL EJERCITO EN EL BATALLON DE MANTENIMIENTO BOGOTA D.C.	360
EQUIPO DE INVESTIGACION Y CONTROL DE CALIDAD	288
	1.399.106

Cuadro 2. Los 15 proyectos de mayor monto en el Ministerio de Defensa (Millones de \$)	
ACTUALIZACION MODERNIZACION REPOTENCIACION Y EXTENSION DE LA VIDA UTIL DE LAS FRAGATAS MISILERAS A NIVEL NACIONAL	211.765
ACTUALIZACION MODERNIZACION Y EXTENSION DE LA VIDA UTIL DEL EQUIPO AERONAUTICO DE LA FAC A NIVEL NACIONAL	195.255
ADQUISICION Y RENOVACION MATERIAL DE GUERRA.	177.184
ADQUISICION Y DOTACION DE UNIDADES DE SEGURIDAD Y CONTROL FLUVIAL A NIVEL NACIONAL	127.377
REPOSICION AERONAVES DE COMBATE TACTICO FAC	118.779
ACTUALIZACION Y DESARROLLO DE LA FUERZA SUBMARINA DE LA ARMADA NACIONAL COSTA ATLANTICA Y PACIFICA DEL PAIS	75.000
MANTENIMIENTO , REPARACION Y DOTACION UNIDADES A FLOTE, SUBMARINAS, AEREAS Y AUXILIARES A NIVEL NACIONAL	72.725
AMPLIACION Y MODERNIZACION DE LA ESTRUCTURA AERONAVAL DE LA ARMADA NACIONAL A NIVEL NACIONAL	46.669
MANTENIMIENTO MAYOR EQUIPO AERONAUTICO	36.884
ADQUISICION Y DOTACION DE UNIDADES ESPECIALES PARA LA COBERTURA FLUVIAL A NIVEL NACIONAL	35.114
ADQUISICION EQUIPO DE TRANSPORTE.	34.511
ADQUISICION Y RENOVACION DE MUNICIONES DE ARTILLERIA REGION CENTRO ORIENTE	32.507
CONSTRUCCION AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE LOS BATALLONES DE INFANTERIA DEL EJERCITO A NIVEL NACIONAL	31.930
ADQUISICION MATERIAL TECNICO DE INTELIGENCIA	28.286
ADQUISICION EQUIPO DE INGENIEROS FIJO Y DE COMBATE	25.741

Contrario a lo anterior, la inversión del ICBF se financia básicamente, el 99% con recursos propios, es decir con los recursos parafiscales que la Comisión Independiente del Gasto Público pedía eliminar.

El tipo de gasto de inversión que realiza el ICBF se presenta en el Cuadro 3.

Cuadro 3. La Inversión en el ICBF (Millones de \$)	
ASISTENCIA A LA NINEZ Y APOYO A LA FAMILIA PARA POSIBILITAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS	1.229.436
PROTECCION -ACCIONES PARA PRESERVAR Y RESTITUIR EL EJERCICIO INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA NINEZ Y LA FAMILIA	330.627
ASISTENCIA A LA NINEZ Y APOYO A LA FAMILIA PARA POSIBILITAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS A TRAVES DE SUBSIDIOS CONDICIONADOS.	200.000
ADMINISTRACION PARA LA PRODUCCION, COMPRA Y DISTRIBUCION DE ALIMENTOS DE ALTO VALOR NUTRICIONAL	124.028
CONSTRUCCION REMODELACION, MANTENIMIENTO, DOTACION DE SEDES ADMINISTRATIVAS, REGIONALES, CENTROS ZONALES Y UNIDADES DE SERVICIO	58.486
ASISTENCIA A LA NINEZ Y APOYO A LA FAMILIA PARA POSIBILITAR A LOS NINOS EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS -ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA APD. A NIVEL NACIONAL	32.171
IMPLEMENTACION DEL PLAN ESTRATEGICO DE DESARROLLO INFORMATICO Y TECNOLOGICO DEL ICBF -	28.920
ADMINISTRACION PARA LA PRODUCCION, COMPRA Y DISTRIBUCION DE ALIMENTOS DE ALTO VALOR NUTRICIONAL	26.975
ASISTENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SNBF PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE BIENESTAR FAMILIAR	19.947
PROTECCION -ACCIONES PARA PRESERVAR Y RESTITUIR EL EJERCICIO INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA NINEZ Y LA FAMILIA -ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA -APD A NIVEL NACIONAL	13.367
APLICACION DE LA PROMOCION Y FOMENTO PARA LA CONSTRUCCION DE UNA CULTURA DE LOS DERECHOS DE LA NINEZ Y LA FAMILIA	7.839
CAPACITACION DEL PERSONAL ICBF.	4.309
ESTUDIOS SOCIALES OPERATIVOS Y ADMINISTRATIVOS PARA MEJORAR LA GESTION INSTITUCIONAL	3.951
Total	2.080.056

La inversión del Ministerio de la Protección asciende a \$1,7 billones, y los dos principales programas absorben cerca del 66% de la totalidad, tal y como se observa en el cuadro 4. La totalidad de esta inversión se realiza con recursos del Presupuesto General de la Nación

Cuadro 4. Inversión del Ministerio de la Protección Social (Millones de \$)	
AMPLIACION RENOVACION DE LA AFILIACION DEL REGIMEN SUBSIDIADO SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD FOSYGA	550.943
IMPLANTACION FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA.	526.016
IMPLEMENTACION FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL, SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD.	156.000
PROTECCION DE LA SALUD PUBLICA EN EL AMBITO NACIONAL.	150.000
AMPLIACION RENOVACION DE LA AFILIACION DE REGIMEN SUBSIDIADO SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD FOSYGA-ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA A PD A NIVEL NACIONAL	131.850
MEJORAMIENTO DE LA RED DE URGENCIAS Y ATENCION DE ENFERMEDADES CATASTROFICAS Y ACCIDENTES DE TRANSITO SUBCUENTA ECAT FOSYGA	106.500
MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO Y AJUSTE EN LA GESTION DE LAS INSTITUCIONES DE LA RED PUBLICA HOSPITALARIA DEL PAIS.	32.000
ESTUDIO Y ELABORACION DE PROGRAMA DE VULNERABILIDAD SISMICA ESTRUCTURAL EN INSTITUCIONES HOSPITALARIAS A NIVEL NACIONAL.	12.500
CAPACITACION DEL RECURSO HUMANO DEL SECTOR SALUD, BECAS CREDITO.	10.200
ASISTENCIA TECNICA PARA LA PROMOCION DEL TRABAJO DIGNO Y DECENTE	4.500
IMPLANTACION DE PROYECTOS PARA POBLACION EN CONDICIONES ESPECIALES (SALUD MENTAL, DISCAPACITADOS Y DESPLAZADOS), NACIONAL.	4.100
MANTENIMIENTO DEL SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION EN SALUD	3.000
IMPLANTACION DE PROYECTOS PARA POBLACION EN CONDICIONES ESPECIALES NACIONAL- ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA A PD.	2.000
IMPLANTACION DEL PLAN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES DE LA PROTECCION SOCIAL NACIONAL	1.800
PREVENCION Y PROMOCION DE LA SALUD SUBCUENTA DE PROMOCION FOSYGA	1.300
REMODELACION ADECUACION Y DOTACION DE LAS INSTALACIONES DEL MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL	1.205
ASISTENCIA Y PREVENCION EN EMERGENCIAS Y DESASTRES.	1.038
ASISTENCIA TECNICA, CAPACITACION E IMPLEMENTACION DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.	700
DIVULGACION Y PROMOCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO EN COLOMBIA	600
ASISTENCIA TECNICA PARA LA CONFORMACION Y PUESTA EN MARCHA DE OBSERVATORIOS DE EMPLEO A NIVEL NACIONAL.	600
ERRADICACION DE LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL Y TRANSFORMACION DE LOS PATRONES CULTURALES QUE LO LEGITIMAN	500
ASISTENCIA TECNICA A EMPRENDIMIENTOS Y MICROUNIDADES PRODUCTIVAS DE MUJERES TRABAJADORAS VULNERABLES EN COLOMBIA	460
PREVENCION DEL TRABAJO INFANTIL Y PROTECCION DE LOS JOVENES TRABAJADORES A NIVEL NACIONAL	355
DISEÑO DE SISTEMAS DE PRODUCTIVIDAD Y PROMOCION DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO PARA POBLACIONES TRABAJADORAS VULNERABLES, MEDIANTE PREVENCION, FOCALIZACION Y MONITOREO A NIVEL NACIONAL. BOGOTA	305
IMPLANTACION Y DESARROLLO DEL SISTEMA OBLIGATORIO DE GARANTIA DE CALIDAD EN SALUD EN LA REPUBLICA DE COLOMBIA.	300
IMPLEMENTACION DEL CONTROL Y SISTEMATIZACION DE INFORMACION SOBRE MEDICAMENTOS DE CONTROL ESPECIAL EN COLOMBIA.	250
ASISTENCIA TECNICA Y CARACTERIZACION DE LOS MERCADOS DE TRABAJO 1	228
ASISTENCIA TECNICA PARA MODERNIZAR Y OPTIMIZAR EL SISTEMA DE INSPECCION VIGILANCIA Y CONTROL CON DIVULGACION DE LA NORMATIVIDAD LABORAL ORIENTADA A LA CLASE EMPRESARIAL Y TRABAJADORA DEL SECTOR FORMAL	140
	1.699.390

La oficina de Acción Social de la Presidencia de la República participa en el 7.7% del presupuesto total de inversión. Tiene un presupuesto de inversión mayor al del INVIAS, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Educación, el Sena, entre otros. En otras palabras, la Presidencia

de la República a través de Acción Social juega un rol importante en el proceso de inversión pública. En el cuadro 5 se detallan sus programas.

Cuadro 5. Acción Social (Millones de \$)	
IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCION PARA POBLACION VULNERABLE Y ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA NACIONAL - APD.	718.690
PREVENCION Y ATENCION DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO	197.476
IMPLEMENTACION GENERACION DE INGRESOS Y PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA POBLACION DESPLAZADA Y VULNERABLE NACIONAL	177.586
IMPLANTACION PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES	128.000
IMPLEMENTACION DE JUNTOS RED DE PROTECCION SOCIAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EXTREMA A NIVEL NACIONAL	103.056
ADMINISTRACION DE RECURSOS DE COOPERACION TECNICA Y/O FINANCIERA NO REEMBOLSABLE	93.375
IMPLANTACION DE LA ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO SOCIAL DEL PLAN COLOMBIA	55.000
IMPLEMENTACION - OBRAS PARA LA PAZ	39.480
IMPLANTACION DE UN PROGRAMA RED DE SEGURIDAD ALIMENTARIA - RESA REGION NACIONAL	30.000
ASISTENCIA A VICTIMAS DE LA VIOLENCIA POLITICA EN COLOMBIA	30.000
IMPLANTACION PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA - ACUERDO DE COOPERACION HISPANO COLOMBIANO -FAD -	24.801
ADMINISTRACION DE RECURSOS DE COOPERACION INTERNACIONAL TECNICA Y/O FINANCIERA NO REEMBOLSABLE CONTRAPARTIDA NACIONAL.	21.404
APOYO Y ATENCION PSICOSOCIAL EN ZONAS AFECTADAS POR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO	14.000
IMPLANTACION DE PROGRAMAS REGIONALES DE DESARROLLO Y PAZ	13.000
MEJORAMIENTO Y CONSOLIDACION DEL SISTEMA DE INFORMACION DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL -SISRED	5.000
	1.650.868

Recuadro 2

Artículos del Proyecto de Presupuesto General de la Nación

ARTÍCULO 43o. Las obligaciones por concepto de servicios médico-asistenciales, servicios públicos domiciliarios, gastos de operación aduanera, comunicaciones, transporte y contribuciones inherentes a la nómina, causados en el último trimestre de 2007, se pueden pagar con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal de 2008.

La prima de vacaciones, la indemnización a las mismas, las cesantías, las pensiones y los impuestos, se pueden pagar con cargo al presupuesto vigente cualquiera sea el año de su causación.

Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán pagar con cargo al presupuesto vigente, las obligaciones recibidas de las entidades liquidadas que fueron causadas por las mismas, correspondientes a servicios públicos domiciliarios y contribuciones inherentes a la nómina, cualquiera que sea el año de su causación, afectando el rubro que les dio origen.

ARTÍCULO 45o. La Nación podrá emitir bonos en condiciones de mercado u otros títulos de deuda pública para pagar las obligaciones financieras a su cargo causadas o acumuladas a diciembre 31 de 1993, por concepto de pasivo por pensiones y cesantías de las personas beneficiarias del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del sector salud; para sanear los pasivos correspondientes a las cesantías de las universidades estatales, a que se refiere el artículo 88 de la Ley 30 de 1992, del personal administrativo y docente no acogidos al nuevo régimen salarial.

Igualmente, podrá emitir bonos pensionales de que trata la Ley 100 de 1993, en particular para las universidades estatales.

La Nación podrá reconocer como deuda pública las obligaciones a cargo del Instituto Nacional de Concesiones “INCO”, surgidas en los contratos con garantías por concepto de ingresos mínimos garantizados; en estos casos serán reconocidas mediante la emisión de bonos u otros títulos de deuda pública en condiciones de mercado, para lo cual deberá surtirse el procedimiento previsto en el artículo 29 de la Ley 344 de 1996 y sus normas reglamentarias, en lo pertinente.

PARÁGRAFO. La emisión de los bonos o títulos de que trata el presente artículo no implica operación presupuestal y sólo debe presupuestarse para efectos de su redención. El mismo procedimiento se aplicará a los bonos que se expidan en cumplimiento del artículo 29 de la Ley 344 de 1996. Las entidades del Presupuesto General de la Nación que utilicen este mecanismo sólo procederán con los registros contables que sean del caso para extinguir dichas obligaciones en virtud de los acuerdos de pago que suscriban con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTÍCULO 46o. A partir de la vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público extinguirá las obligaciones y los saldos contables existentes por concepto de acuerdos de pago suscritos con las entidades del orden nacional hasta el 31 de diciembre de 2002 y que se

originaron exclusivamente en el reconocimiento como deuda pública de la Nación de obligaciones pendientes de pago a través de títulos de Tesorería, TES, Clase “B”, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 344 de 1996 y el artículo 1 de la Ley 419 de 1997.

ARTÍCULO 54o. Las apropiaciones programadas en la presente Ley para la ejecución de proyectos viales de la red terciaria a cargo de municipios y los aeropuertos que no estén a cargo de la Nación, podrán ser ejecutadas directamente por las entidades especializadas del sector transporte o mediante convenios con las entidades territoriales y/o sus descentralizadas. La responsabilidad de la Nación se limitará a la ejecución de los recursos apropiados en la presente Ley y dicha infraestructura seguirá a cargo de las entidades territoriales y/o sus descentralizadas.

ARTÍCULO 58o. Los recursos presupuestados para el proyecto “CAPACITACIÓN JOVENES EN ACCIÓN” del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, se destinarán inicialmente a la atención de la población desplazada por la violencia, en cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, proferida por la Honorable Corte Constitucional. Una vez se cubra la demanda de la población desplazada, los recursos se podrán destinar a la población no desplazada.

ARTÍCULO 64o. Con los recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas –FAER– y/o del Fondo de Apoyo Financiero a las Zonas no Interconectadas –FAZNI–, que no hayan sido ejecutados a 31 de diciembre de 2007, la Nación – Ministerio de Minas y Energía podrá financiar el Fondo de Energía Social –FOES– creado mediante la Ley 812 de 2003 y cuya vigencia fue prorrogada por la Ley 1151 de 2007.

ANEXO

Anexo. 1. Presupuesto de Funcionamiento e Inversión (Millones de \$)						
	FUNCIONAM ENTO	INVERSION	Total general	FUNCIONAM ENTO (%)	INVERSION (%)	Total general (%)
ACCION SOCIAL	95.709	1.650.868	1.746.577	0,1%	7,7%	1,4%
AGENCIA LOGISTICA F.F. M.M.	550.550	4.952	555.502	0,8%	0,0%	0,4%
ANH	34.071	153.918	187.989	0,1%	0,7%	0,1%
ANTROPOLOGIA E HISTORIA	3.664	1.704	5.368	0,0%	0,0%	0,0%
ARCHIVO GENERAL	5.636	4.887	10.523	0,0%	0,0%	0,0%
ARTESANIAS DE COLOMBIA S.A.	2.726	1.747	4.473	0,0%	0,0%	0,0%
AUDITORIA – GEST GRAL	11.909	1.500	13.409	0,0%	0,0%	0,0%
C.A.M.	1.292		1.292	0,0%	0,0%	0,0%
C.A.S.	1.254		1.254	0,0%	0,0%	0,0%
C.D.A.	1.380	500	1.880	0,0%	0,0%	0,0%
C.R.A.	1.232		1.232	0,0%	0,0%	0,0%
C.R.C.	3.238		3.238	0,0%	0,0%	0,0%
C.R.Q.	2.941		2.941	0,0%	0,0%	0,0%
C.S.B.	1.289	400	1.689	0,0%	0,0%	0,0%
C.V.S.	2.032		2.032	0,0%	0,0%	0,0%
CAJA DE RETIRO MILITAR	1.121.782	1.500	1.123.282	1,7%	0,0%	0,9%
CAJA DE SUELDOS POLICIA	1.345.715		1.345.715	2,1%	0,0%	1,1%
CAMARA – GEST GRAL	168.045	3.250	171.295	0,3%	0,0%	0,1%
CAPRECOM	78.827		78.827	0,1%	0,0%	0,1%
CARDER	1.550		1.550	0,0%	0,0%	0,0%
CARDIQUE	1.356		1.356	0,0%	0,0%	0,0%
CARO Y CUERVO	3.389	1.288	4.677	0,0%	0,0%	0,0%
CARSUCRE	1.267	350	1.617	0,0%	0,0%	0,0%
CASAS FISCALES EJERCITO	20.068	10.170	30.238	0,0%	0,0%	0,0%
CLUB MILITAR	22.852	5.421	28.273	0,0%	0,0%	0,0%
CNTV	111.100		111.100	0,2%	0,0%	0,1%
CODECHOCO	998	400	1.398	0,0%	0,0%	0,0%
COLCIENCIAS	8.218	87.703	95.921	0,0%	0,4%	0,1%
COLDEPORTES	10.518	150.044	160.562	0,0%	0,7%	0,1%
COLEGIO DE BOLIVAR	3.379	220	3.599	0,0%	0,0%	0,0%
COMISION SERVICIO CIVIL	63.781	19.752	83.533	0,1%	0,1%	0,1%
COMISIONADO NAL. POLICIA	7.528		7.528	0,0%	0,0%	0,0%
CONSEJO SUP. DE LA JUDICATU	159.145	102.771	261.916	0,2%	0,5%	0,2%
CONTADURIA GENERAL	8.655	5.540	14.195	0,0%	0,0%	0,0%
CONTRALORIA – GEST GRAL	191.019	21.000	212.019	0,3%	0,1%	0,2%
CORALINA	1.392	500	1.892	0,0%	0,0%	0,0%
CORANTIOQUIA	1.433		1.433	0,0%	0,0%	0,0%
CORMACARENA	1.522	300	1.822	0,0%	0,0%	0,0%
CORPAMAG	2.007		2.007	0,0%	0,0%	0,0%
CORPOAMAZONIA	1.445	250	1.695	0,0%	0,0%	0,0%
CORPOBOYACA	1.350		1.350	0,0%	0,0%	0,0%

CORPOCALDAS	2.130		2.130	0,0%	0,0%	0,0%
CORPOCESAR	1.639	500	2.139	0,0%	0,0%	0,0%
CORPOCHIVOR	1.227		1.227	0,0%	0,0%	0,0%
CORPOGUAJIRA	2.331		2.331	0,0%	0,0%	0,0%
CORPOGUAVIO	559		559	0,0%	0,0%	0,0%
CORPOMOJANA	1.311	350	1.661	0,0%	0,0%	0,0%
CORPONARINO	1.536		1.536	0,0%	0,0%	0,0%
CORPONOR	1.744		1.744	0,0%	0,0%	0,0%
CORPORINOQUIA	1.261		1.261	0,0%	0,0%	0,0%
CORPOURABA	2.122	450	2.572	0,0%	0,0%	0,0%
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	36.314		36.314	0,1%	0,0%	0,0%
CORTOLIMA	1.243		1.243	0,0%	0,0%	0,0%
DANE – GEST GRAL	18.535	70.912	89.447	0,0%	0,3%	0,1%
DANSOCIAL – GEST GRAL	3.929	2.500	6.429	0,0%	0,0%	0,0%
DAS – GEST GRAL	235.983		235.983	0,4%	0,0%	0,2%
DEFENSA CIVIL	12.422	1.294	13.716	0,0%	0,0%	0,0%
DEFENSORIA	147.289	6.900	154.189	0,2%	0,0%	0,1%
DERECHO DE AUTOR	1.696		1.696	0,0%	0,0%	0,0%
DERMATOL. FEDERICO LLERAS	2.713		2.713	0,0%	0,0%	0,0%
DEUDA PUBLICA	0		39.097.060	0,0%	0,0%	31,1%
DIMAR	36.069	7.462	43.531	0,1%	0,0%	0,0%
DIR. GRAL. COMERCIO EXTERIO	11.485	1.130	12.615	0,0%	0,0%	0,0%
DNP – GEST GRAL	34.437	187.660	222.097	0,1%	0,9%	0,2%
ESAP	33.998	28.501	62.499	0,1%	0,1%	0,0%
ESTUPEFACIENTES	29.764	122.493	152.257	0,0%	0,6%	0,1%
ETESA	6.715	0	6.715	0,0%	0,0%	0,0%
FISCALIA – GEST GRAL	1.059.579	70.500	1.130.079	1,6%	0,3%	0,9%
FONAM – GEST GRAL	0	29.446	29.446	0,0%	0,1%	0,0%
FONCOMUNICACIONES	146.044	453.670	599.714	0,2%	2,1%	0,5%
FONDANE	1.095	3.000	4.095	0,0%	0,0%	0,0%
FONDAS	44.725	125.847	170.572	0,1%	0,6%	0,1%
FONDO CONGRESO - CESANTIAS	16.649	0	16.649	0,0%	0,0%	0,0%
FONDO CONGRESO-PENSIONES	227.681	480	228.161	0,3%	0,0%	0,2%
FONDO CONTRALORIA	50.876	3.259	54.135	0,1%	0,0%	0,0%
FONDO NAL. REGALIAS	3.046	386.398	389.444	0,0%	1,8%	0,3%
FONDO PASIVOS F.F.N.N. - SA	95.646		95.646	0,1%	0,0%	0,1%
FONDO PASIVOS FFNN-PENSIONE	237.582		237.582	0,4%	0,0%	0,2%
FONDO VIVIENDA REGISTRADURI	7.849		7.849	0,0%	0,0%	0,0%
FONPOLICIA – GEST GRAL	162.978		162.978	0,3%	0,0%	0,1%
FONREGISTRADURIA	14.326	24.500	38.826	0,0%	0,1%	0,0%
FONRELACIONES	140.500	12.118	152.618	0,2%	0,1%	0,1%
FONVIVIENDA	505	407.669	408.174	0,0%	1,9%	0,3%
FUNPUBLICA-GEST GRAL	8.268	2.758	11.026	0,0%	0,0%	0,0%
HOSPITAL MILITAR	152.408	3.973	156.381	0,2%	0,0%	0,1%
ICA	58.325	65.116	123.701	0,1%	0,3%	0,1%
ICBF	226.168	2.080.056	2.306.224	0,3%	9,8%	1,8%
ICFES	41.191	15.672	59.070	0,1%	0,1%	0,0%

IDEAM	26.433	7.800	34.233	0,0%	0,0%	0,0%
IGAC	31.792	41.452	73.244	0,0%	0,2%	0,1%
INCI	2.909	988	3.897	0,0%	0,0%	0,0%
INCO	10.705	462.350	531.167	0,0%	2,2%	0,4%
INCODER	55.532	262.658	318.190	0,1%	1,2%	0,3%
INFORMACION Y ANALISIS FINA	4.867		4.867	0,0%	0,0%	0,0%
INGEOMINAS	30.309	43.630	73.939	0,0%	0,2%	0,1%
INPEC	648.215	18.250	666.465	1,0%	0,1%	0,5%
INS	12.841	19.960	32.801	0,0%	0,1%	0,0%
INSOR	2.538	1.019	3.558	0,0%	0,0%	0,0%
INST. CANCEROLOGIA	32.655	1.617	34.272	0,1%	0,0%	0,0%
INST. DE ROLDANILLO	2.462	254	2.716	0,0%	0,0%	0,0%
INST. DEL CESAR	1.950	750	2.700	0,0%	0,0%	0,0%
INST. SAN ANDRES	1.036	135	1.171	0,0%	0,0%	0,0%
INST. SIMON RODRIGUEZ	2.555		2.555	0,0%	0,0%	0,0%
INST. TOLIMENSE	4.707	100	4.807	0,0%	0,0%	0,0%
INSTITUTO ESTUDIOS MINPUBLI	2.264	5.000	7.264	0,0%	0,0%	0,0%
INVIAS	69.964	1.621.157	1.825.454	0,1%	7,6%	1,5%
INVIMA	22.380	19.812	42.192	0,0%	0,1%	0,0%
IPSE	34.659	10.286	44.945	0,1%	0,0%	0,0%
ISER	2.385		2.385	0,0%	0,0%	0,0%
ITSA	3.078	1.095	4.173	0,0%	0,0%	0,0%
JUNTA CENTRAL DE CONTADORES	1.791		1.791	0,0%	0,0%	0,0%
MEDICINA LEGAL	70.973	13.350	84.323	0,1%	0,1%	0,1%
MINAGRICULT. - BANCO AGRARIO		60.000	60.000	0,0%	0,3%	0,0%
MINAGRICULTURA – GEST GRAL	291.961	754.400	1.046.361	0,4%	3,5%	0,8%
MINAMBIENTE-GEST GRAL	59.556	377.204	436.760	0,1%	1,8%	0,3%
MINCOMERCIO GEST GRAL	124.174	48.012	172.186	0,2%	0,2%	0,1%
MINCOMUNIC. – GEST GRAL	31.263		31.263	0,0%	0,0%	0,0%
MINCULTURA – GEST GRAL	94.482	62.518	157.000	0,1%	0,3%	0,1%
MINDEFENSA - ARMADA	711.614	734.226	1.445.840	1,1%	3,4%	1,2%
MINDEFENSA - COMANDO GENERA	30.505	27.433	57.938	0,0%	0,1%	0,0%
MINDEFENSA - EJERCITO	4.211.591	1.169.518	5.381.109	6,5%	5,5%	4,3%
MINDEFENSA - FUERZA AEREA	701.229	941.480	1.642.709	1,1%	4,4%	1,3%
MINDEFENSA - GESTION GRAL.	882.010	34.435	916.445	1,4%	0,2%	0,7%
MINDEFENSA - SALUD	495.720	39.188	534.908	0,8%	0,2%	0,4%
MINEDUCACION – GEST GRAL	15.143.713	830.151	15.973.864	23,3%	3,9%	12,7%
MINHACIENDA-GEST GRAL	9.035.898	765.858	9.801.755	13,9%	3,6%	7,8%
MININTERIOR GEST GRAL	200.271	416.052	616.323	0,3%	2,0%	0,5%
MINMINAS – CREG -	7.187	7.073	14.260	0,0%	0,0%	0,0%
MINMINAS – GEST GRAL	26.554	1.631.156	1.657.710	0,0%	7,6%	1,3%
MINPUBLICO – GEST GRAL	254.306	8.014	262.320	0,4%	0,0%	0,2%
MINRELACIONES-GEST GRAL	177.994		177.994	0,3%	0,0%	0,1%
MINTRANSPORTE – GEST GRAL	63.608	53.792	117.401	0,1%	0,3%	0,1%
MINTRANSPORTE-SUPERPUERTOS	11.383		11.383	0,0%	0,0%	0,0%
NASA KI WE	1.444	2.000	3.444	0,0%	0,0%	0,0%
PARTICIPACION CIUDADANA	1.375		1.375	0,0%	0,0%	0,0%

PASCUAL BRAVO	8.344	4.839	13.183	0,0%	0,0%	0,0%
POLICIA NACIONAL (SALUD)	467.778	3.027	470.805	0,7%	0,0%	0,4%
POLICIA NAL. - GEST GRAL	4.002.243	446.524	4.448.767	6,1%	2,1%	3,5%
PRESIDENCIA-GEST GRAL	276.631	150.185	426.816	0,4%	0,7%	0,3%
PROTECCION GEST GRAL	16.731.481	1.699.390	18.430.871	25,7%	8,0%	14,7%
RAMA - CONSEJO DE ESTADO	27.970		27.970	0,0%	0,0%	0,0%
RAMA - CORTE CONSTITUCIONAL	12.846		12.846	0,0%	0,0%	0,0%
RAMA - TRIBUNALES Y JUZGADO	1.046.626		1.046.626	1,6%	0,0%	0,8%
REGISTRADURIA - GEST GRAL	226.729	89.210	315.939	0,3%	0,4%	0,3%
SANATORIO AGUA DE DIOS	23.297		23.297	0,0%	0,0%	0,0%
SANATORIO CONTRATACION	8.405		8.405	0,0%	0,0%	0,0%
SENA	53.733	1.263.033	1.316.962	0,1%	5,9%	1,0%
SENADO - GESTION GRAL	121.999	3.250	125.249	0,2%	0,0%	0,1%
SUPERFINANCIERA	106.269	12.678	118.947	0,2%	0,1%	0,1%
SUPERINDUSTRIA Y COMERCIO	30.738	7.059	37.797	0,0%	0,0%	0,0%
SUPERNOTARIADO	159.691	188.433	348.124	0,2%	0,9%	0,3%
SUPERSALUD	31.449	22.957	54.406	0,0%	0,1%	0,0%
SUPERSERVIPUBLICOS	45.405	13.851	59.256	0,1%	0,1%	0,0%
SUPERSOCIEDADES	57.118	5.155	62.273	0,1%	0,0%	0,0%
SUPERSOLIDARIA	5.875	1.849	7.724	0,0%	0,0%	0,0%
SUPERSUBSIDIO	7.994	4.100	12.094	0,0%	0,0%	0,0%
SUPERVIGILANCIA SEGUR. PRIV	5.492	1.648	7.140	0,0%	0,0%	0,0%
TECNICO CENTRAL	6.861	2.625	9.486	0,0%	0,0%	0,0%
UAE - DIAN	370.749	352.034	722.783	0,6%	1,7%	0,6%
UAE AGUA POTABLE SANEAMIENT	9.563	3.500	13.063	0,0%	0,0%	0,0%
UAE FONDO ESTUPEFACIENTES	7.104		7.104	0,0%	0,0%	0,0%
UAE-C. REGULTELECOMUC	6.704	2.190	8.894	0,0%	0,0%	0,0%
UAE-PARQUES NALES	14.981	14.000	28.981	0,0%	0,1%	0,0%
U. E. AERONAUTICA	201.721	184.899	388.762	0,3%	0,9%	0,3%
UPME	4.323	6.649	10.972	0,0%	0,0%	0,0%
Total general	65.098.116	21.322.809	125.715.234	100,0%	100,0%	100,0%