

¿Hacia dónde se dirigen los recursos de Inversión del Presupuesto General de la Nación?*

ANA MARÍA IREGUI B.
LIGIA MELO B.
JORGE RAMOS F. *

Fecha de recepción: 7 de noviembre de 2006

Fecha de aprobación: 14 de diciembre de 2006

* Una versión similar de este documento fue publicada en la Revista del Banco de la República de junio 2006

** Los resultados y opiniones son responsabilidad exclusiva de los autores y su contenido no compromete al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Este trabajo se benefició de las discusiones con Carolina Soto, Rutti Ortiz, Leonardo Buitrago, José Fernando Arias y Liliana María Rodríguez del Departamento Nacional de Planeación; Lelio Rodríguez del Ministerio de Hacienda; Blanca Cortés, Orlando Ortiz, Pedro Rincón y Ximena Sánchez del Invías. Se agradecen los comentarios de José Leibovich a una versión anterior. Por último, en la realización de este trabajo contamos con la valiosa colaboración de Ángela María Muñoz.

RESUMEN:

En este documento se presenta una descripción de las características y los aspectos más importantes del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación. Se analiza el destino y distribución de los recursos, las interrelaciones entre el marco normativo y el proceso de programación presupuestal y el vínculo entre la política y la asignación de los recursos públicos. En términos generales el componente de inversión del PGN corresponde a una recopilación de proyectos de diferente naturaleza, de los cuales un porcentaje relativamente pequeño se asigna a infraestructura y adquisición de equipo. Este hecho contrasta con la definición de inversión de las cuentas nacionales que corresponde a formación bruta de capital fijo.

Palabras clave: inversión, presupuesto, gasto público.

ABSTRACT:

In this document a description of the characteristics and the most important aspects of the component of investment of the General Budget of the Nation appears. One analyzes the destiny and distribution of the resources, the interrelations between the normative frame and the process of budgetary programming and the bond between the policy and the allocation of the resources public. In general terms the component of investment of the PGN corresponds to a compilation of projects of different nature, which a relatively small percentage assigns to infrastructure and acquisition of equipment. This fact contrasts with the definition of investment of the national accounts that corresponds to gross formation of fixed capital.

Key words: Investment, budget, public cost

1. Introducción

Las discusiones sobre el presupuesto generalmente se desarrollan en un contexto muy especializado, en el cual solo participan las autoridades económicas y unos pocos analistas conocedores del tema. Este hecho contrasta con la importancia que tiene el presupuesto, al ser uno de los principales instrumentos de la política económica, que refleja las decisiones en materia de impuestos, deuda y gasto público. El desinterés por el estudio del presupuesto puede estar asociado, a la dificultad para evaluar su contenido y a las características del documento, así como a las complejidades del proceso presupuestal que involucran aspectos normativos, económicos y políticos.

Desde el punto de vista económico el

Presupuesto General de la Nación (PGN) está dividido en un componente de funcionamiento, uno de deuda y uno de inversión. Este último componente es fundamental ya que la inversión pública constituye uno de los determinantes del crecimiento económico y es una de las variables que permite identificar la labor y las prioridades del Estado en cada periodo de gobierno. No obstante, es difícil establecer el alcance económico de la inversión presupuestal, ya que los proyectos que la integran comprenden gasto social, gasto en infraestructura, subsidios y capitalizaciones, entre otros, lo que impide delimitar claramente la política de inversión nacional.

Dadas estas limitaciones y la ausencia de trabajos que analicen el presupuesto de inversión, el objetivo de este estudio es presentar una descripción detallada

de las características y los aspectos más importantes del componente de inversión del PGN. Más específicamente, se analiza el destino de los recursos, las interrelaciones entre el proceso de programación y los documentos y normas que sirven de base para desarrollar este proceso. Además, se evalúa el vínculo entre la política y la asignación de los recursos públicos a través del presupuesto de inversión. Es importante mencionar que este documento constituye la primera etapa de un proyecto de investigación más amplio, sobre los efectos económicos de la inversión pública en Colombia.

Este documento contiene cinco secciones adicionales a esta introducción. En la segunda sección se presenta brevemente el marco normativo del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación. La tercera incluye una descripción de los principales indicadores del presupuesto. En la cuarta sección se analiza el presupuesto de inversión por entidades, programas, subprogramas y fuente de recursos. En la quinta sección se realiza el análisis de la economía política del presupuesto, la inflexibilidad del mismo y la duplicidad de funciones de gasto. En la última sección se presentan algunos comentarios finales al documento.

2. Marco normativo del presupuesto general de la nación

El Presupuesto General de la Nación (PGN), que incluye al Gobierno Nacional Central y a los establecimientos públicos del orden nacional, está integrado por un presupuesto de ingresos y uno de gastos. Este último, comprende un presupuesto de funcionamiento, uno de deuda y uno de inversión. Las normas que regulan el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del PGN están contenidas en el Decreto 111 de 1996, el cual compila las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Adicionalmente, en el año 2003 se expidió la Ley 819, que creó el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y estableció normas sobre transparencia y responsabilidad fiscal, tendientes a garantizar la sostenibilidad de la deuda y la estabilidad macroeconómica¹. Recientemente, se expidió el Decreto 4730 de 2005, que realizó algunos ajustes al proceso de programación presupuestal, creó los Comités Sectoriales de Presupuesto e introdujo el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)².

El proceso presupuestal consta de tres etapas principales. La primera corresponde a la preparación del presupuesto,

¹ El MFMP incluye proyecciones fiscales para el sector público consolidado, en un horizonte de 10 años, con el fin de presentar la situación futura de las finanzas públicas, la sostenibilidad de la deuda y los eventuales riesgos que pudieran afectar el comportamiento fiscal en el mediano plazo. Este documento se presenta a las comisiones económicas del Congreso antes del 15 de junio de cada año.

² El MGMP define unos techos sectoriales de gasto para las entidades que integran el Presupuesto General de la Nación, en un periodo de 4 años. Este documento se presenta para aprobación del Consejo de Ministros antes del 30 de junio de cada año.

en la cual juegan un papel importante el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los Establecimientos Públicos del orden Nacional. La segunda etapa comprende el estudio y aprobación de la Ley de presupuesto por parte del Congreso de la República y la tercera corresponde a la ejecución y cierre del presupuesto. A continuación se describen las principales etapas del proceso presupuestal haciendo énfasis en el componente de inversión del PGN.

La preparación del presupuesto de inversión del PGN está a cargo del DNP, entidad que toma como base de la programación el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el MFMP que a su vez contiene el Plan Financiero aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y el MGMP. El PND establece los programas y prioridades del gobierno en materia de inversión³. Por su parte, el Plan Financiero determina la coherencia macroeconómica del PGN y define el monto (cuota de inversión) de los aportes de la Nación que se destinan a inversión.

Con anterioridad a la definición del monto de los aportes de la Nación destinados al presupuesto de inversión, las entidades envían un anteproyecto de

presupuesto que contiene sus necesidades de gasto. Estos anteproyectos son compilados por la Dirección General de Presupuesto para ser enviados posteriormente a las comisiones económicas del Congreso durante la primera semana de abril de cada año. A partir de 2007, los anteproyectos de inversión se elaborarán tomando en consideración las metas establecidas en el MGMP. Este último documento es elaborado por los Comités Sectoriales de Presupuesto, consultando las evaluaciones de impacto y resultados realizadas por el Ministerio de Hacienda y el DNP, y debe ser aprobado por el Consejo de Ministros antes del 30 de junio de cada año. El Proyecto de PGN debe coincidir con las metas del primer año del MGMP; para los años siguientes las metas son de carácter indicativo.

Una vez definida la cuota global de inversión por parte del Ministerio de Hacienda, el DNP distribuye los recursos entre los ministerios y sus entidades adscritas y vinculadas, para que estas elaboren formalmente el anteproyecto de presupuesto. En el mes de marzo de cada año, se programan los Comités Preliminares de Ingreso con el fin de estimar los recursos propios de los establecimientos públicos del orden Nacional para la siguiente vigencia⁴.

³ El Plan Nacional de Desarrollo se presenta al Congreso durante los primeros 6 meses del periodo presidencial y consta de una parte general y de un plan de inversiones públicas para el Gobierno Nacional Central, los gobiernos territoriales y los establecimientos públicos. Una vez estudiado su contenido, el Congreso expide el Plan Nacional de Inversiones, mediante una Ley que tiene prelación sobre las demás leyes (Artículo 341 de la Constitución Política).

⁴ Estos comités están conformados por un representante de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un representante de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP, y dos representantes de los establecimientos públicos (uno del área financiera y otro de la oficina de planeación).

Posteriormente, entre los meses de abril y mayo, el DNP programa los Comités Funcionales de Inversión, que están encargados de estudiar y discutir los anteproyectos de inversión de cada entidad⁵. La Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP con base en el trabajo de estos comités funcionales elabora el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), que es la base del proyecto de PGN de inversión, una vez aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Los proyectos incluidos en el presupuesto deben estar registrados en el Banco Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN)⁶.

El POAI aprobado es remitido, antes del 20 de julio, a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su inclusión en el proyecto de PGN, que debe ser presentado al Congreso durante los 10 primeros días de las sesiones ordinarias que se inician el 20 de julio de cada año. A partir de este momento, se inicia la etapa de estudio del proyecto de presupuesto.

Las comisiones económicas de Senado y Cámara tienen hasta el 15 de agosto

para determinar si el proyecto de presupuesto se ajusta al estatuto orgánico. En caso de que no se ajuste, el proyecto de PGN es devuelto al Ministerio de Hacienda para que realice las modificaciones correspondientes y lo reenvíe de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto. Las Comisiones aprueban el monto definitivo del presupuesto de gastos antes del 15 de septiembre y el proyecto de PGN antes del 25 del mismo mes. Las plenarias inician la discusión del PGN el 1 de octubre y el Congreso tiene hasta la media noche del 20 de octubre para expedirlo. Si no lo hace, regirá el proyecto pre-sentado por el Gobierno incluyendo las modificaciones aprobadas en primer debate⁷. Posteriormente, el Gobierno Nacional expide el Decreto de Liquidación del PGN antes del 31 de diciembre de cada año.

Cuando el Gobierno Nacional no presenta el proyecto de presupuesto, durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias del Congreso, o cuando la Corte Constitucional declara inexecutable la Ley de presupuesto en su conjunto, rige el presupuesto del año anterior que se repite de acuerdo con las normas del Estatuto Orgánico.

⁵ Estos comités están conformados por un representante de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un representante de la entidad respectiva, un representante del ministerio al cual está adscrita la entidad y dos representantes del DNP (uno de la Dirección técnica correspondiente y otro de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas).

⁶ El BPIN "...es un sistema de información sobre programas y proyectos de inversión pública, viables técnica, financiera, económica, social, institucional y ambientalmente, susceptibles de ser financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación" (DNP, 2005 p. 23). Este banco fue creado por la Ley 38 de 1989, y su funcionamiento, organización y operatividad fue establecido por el Decreto 841 de 1990.

⁷ Esta situación se conoce como "Dictadura Fiscal".

La última etapa corresponde a la ejecución del presupuesto, que está a cargo de las entidades que conforman el PGN. Los compromisos constituyen el primer paso en la ejecución y corresponden a obligaciones adquiridas con cargo a las apropiaciones incluidas en el presupuesto, mediante convenios o contratos legalmente constituidos (DNP, 2002). El segundo paso, es el pago de las obligaciones que están sujetas al Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), que es un instrumento mediante el cual se fijan los montos máximos de pago, tanto con recursos de la Nación como con recursos propios de los establecimientos públicos.

Dentro de una vigencia fiscal pueden presentarse modificaciones al PGN: i) traslados; ii) distribuciones con previo concepto del DNP; iii) adiciones; iv) aplazamientos y recortes; y v) vigencias expiradas. Algunas de estas modificaciones requieren el trámite de un proyecto de Ley ante el Congreso, como en el caso de los traslados que afectan el valor de los programas o subprogramas y las adiciones al presupuesto.

De otro lado, dentro de un año fiscal se pueden aprobar *vigencias futuras*, que son autorizaciones de gasto con cargo a presupuestos de vigencias posteriores en aquellos casos en los que la ejecución de un proyecto toma más de un año y se requiere asegurar su financiación. Las autorizaciones de vigencias futuras requieren aprobación del CONFIS. La

Ley 225 de 1995 introdujo la figura de las *vigencias futuras excepcionales*, mediante las cuales el CONFIS puede "...autorizar la asunción de compromisos que afecten vigencias futuras sin que exista apropiación o afectación presupuestal en la vigencia en que se autorizan" (DNP, 2002 p. 26).

El cierre del presupuesto se realiza el 31 de diciembre de cada año. Las apropiaciones sobre las cuales no exista compromiso expiran en esa fecha. Los compromisos pendientes de pago generan cuentas por pagar y aquellos legalmente constituidos cuyo objeto no se cumplió durante el año fiscal que termina dan lugar a reservas presupuestales. Tanto las cuentas por pagar como las reservas de apropiación se ejecutan en la siguiente vigencia y conforman lo que se denomina el rezago presupuestal.

Con base en lo anterior, se puede concluir que en la etapa de preparación del PGN de inversión intervienen múltiples documentos, que dificultan la comprensión y la transparencia del presupuesto. Al respecto, Ayala y Perotti (2000), Ayala (2001) y Echeverry, Fergusson y Querubín (2004) señalan que la proliferación de estos sería útil solo si cada uno de ellos tuviera una función diferenciada, se pudieran comparar entre sí y fuera fácil pasar de uno a otro.

En el caso colombiano, el PGN debe ser consistente con el PND, el Plan Nacional

de Inversiones, el Plan Financiero, el MFMP, el MGMP y el POAI. Estos documentos no tienen la misma cobertura. Mientras el PND abarca al Gobierno Nacional Central, a los establecimientos públicos y a los gobiernos territoriales, el MFMP y el Plan Financiero incluyen al sector público consolidado (sector público no financiero, Banco de la República y Fondo de Garantías de Instituciones Financieras - FOGAFIN) y el MGMP y el POAI comprenden al Gobierno Nacional Central y a los establecimientos públicos del orden nacional. De otro lado, la cuota de inversión que se obtiene a partir del Plan Financiero requiere, para su determinación, de un proceso de cálculo que no es fácilmente comprensible para la opinión pública en general; de hecho el valor de esta cuota no es un dato explícito en los planes financieros anuales. Así mismo, vale la pena destacar que no es claro el vínculo entre el PND y el presupuesto, debido a la percepción de corto plazo en el diseño de la política económica y al continuo ajuste en las prioridades de inversión durante el periodo de gobierno.

Por último, vale la pena destacar algunas incoherencias en las normas presupuestales. Por ejemplo, mediante la Ley 179 de 1994 (Artículo transitorio 62) se intentó sin éxito eliminar gradualmente las reservas de apropiación⁸.

Recientemente, la Ley 819 de 2003 (Artículo 8) busca de nuevo eliminarlas a partir del año 2007, pero no sabe si este objetivo será alcanzable en la práctica o se requerirán nuevas normas hacia el futuro. Por otro lado, las disposiciones generales de la Ley de presupuesto han sido utilizadas como una salida legal a las restricciones impuestas por otras normas o para establecer regulaciones que están por fuera del presupuesto. Por ejemplo, en el artículo 74 de las disposiciones generales del PGN de 2006 (Ley 998 de 2005) se señala que la Comisión Nacional del Servicio Civil cobrará, a los aspirantes a participar en los concursos de ingreso a la carrera administrativa o de ascensos dentro de la misma, una suma expresada en salarios mínimos.

3. algunos indicadores sobre el presupuesto de gastos de la nación

Como se mencionó anteriormente, el PGN incluye las apropiaciones para funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. En términos generales, el presupuesto se financia con aportes de la Nación y con recursos propios de los establecimientos públicos. Desde mediados de la década de los noventa el componente de inversión, sobre el cual se centra este documento, ha venido perdiendo participación como porcentaje del PIB, pasando de representar

⁸ Las reservas de apropiación han constituido uno de los problemas presupuestales más importantes, por cuanto en ellas se reflejan las dificultades de ejecución de las entidades y la incapacidad financiera del gobierno para pagar los compromisos establecidos en las leyes de presupuesto.

5.5% del PIB en 1995 a 4.8% del PIB en 2006. Esta caída se explica en mayor medida por los menores recursos de los establecimientos públicos destinados a inversión, que descendieron de 1.8% del

PIB en el primer año a 1.4% del PIB en el último año. Durante el mismo periodo los aportes de la Nación al presupuesto de inversión cayeron de 3.7% del PIB a 3.4% del PIB (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Presupuesto General de la Nación: Componente de Inversión^{1/}
%

Año	Porcentaje del PIB			Participación dentro del presupuesto total	Porcentaje de ejecución ^{2/}	Rezago constituido / PIB
	Gobierno Central	Establecim. públicos	Total			
1995	3.7	1.8	5.5	25.3	88.5	n d.
1996	4.8	1.8	6.5	26.3	94.5	n d.
1997	4.5	1.9	6.5	25.6	93.1	1.9
1998	3.6	1.6	5.2	19.3	93.5	1.5
1999	3.7	2.0	5.7	18.3	81.9	2.0
2000	3.0	1.3	4.3	15.1	87.1	1.1
2001	4.6	1.5	6.1	18.3	91.9	1.8
2002	3.8	1.4	5.2	15.9	85.6	1.7
2003	2.7	1.2	3.9	12.5	97.9	1.3
2004	3.1	1.3	4.4	13.7	95.2	1.5
2005	3.2	1.2	4.4	13.5	93.9	1.3
2006	3.4	1.4	4.8	14.0	n d.	n d.

nd. No Disponible

^{1/}Incluye Gobierno Nacional Central y Establecimientos Públicos.

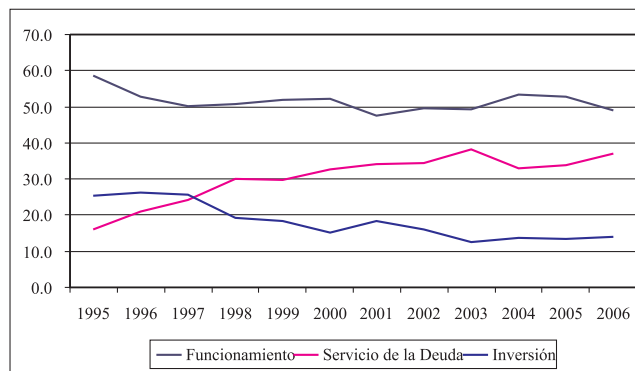
^{2/} Calculado como compromisos / apropiaciones definitivas.

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos tomados de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación.

Entre 1995 y 2006, la inversión también perdió participación dentro del PGN, en gran parte como resultado del deterioro de la situación fiscal que dio lugar a un aumento en el saldo de la deuda pública y, en consecuencia, a los pagos por concepto de amortizaciones e intereses. La inversión pasó de representar el 25.3%

del PGN en 1995 al 14% del PGN en 2006, en tanto que las apropiaciones para el servicio de la deuda, ascendieron del 16.1% del PGN al 36.9% del PGN en el mismo periodo (Ver Gráfico 1). Las apropiaciones para funcionamiento se mantuvieron relativamente estables, fluctuando alrededor del 52% del PGN.

Gráfico 1
Distribución de las apropiaciones definitivas del PGN 1995-2005
%



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al evaluar el proceso de ejecución del presupuesto de inversión, se observa que las pérdidas de apropiación fueron relativamente pequeñas en la mayoría de los años, con un porcentaje ejecutado promedio de 91.2% entre 1995 y 2005. Las cuentas por pagar y las reservas de apropiación, que constituyen el denominado rezago presupuestal, alcanzaron en promedio el 1.6% del PIB; esto significa que aproximadamente una

tercera parte de la apropiación definitiva para inversión queda pendiente de pago en cada vigencia. Esta situación podría estar reflejando los límites a los pagos que impone el PAC o las dificultades en el proceso de ejecución que enfrentan las entidades (Ver Cuadro 1).

Al comparar el presupuesto inicial con el final, se observa que, con excepción

de 1997 y 1998, en todos los años se han realizado adiciones al presupuesto de inversión. En general, estas adiciones han sido pequeñas y solo en el año 2001 su monto superó el 1% del PIB. Este hecho refleja un buen proceso de programación, lo que significa que el

presupuesto inicialmente aprobado define adecuadamente la política en materia de inversión y contiene la mayor parte de los proyectos y programas que se pretende ejecutar (Ver Cuadro 2)⁹.

Cuadro 2
Inversión en el Presupuesto General de la Nación
Diferencia entre el presupuesto final y el inicial
% PIB

Año	Aportes de la Nación	Recursos Propios	Total
1995	0.07	0.16	0.23
1996	0.19	0.12	0.32
1997	-0.29	0.00	-0.29
1998	-0.19	-0.13	-0.33
1999	0.23	0.27	0.50
2000	0.35	0.04	0.39
2001	1.15	0.19	1.34
2002	0.29	0.06	0.35
2003	0.44	0.11	0.55
2004	0.59	0.17	0.76
2005	0.02	0.03	0.05

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

En cuanto a la distribución sectorial de las apropiaciones definitivas de inversión, las partidas para transporte y para educación y cultura han sido las más importantes, representando, en promedio, el 29.1% del PGN de inversión entre 1995 y 2006. Los sectores de salud y desarrollo comunitario han ganado participación dentro del PGN de inversión pasando de 8.7 a 15.4% y de

8.7 a 14.1% durante el mismo periodo, respectivamente. Por su parte, las apropiaciones dirigidas al sector gobierno (incluye, entre otros proyectos, partidas para la atención de emergencias y desastres y para relaciones exteriores), que fue el más importante entre 2000 y 2005, perdieron participación en el PGN de inversión, descendiendo de 28.2% en 2002 a 8.3% en 2006 (Ver Cuadro 3).

⁹ Por razones institucionales o legales, durante la década de los ochenta, si existían grandes diferencias entre el presupuesto inicial y el definitivo, lo que impedía evaluar oportunamente la política de gasto del gobierno de turno (Ver Bernal, Montilla y Rueda, 1988).

Cuadro 3
Inversión en el Presupuesto General de la Nación
Distribución de las apropiaciones definitivas por sector y crecimiento real en pesos (1995-2006)
%

SECTOR	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Crec. Real (1995-2006)
Defensa y seguridad	3.1	4.4	8.4	4.1	4.5	4.4	6.3	8.8	9.9	7.4	6.1	7.6	179.5
Industria y comercio	1.2	1.5	1.2	0.7	1.0	1.5	1.1	0.7	0.8	0.6	0.7	0.9	-11.8
Salud	8.7	10.6	11.5	14.4	11.9	8.8	10.0	9.9	11.8	14.6	13.2	15.4	102.4
Comunicaciones	0.9	1.2	0.2	1.8	1.1	1.5	1.1	1.2	0.7	1.0	1.0	1.2	52.9
Energía	3.6	6.3	9.9	5.4	4.6	4.1	5.1	2.9	3.8	5.9	6.9	6.4	100.1
Transporte	25.1	22.1	17.5	18.3	18.7	17.1	16.0	15.8	13.0	14.2	14.9	20.6	-6.5
Educación y cultura	12.3	14.0	14.4	19.4	8.7	9.6	7.4	7.7	8.9	10.6	11.2	11.2	4.1
Justicia	3.4	3.2	3.4	4.2	4.1	2.8	2.3	2.4	2.0	2.5	2.3	2.2	-26.8
Medio ambiente	3.0	2.5	4.1	5.4	2.7	2.6	2.4	1.0	0.6	2.4	2.5	2.9	9.9
Gobierno	3.9	3.4	2.8	3.0	18.2	24.2	27.0	28.2	26.4	17.7	18.1	8.3	145.0
Agropecuaria	6.7	9.4	5.8	4.7	3.4	2.9	3.4	4.9	2.6	2.9	2.9	3.9	-34.5
Saneamiento básico	3.8	2.7	1.9	1.2	0.8	0.6	0.7	0.7	0.7	1.7	1.1	1.5	-54.5
Trabajo y seguridad social	4.7	5.0	6.5	4.2	9.2	4.0	2.6	2.9	3.2	2.9	2.5	2.2	-47.5
Vivienda	6.3	4.8	4.3	3.4	2.4	2.8	2.3	2.1	2.6	3.5	3.1	1.7	-69.4
Desarrollo comunitario	8.7	8.9	8.1	9.8	8.6	13.2	12.2	10.7	13.0	12.1	13.3	14.1	85.4
Admón. del Estado	4.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	-98.0
pago de reservas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	14.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

Al examinar la evolución de las apropiaciones entre 1995 y 2006, se observa que los sectores de defensa y seguridad, gobierno, salud y energía registraron las tasas de crecimiento real más altas, con porcentajes de 179.5, 145, 102.4 y 100.1%, respectivamente. Al mismo tiempo, los sectores de vivienda, saneamiento básico, trabajo y seguridad social y agropecuario registraron caídas reales de 69.4, 54.5, 47.5 y 34.5%, respectivamente.

4. Análisis del presupuesto de inversión

Desde el punto de vista presupuestal no existe una definición precisa sobre lo que debe considerarse como inversión. Por esta razón, dentro del presupuesto de inversión se incluye un porcentaje

importante de gasto que no corresponde a formación bruta de capital fijo (FBCF)¹⁰. Durante el periodo 2003-2005, en promedio, el 42% del presupuesto de inversión se destinó a gasto social, cuya ejecución se realizó a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), los Fondos de Solidaridad y Garantía (FOSYGA)¹¹ y de Solidaridad Pensional¹², y de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, así como a la capitalización de entidades financieras públicas por medio de los aportes a FOGAFIN¹³. La falta de una definición precisa de la inversión en términos presupuestales ha llevado a algunos autores a afirmar que en este rubro se podría incluir cualquier tipo de gasto, lo cual no es deseable

¹⁰ De acuerdo con la definición de cuentas nacionales, la formación bruta de capital fijo se define como "...la adquisición (descontada las ventas) de bienes de capital y las adiciones y mejoras duraderas o que aumentan la productividad del capital ya existente de los agentes productores" (Lora 2005, p. 245).

¹¹ El Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) es una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social, creada por la Ley 100 de 1993. Este fondo está integrado por cuatro subcuentas independientes: i) compensación interna del régimen contributivo; ii) solidaridad del régimen de subsidios en salud; iii) promoción de la salud; y iv) seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito (ECAT). De estas cuentas, solo las de solidaridad y la del ECAT se incluyen en el presupuesto de inversión de la Nación. La primera de estas cuentas tiene como objeto cofinanciar, con las entidades territoriales, los subsidios en salud de los colombianos más pobres. Sus recursos provienen principalmente de un punto de la cotización de solidaridad del régimen contributivo y de aportes del presupuesto nacional. La segunda cuenta tiene como finalidad el financiamiento de los servicios médico quirúrgicos, indemnizaciones y otro tipo de gastos generados por accidentes de tránsito, acciones terroristas y catástrofes naturales. Los recursos de esta subcuenta provienen principalmente del Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (FONSAT) y de un porcentaje del valor de la prima anual establecida para el seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT).

¹² El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social. Fue creado por la Ley 100 de 1993 y modificado por la Ley 797 de 2003. Este fondo tiene como finalidad el otorgamiento de subsidios a los adultos mayores de 65 años que no accedieron a una pensión, y el financiamiento de aportes al régimen general de pensiones de ciertos grupos de la población que no disponen de recursos suficientes para realizarlos. Este fondo se financia principalmente con el 1% del salario base de cotización, de los afiliados al sistema general de pensiones que tengan una remuneración igual o superior a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes (smmv). Los afiliados con ingresos base de cotización superiores a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes harán un aporte adicional que varía entre 0.2% (entre 16 y 17 smmv) y 1% para más de 20 smmv. También se financia con aportes del presupuesto nacional.

¹³ En el proyecto de presupuesto para el año 2007, el 63.8% de las apropiaciones de inversión corresponden a gasto social y de fomento, y el 22.4% a infraestructura física.

desde el punto de vista económico, toda vez que se dificultan las comparaciones en términos internacionales y se hace difícil la lectura e interpretación del presupuesto (Ayala y Perotti, 2000; Fainboim y Rodríguez, 2004).

A continuación, se analiza el PGN de inversión por entidades, tipo de gasto (programas), sector específico en el que este se realiza (subprogramas) y fuente de recursos.

A. Inversión por entidades

Para el desarrollo de esta sección, el presupuesto de inversión se agrupó por ministerios, departamentos administrativos y otras entidades, incluyendo en cada una de estas instituciones sus entidades adscritas y vinculadas (Ver Anexo 1). Por esta razón, cuando se haga referencia a un ministerio o departamento administrativo debe

entenderse que allí también se incluye el presupuesto de sus entidades descentralizadas, como usualmente se organiza el PGN.

Al analizar el presupuesto de inversión se observa que, en promedio, entre 1996 y 2006, el 58.3% se asignó a los Ministerios de la Protección Social (29.8%), Transporte (14.9%) y Hacienda y Crédito Público (13.6%) (Ver Cuadro 4). Después de estas entidades, el ministerio de defensa recibió el 6.7%, la Presidencia de la República el 5.5%, el ministerio de minas y energía el 5.1%, el ministerio de agricultura el 4.9%, el ministerio de educación nacional el 4.5% y el ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial el 3.9%. En conjunto todas las entidades mencionadas explican, en promedio, cerca del 92% de las apropiaciones de inversión durante el periodo.

Cuadro 4
Distribución porcentual de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión por ministerios, departamentos administrativos y otras entidades ^{1/}

Entidad	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	10.5	9.0	5.6	3.8	2.6	3.4	5.5	3.3	3.0	3.2	4.2
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	6.8	7.6	8.2	2.0	1.8	2.1	2.3	2.3	3.5	3.4	3.3
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	1.0	0.8	0.5	1.2	0.9	1.1	1.4	1.3	0.3	0.4	0.4
Ministerio de Comunicaciones	1.1	1.0	1.8	1.3	1.4	1.2	1.3	1.0	1.2	1.1	1.3
Ministerio de Cultura	0.0	0.0	0.9	0.3	0.3	0.1	0.2	0.1	1.0	0.8	1.0
Ministerio de Educación Nacional	6.5	5.2	9.6	2.6	2.8	2.8	3.1	3.8	3.7	4.9	4.6
Ministerio de Defensa Nacional	4.6	10.0	4.1	5.4	7.5	7.5	6.4	9.1	7.2	5.5	6.8
Policía Nacional	0.8	1.8	0.6	0.5	1.9	1.1	1.0	1.7	1.2	0.8	0.7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	16.6	11.6	13.6	5.5	14.9	19.4	15.5	15.7	15.6	15.6	6.2
Ministerio de Minas y Energía	5.5	5.6	6.3	10.8	2.2	3.3	2.1	3.4	3.8	7.0	6.4
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.0	0.0	0.0	0.1	2.7	1.9	1.1	1.0	0.0	0.0	0.0
Ministerio de Transporte	20.7	17.1	15.9	16.7	14.8	13.9	14.8	9.9	11.3	11.6	16.9
Ministerio del Interior y de Justicia	1.7	1.9	2.3	2.3	2.4	1.8	1.9	1.6	1.5	1.4	1.9
Ministerio de la Protección Social	19.3	23.2	25.7	41.4	34.6	26.4	25.9	33.2	34.3	30.5	33.1
Presidencia de la República	1.5	1.6	1.8	2.0	1.1	7.9	12.8	8.0	8.7	7.8	7.3
Departamentos Administrativos	2.2	2.3	2.1	2.1	6.1	4.8	3.7	3.1	2.5	4.2	3.7
Rama Legislativa	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3
Otra entidades ^{2/}	1.2	1.1	1.0	1.9	2.0	1.2	1.0	1.4	1.1	1.6	1.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^{1/} Incluye entidades adscritas y vinculadas a los ministerios y departamentos administrativos.

^{2/} Incluye la Fiscalía General de la Nación, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Dirección Nacional de Administración Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Auditoría General de la República.

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación

Dentro del ministerio de la protección social y sus entidades adscritas, cabe destacar los presupuestos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y del propio ministerio que, en promedio, representan el 34.5, el 21.0 y el 40.9% del total apropiado para estos ministerios, entre 1997 y 2006¹⁴, respectivamente. Mientras las dos primeras entidades se financian con recursos propios provenientes de los impuestos a la nómina que pagan los empleadores, el ministerio de la protección social atiende sus gastos de inversión con aportes de la Nación (Ver Cuadro 5)¹⁵.

Al examinar con mayor detalle el presupuesto del ministerio de la protección social, se observa que, en promedio, el 14.7% de las apropiaciones corresponden al Fondo de Solidaridad Pensional y el 72.3% al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) (Ver Cuadro 6). El 13% restante se asigna a programas y proyectos de asistencia técnica, campañas de promoción y divulgación para salud y trabajo, y a la

construcción y mantenimiento de la infraestructura del ministerio.

En cuanto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sus entidades adscritas y vinculadas, vale la pena destacar la importancia del presupuesto del propio ministerio, el cual durante los últimos años (2000 – 2006) alcanzó a representar, en promedio, el 94% de las apropiaciones conjuntas. El 6% restante corresponde a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación, a la Superintendencia de la Economía Solidaria (SUPERSOLIDARIA) y a la Superintendencia Bancaria (SUPERBANCARIA—Actualmente Superintendencia Financiera). La distribución del presupuesto de este ministerio fue diferente entre 1996 y 1998 debido a la inclusión de entidades, como la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), que alcanzó el 40% de las apropiaciones entre 1996 y 1998, y el Fondo de Inversión Social (FIS), que representó el 35% entre 1996 y 1997.

¹⁴ El año 1996 no se incluye porque no fue posible desagregar el PGN de inversión financiado con recursos propios por entidades.

¹⁵ Entre 1997 y 2003 incluye las apropiaciones del ministerio de trabajo y seguridad social y del ministerio de salud. A partir de 2004, estas dos entidades se fusionaron en el ministerio de la protección social.

Cuadro 5
Distribución por tipo de recursos de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión del Ministerio de la Protección Social y sus entidades adscritas y vinculadas 1997-2006

Entidad	1997		1998		1999		2000		2001	
	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total
Ministerio de la Protección Social ^{1/}	96.4	0.0	98.1	0.0	98.6	0.0	99.6	0.0	99.0	0.0
Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA	0.4	35.8	0.1	38.1	0.0	25.4	0.0	38.7	0.0	36.5
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF	1.6	51.6	1.2	60.8	1.0	48.1	0.0	60.2	0.8	62.1
Otras entidades ^{2/}	1.6	12.6	0.6	1.2	0.4	26.4	0.4	1.1	0.9	1.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Entidad	2002		2003		2004		2005		2006	
	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total
Ministerio de la Protección Social ^{1/}	93.8	0.0	91.9	0.0	98.1	0.0	92.8	0.0	93.5	0.0
Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA	0.0	38.4	0.0	32.8	0.0	38.0	0.0	42.3	0.0	40.6
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF	0.8	60.5	0.8	66.1	1.2	60.8	6.7	56.4	6.0	58.5
Otras entidades ^{2/}	5.5	1.1	7.3	1.1	0.6	1.2	0.5	1.3	0.5	1.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^{1/} Para el periodo 1996-2003 incluye las apropiaciones del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

^{2/} Incluye: Superintendencia de Subsidio Familiar, pensiones (CAPRESUB), salud y pensiones (CAJANAL), Instituto Nacional de Cancerología, Sanatorio de Contratación, Sanatorio de Agua de Dios, Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, Instituto Nacional de Salud, Superintendencia Nacional de Salud, Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 6
Distribución de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión del Ministerio de la Protección Social
1996-2006^{1/}

Apropiaciones	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aportes al Fondo de Solidaridad Pensional	13.6	4.4	11.4	14.0	19.5	18.7	17.5	19.4	15.4	16.2	12.4
Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA	67.2	74.3	74.8	63.9	74.6	73.3	71.6	75.2	71.2	72.3	76.7
Otras	19.2	21.3	13.8	22.0	2.9	8.1	10.9	5.5	13.4	11.5	10.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^{1/} El presupuesto del Ministerio se financia con aportes de la Nación. Para el periodo 1996-2003 incluye las apropiaciones del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

Dentro del presupuesto del ministerio sobresalen una serie de programas y proyectos que se han ajustado en el tiempo de acuerdo con las prioridades de los gobiernos. Entre 1996 y 1998 se destacan los créditos presupuestales, que corresponden a préstamos del gobierno a otras entidades públicas, los traslados de recursos a algunos departamentos y las capitalizaciones a empresas del sector eléctrico y financiero. En 1999 aparecen los aportes para la financiación de los sistemas de transporte masivo en algunas ciudades y en el año 2000 el programa de atención de emergencias y desastres en la región del eje cafetero, que absorbió el 60% de las apropiaciones de este ministerio, y los aportes al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN). A partir del año 2001 el grueso de los recursos ha correspondido a los aportes a FOGAFIN y a los sistemas de transporte masivo (Ver Cuadro 7).

A diferencia de los ministerios anteriores, el presupuesto del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y vinculadas se encuentra concentrado en algunos institutos descentralizados y en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) (Ver Cuadro 8). El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) constituye la entidad más importante, explicando, en promedio, el 76.1% de las apropiaciones entre 1996 y 2006. Los recursos de este instituto, que provienen de aportes nacionales y

recursos propios (peajes), se dirigen a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de carreteras y a la adecuación y mantenimiento de la red fluvial nacional. Los recursos destinados a la AEROCIVIL explicaron, durante este periodo, el 8.2% de las apropiaciones, las cuales, en su mayoría, se financian con recursos propios originados en impuestos, tasas y otros servicios aeroportuarios. Esta entidad dirige sus recursos de inversión a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria y a la adquisición y mantenimiento de los sistemas de seguridad y de ayudas para la navegación aérea, entre otros. De otro lado, es importante tener en cuenta que hasta el año 2003, los aportes de la Nación a la Empresa Colombiana de Vías Férreas (FERROVIAS) explicaban, en promedio, el 9% del presupuesto conjunto del ministerio y sus entidades. Esta empresa, que entró en proceso de liquidación, se dedicó principalmente al mantenimiento y rehabilitación de vías férreas. A partir del año 2004, el recientemente creado Instituto Nacional de Concesiones (INCO) ha participado, en promedio, con el 17.4% de las apropiaciones. Este establecimiento público tiene como objeto estructurar y administrar los proyectos de infraestructura de transporte (carreteras, ferrocarriles o puertos) que se desarrollen mediante alguna forma de vinculación del capital privado.

Cuadro 7
Distribución de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 1996-2006

Apropiaciones	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aportes FOGAFIN	0.0	0.0	0.0	0.0	17.0	91.9	88.5	78.5	63.3	65.6	0.7
Sistemas de transporte masivo ^{1/}	0.0	0.0	0.0	58.5	18.1	4.6	8.0	19.3	29.7	22.1	72.0
Créditos presupuestales ^{2/}	45.9	73.4	26.2	15.1	2.5	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Traslado recursos ^{3/}	0.0	0.0	52.5	11.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Capitalizaciones ^{4/}	48.0	0.0	5.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Programa de atención de emergencias y desastres eje cafetero	0.0	0.0	0.0	0.0	60.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otras	6.2	26.6	16.2	15.2	2.0	2.2	3.5	2.1	7.0	12.3	27.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^{1/} Entre 1996 y 2003, incluye los aportes para diseño, construcción y desarrollo del sistema del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros de Bogotá; y la construcción del sistema de transporte masivo de Cali. En 2004 y 2005, además de los dos proyectos anteriores incluye la construcción del sistema integral de transporte masivo del Distrito de Barranquilla y su área metropolitana; la construcción del sistema de transporte masivo del Distrito Turístico de Cartagena; el diseño y construcción de los corredores del sistema integrado de transporte público masivo de mediana capacidad -Metrolus- en el Valle de Aburrá; la construcción de obras de infraestructura para el sistema integrado de transporte masivo del área metropolitana del Centro-Occidente Pereira; construcción del sistema integrado de transporte masivo de pasajeros para Bucaramanga y su área metropolitana; y la construcción de la extensión de la troncal Norte-Quito-Sur del sistema Transmilenio a Soacha.

^{2/} En 1996 incluye créditos de la Nación a Findeter, ISA, Inviás, Ferrovías, Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá y Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB). En 1997 incluye créditos de la Nación a Findeter, Inviás, Ferrovías, Empresa Multipropósito URRRA S.A y EAAB. En 1998 incluye créditos de la Nación a Findeter, ISA, Inviás, Ferrovías y Empresa Multipropósito URRRA S.A. En 1999 incluye créditos de la Nación a Inviás, Ferrovías y Empresa Multipropósito URRRA S.A. En 2000 incluye créditos de la Nación a Ferrovías e Inviás. En 2001 incluye créditos de la Nación a Inviás.

^{3/} En 1998 incluye traslado de recursos a los departamentos del Valle del Cauca y Cauca para proyectos energéticos, de transporte, de saneamiento ambiental, saneamiento básico y desarrollo comunitario. En 1999 incluye traslado de recursos al departamento de Córdoba en virtud de la venta de Cerromatoso; y a los departamentos de Boyacá, Huila y Norte de Santander.

^{4/} En 1996 incluye la capitalización de la electrificadora del Tolima y de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. En 1998, la capitalización del Banco del Estado. En 1999, la capitalización del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas que adelantan actividades financieras.

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 8
Distribución por tipo de recursos de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión del
Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y vinculadas 1996-2006

Entidad	1996		1997		1998		1999		2000		2001					
	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total				
Ministerio de Transporte	5.9	0.0	4.7	4.0	3.9	0.0	2.6	2.9	0.0	1.9	5.3	0.0	3.3	2.0	0.0	1.2
Instituto Nacional de Vías, INIVIAS	79.1	100.0	83.6	80.8	83.9	77.9	81.9	81.1	75.9	79.4	68.7	65.7	67.5	63.2	73.5	67.1
Instituto Nacional de Concesiones, INCO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil	0.4	0.0	0.3	6.3	0.1	22.1	7.2	0.0	24.1	8.1	0.0	30.5	11.6	0.0	25.0	9.6
Superintendencia General de Puertos, Superpuertos	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías	10.0	0.0	7.8	7.4	8.1	0.0	5.4	12.4	0.0	8.2	22.1	0.0	13.7	24.5	0.0	15.1
Fondo Nacional de Caminos Vecinales en liquidación	4.6	0.0	3.6	1.5	4.0	0.0	2.7	3.6	0.0	2.4	4.0	3.8	3.9	10.3	1.5	6.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

¿HACIA DÓNDE SE DIRIGEN LOS RECURSOS DE INVERSIÓN
DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN?

Entidad	2002		2003		2004		2005		2006		
	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	
Ministerio de Transporte	3.3	0.0	1.7	0.0	2.8	0.0	1.2	0.0	0.4	0.0	0.7
Instituto Nacional de Vías, INIVIAS	78.0	84.0	81.0	81.5	77.9	79.9	69.8	71.7	74.3	70.6	72.7
Instituto Nacional de Concesiones, INCO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.1	0.0	19.4
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil	0.0	13.8	6.9	18.0	0.0	10.1	0.6	26.2	0.9	35.8	7.2
Superintendencia General de Puertos, Superpuertos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías	11.9	0.0	6.0	0.0	19.3	8.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Fondo Nacional de Caminos Vecinales en liquidación	6.8	2.2	4.5	0.5	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

Como se mencionó anteriormente, los demás ministerios y entidades con relativa importancia dentro del presupuesto de inversión son el ministerio de defensa (6.7%), la Presidencia de la República (5.5%), el ministerio de minas y energía (5.1%), el ministerio de agricultura (4.9%), el ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial (4.6%) y el ministerio de educación nacional (4.5%).

En cuanto al Ministerio de Defensa y sus entidades, la mayor parte del presupuesto se destina al cubrimiento de las necesidades del ejército, la fuerza aérea y la armada nacional, que absorben, en promedio, el 94.5% de las apropiaciones entre 1996 y 2006. Estos recursos se destinan principalmente a la construcción y mantenimiento de instalaciones militares, a la compra de armamento y municiones, a la adquisición de equipos de comunicaciones y de transporte, a la construcción de vivienda militar, y a sanidad militar, entre otros.

La Presidencia de la República y sus entidades, dentro de las cuales se destaca la Red de Solidaridad Social¹⁶, destinan sus recursos mayoritariamente a programas especiales de desarrollo social, a programas para la paz y la convivencia, proyectos comunitarios, y

al mantenimiento de la infraestructura de la Presidencia.

En el caso del Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas, se han observado algunos ajustes institucionales durante los últimos años, que se han reflejado en la distribución presupuestal de los recursos. Entre 1996 y 2003, el presupuesto en su mayor parte se distribuyó entre el propio ministerio (41.3%), el Banco Agrario (10.6%), el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA, 12.2%), el Instituto Colombiano de Adecuación de Tierras (INAT, 17%), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA, 1.4%) y el fondo de cofinanciación para la inversión rural (DRI, 11.6%). Durante estos años, los presupuestos del INCORA, el INAT y el INPA se atendían tanto con recursos propios como con aportes de la Nación. A partir del año 2004, el recientemente creado Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) recogió las funciones que desarrollaban el DRI, el INAT, el INPA y el INCORA, alcanzando el 33% de las apropiaciones conjuntas del ministerio y sus entidades en el año 2006.

Los recursos del Ministerio de Agricultura se destinan principalmente a proyectos denominados alianzas productivas para la paz, a programas de generación y fortalecimiento de la

¹⁶ A partir de 2006 esta entidad fue fusionada con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) para formar la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

microempresa rural, a la investigación y transferencia de tecnología agrícola y pecuaria, al desarrollo de sistemas de información agropecuarios, a la comercialización de productos agropecuarios, y a programas de reactivación cafeteros y del sector agropecuario. Por su parte, el INCODER ejecuta proyectos de titulación de baldíos y de desarrollo rural; administración, diseño, construcción y operación de distritos de riego y drenaje y otorga subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias. Por último, el Banco Agrario entrega subsidio de vivienda rural (Ley 546 de 1999).

En cuanto al Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas, se han observado algunos ajustes en la composición del presupuesto entre 1996 y 2006. Hasta 1999 la Comisión Nacional de Regalías participaba con el 52.1% de las apropiaciones en tanto que el ministerio lo hacía con el 32.7%¹⁷. Durante este periodo, el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL), la Empresa Multipropósito de Urrá S.A. y el Instituto Nacional de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS) participaron con el 6.8, 4.8 y 2.4% de las apropiaciones, respectivamente. Entre

2000 y 2006, es el ministerio la entidad que recibe la mayor parte del presupuesto con un 81.6%, en promedio. Adicionalmente, vale la pena señalar que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), en promedio, participó con el 16.4% del presupuesto entre 2004 y 2006. El presupuesto del Ministerio de Minas y Energía se distribuye entre subsidios eléctricos (67.9% entre 1996 y 2006) y una serie de proyectos que incluyen, entre otros, la construcción de infraestructura para la masificación del gas, la asistencia técnica a la minería y al sector energético, y obras de electrificación urbana (Ver Cuadro 9).

El Ministerio de Educación Nacional y sus entidades adscritas tienen concentrado el presupuesto en la dirección superior del ministerio (45.7%) y en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX, 35.2%), que en conjunto explican, el 80.9% de las apropiaciones entre 1996 y 2006. Le siguen en importancia el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES, 3.6%) y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD, 3.1%). Entre 1996 y 2003, el Instituto Colombiano del Deporte (COLDEPORTES) participó con el 10% de las apropiaciones conjuntas¹⁸.

¹⁷ La Comisión Nacional de Regalías pasó a ser unidad administrativa especial adscrita al Departamento Nacional de Planeación a partir de la expedición del Decreto 2141 de noviembre de 1999.

¹⁸ El Instituto Colombiano del Deporte (COLDEPORTES) pasó a ser un establecimiento público adscrito al Ministerio de Cultura a partir de la expedición del Decreto 1746 de junio de 2003.

Cuadro 9
Distribución de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión del Ministerio de Minas
1996-2006

Apropiaciones	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Distribución de recursos para pagos por menores tarifas del sector eléctrico	94.9	92.5	79.6	74.1	29.1	63.4	76.0	57.1	74.2	50.6	51.6
Otras	5.1	7.5	20.4	25.9	70.9	36.6	24.0	42.9	25.8	49.4	48.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 10
Distribución de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión del Ministerio de Educación Nacional:
1996-2006

Apropiaciones	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Implantación del Fondo Educativo de Compensación	72.5	68.1	90.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aportes a las universidades ^{1/}	10.0	10.7	3.1	24.8	43.5	38.7	34.0	41.3	36.6	12.4	12.7
Otras	17.4	21.2	6.0	75.2	56.5	61.3	66.0	58.7	63.4	87.6	87.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^{1/} En 1996, 1997 y 2001 los aportes para las universidades aparecen clasificados por fuera del presupuesto del ministerio.

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

Al analizar el presupuesto de inversión del ministerio de educación se observa que los aportes a las universidades públicas constituyen uno de los programas más importantes de la entidad, representando, en promedio, el 24.4% de las apropiaciones entre 1996 y 2006. Entre 1996 y 1998 los aportes al Fondo Educativo de Compensación (FEC) absorbieron gran parte del presupuesto (77.2%). Los demás recursos asignados al ministerio se han dedicado principalmente a la construcción y mantenimiento de la infraestructura física de universidades públicas y establecimientos educativos; a programas de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media; y al otorgamiento de subsidios a la permanencia y asistencia en los niveles de educación básica y secundaria (Ver Cuadro 10).

El presupuesto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y sus entidades adscritas, se distribuyó principalmente, durante el periodo 1996-2003, entre el ministerio (19.5%) y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE, 46.5%), recientemente liquidado. A partir del año 2004, el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA, creado por el Decreto 555 de 2003), que tiene como objeto la entrega de subsidios de vivienda, ha participado, en promedio, con el 43.8% del presupuesto conjunto, mientras que al ministerio le ha

correspondido el 47.7% de las apropiaciones.

Los recursos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se han dirigido prioritariamente a la ampliación, rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable y saneamiento básico; control de incendios forestales y restauración de áreas afectadas; análisis de la biodiversidad marina; aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos de la Amazonía colombiana; y conservación, caracterización y recolección de recursos genéticos amazónicos.

Los Cuadros 11 y 12 presentan los proyectos y programas más importantes del PGN de inversión financiados con aportes de la Nación (1996-2006) y los presupuestos de las principales entidades descentralizadas (1997 y 2006). Sobre esta información, es importante resaltar que para el periodo 2000-2006, del total de los aportes de la Nación asignados anualmente, aproximadamente el 40%, en promedio, se explica por los proyectos y programas incluidos en el Cuadro 11. De otro lado, las entidades descentralizadas que se destacan en el Cuadro 12 explican, en promedio, el 83% de los recursos propios incluidos en el presupuesto de inversión del PGN en este mismo periodo. Por último, el valor de los programas y proyectos financiados con aportes de la Nación así como los presupuestos de las entidades descentra-

lizadas explican, en promedio, el 53% de los presupuestos anuales de inversión en los últimos años (2000-2006).

Para finalizar esta sección, vale la pena señalar que al analizar la regionalización del PGN de inversión, se encuentra que, entre 1996 y 2006, en promedio, el 48% de las apropiaciones son de carácter regional¹⁹, el 44.1% departamental, y el 7.9% restante es asignado “por demanda”²⁰. Este último criterio de distribución, ha ganado importancia durante los últimos años. En

efecto, en 2005 y 2006 cerca del 28% del PGN de inversión se distribuyó por este criterio. En cuanto a los proyectos distribuidos por regiones, se encuentra que el 92% del PGN corresponde a proyectos considerados nacionales, seguido por la región occidental (4%) y la costa Atlántica (2%). Por el lado de los departamentos, vale la pena destacar que, en promedio, 46% del presupuesto corresponde a proyectos localizados en Bogotá (12%), Valle (9%), Antioquia (9%), Cundinamarca (6%), Santander (5%) y Bolívar (5%).

¹⁹ Las regiones son: Nacional, Costa Atlántica, Occidente, Centro-Oriente, Orinoquia y Amazonia.

²⁰ De acuerdo con el Manual de Inversión Pública Nacional (DNP, 2002), la regionalización del presupuesto hace referencia a la identificación de la región y/o departamento en el cual se ubica geográficamente cada proyecto de inversión.

Cuadro 11
Principales programas y proyectos del presupuesto de inversión del PGN financiados con aportes de la Nación
1996-2005
% PIB

Apropiaciones	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aportes a FOGAFIN	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	0.79	0.61	0.41	0.35	0.43	0.00
Sistemas de transporte masivo ^{1/}	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.04	0.06	0.10	0.17	0.15	0.17
Créditos presupuestales ^{2/}	0.16	0.11	0.09	0.03	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Traslado recursos ^{3/}	0.00	0.00	0.18	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Capitalizaciones ^{4/}	0.17	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Programa de atención de emergencias y desastres eje cafetero	0.00	0.00	0.00	0.00	0.32	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Aportes al Fondo de Solidaridad Pensional	0.06	0.02	0.07	0.10	0.09	0.09	0.09	0.08	0.09	0.10	0.09
Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA	0.30	0.38	0.44	0.46	0.36	0.36	0.36	0.32	0.40	0.43	0.57
Distribución de recursos para pagos por menores tarifas del sector eléctrico	0.12	0.09	0.09	0.12	0.02	0.08	0.06	0.06	0.09	0.11	0.12
Subsidio de vivienda rural por intermedio del Banco Agrario	0.06	0.04	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02
Subsidio a la permanencia y asistencia, educación básica	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
Subsidio a la permanencia y asistencia para educación secundaria	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ampliación cobertura educativa para atender población vulnerable mediante contratación de la prestación del servicio educativo	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Implantación del Fondo Educativo de Compensación	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.06
Aportes a las universidades ^{5/}	0.16	0.12	0.38	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01
	1.06	0.79	1.30	0.88	1.02	1.43	1.22	1.01	1.13	1.29	1.04

^{1/} Entre 1996 y 2003, incluye los aportes para diseño, construcción y desarrollo del sistema del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros de Bogotá y Cali. En 2004 y 2005, además de los dos proyectos anteriores incluye la construcción del sistema integral de transporte masivo del Distrito de Barranquilla y su área metropolitana, del Distrito Turístico de Cartagena, de Pereira, de Bucaramanga y su área metropolitana, del Valle de Aburrá, y la construcción de la troncal NQS del sistema Transmilenio a Soacha.

^{2/} En 1996 incluye créditos de la Nación a Findeter, ISA, Inviás, Ferrovías, Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá y EAAB. En 1997 incluye créditos de la Nación a Findeter, Inviás, Ferrovías, Empresa Multipropósito URRRA S.A. y EAAB. En 1998 incluye créditos de la Nación a Findeter, ISA, Inviás, Ferrovías y Empresa Multipropósito URRRA S.A. En 1999 incluye créditos de la Nación a Inviás, Ferrovías y Empresa Multipropósito URRRA S.A. En 2000 incluye créditos de la Nación a Ferrovías e Inviás. En 2001 incluye créditos de la Nación a Inviás.

^{3/} En 1998 incluye traslado de recursos a los departamentos del Valle del Cauca y Cauca para proyectos energéticos, de transporte, de saneamiento ambiental, saneamiento básico y desarrollo comunitario. En 1999 incluye traslado de recursos al departamento de Córdoba en virtud de la venta de Cerromatoso; y a los departamentos de Boyacá, Huila y Norte de Santander.

^{4/} En 1996 incluye la capitalización de la electrificadora del Tolima y de la EEEB. En 1998, la capitalización del Banco del Estado. En 1999, la capitalización del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas que adelantan actividades financieras.

^{5/} En 1996, 1997 y 2001 los aportes para las universidades aparecen clasificados por fuera del presupuesto del ministerio.

^{6/} Para el año 2006 se utilizó la proyección del PIB del Banco de la República.

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 12
Presupuesto de inversión de las principales entidades descentralizadas incluidas en el PGN 1997-2006
% PIB

Entidad	1997		1998		1999		2000		2001	
	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total
Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA	0.00	0.34	0.00	0.31	0.00	0.26	0.00	0.30	0.00	0.27
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF	0.01	0.49	0.01	0.50	0.01	0.49	0.00	0.47	0.00	0.47
Instituto Nacional de Vías, INVIAS	0.65	0.23	0.50	0.22	0.38	0.18	0.23	0.13	0.26	0.19
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, AEROCIVIL	0.00	0.07	0.00	0.06	0.00	0.06	0.00	0.06	0.00	0.06
Instituto Nacional de Concesiones, INCO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Banco Agrario	0.04	0.00	0.02	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00	0.02	0.00
Instituto Colombiano Agropecuario, ICA	0.01	0.01	0.00	0.01	0.01	0.01	0.00	0.01	0.00	0.01
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA	0.10	0.01	0.04	0.01	0.02	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00
Instituto Colombiano de Adecuación de Tierras, INAT	0.07	0.00	0.05	0.00	0.03	0.01	0.01	0.01	0.02	0.01
Instituto Nacional de Pesca y Agricultura, INPA	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI	0.11	0.00	0.07	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE	0.09	0.00	0.05	0.00	0.03	0.00	0.02	0.00	0.07	0.00
Fonda Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES	0.01	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX	0.04	0.02	0.02	0.03	0.02	0.02	0.01	0.03	0.01	0.04
Total	1.15	1.17	0.78	1.15	0.50	1.03	0.29	1.02	0.43	1.05
		2.32		1.92		1.53		1.32		1.49

¿HACIA DÓNDE SE DIRIGEN LOS RECURSOS DE INVERSIÓN
DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN?

Entidad	2002		2003		2004		2005		2006	
	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total	Aportes de la Nación	Recursos propios Total
Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA	0.00	0.28	0.00	0.21	0.00	0.25	0.00	0.30	0.00	0.32
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF	0.00	0.44	0.00	0.43	0.01	0.41	0.04	0.40	0.05	0.46
Instituto Nacional de Vías, INVIAS	0.28	0.30	0.11	0.15	0.15	0.14	0.29	0.09	0.45	0.58
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, AEROCIVIL	0.00	0.05	0.00	0.03	0.00	0.05	0.05	0.05	0.00	0.06
Instituto Nacional de Concesiones, INCO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.00	0.06	0.00	0.16	0.16
Banco Agrario	0.02	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00	0.02	0.02
Instituto Colombiano Agropecuario, ICA	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00	0.01	0.01	0.02
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Instituto Colombiano de Adecuación de Tierras, INAT	0.02	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Instituto Nacional de Pesca y Agricultura, INPA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.01	0.03	0.01	0.06	0.07
Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE	0.07	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.00	0.05	0.03	0.05	0.06
Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.08	0.00	0.06
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX	0.01	0.05	0.01	0.05	0.03	0.05	0.08	0.04	0.04	0.08
Total	0.46	1.16	0.22	0.91	0.33	0.93	1.27	1.00	0.83	1.93

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación

B. Inversión por programas

El presupuesto de inversión se clasifica de diversas maneras con el objeto de dar una visión alternativa de la forma en que se asignan los recursos públicos. Una de estas clasificaciones es la del presupuesto por programas, que organiza las apropiaciones por tipo de gasto, sin tener en cuenta el sector económico al que se dirigen los recursos. Estos programas incluyen la construcción, mejoramiento y adquisición de infraestructura; la adquisición, mantenimiento y producción de equipos, materiales y suministros; la capacitación y bienestar social del recurso humano; la investigación básica y los estudios de preinversión; la asistencia técnica, divulgación y capacitación de funcionarios para apoyar la administración del Estado; y los créditos, subsidios, transferencias y capitalizaciones (DNP, 1994).

En el Cuadro 13 se presenta la distribución del presupuesto de inversión por programas entre 1996 y 2006. Los programas relacionados con adquisición, construcción y mejoramiento de infraestructura representan, en

promedio, el 25.5% del presupuesto de inversión²¹. Los recursos incluidos en estos programas se utilizan principalmente para infraestructura vial y aeroportuaria; aportes para el desarrollo de sistemas de transporte masivo de algunas ciudades; construcción de distritos de riego; construcción de infraestructura para masificación de gas; obras de acueducto, alcantarillado y electrificación; construcción y mantenimiento de establecimientos penitenciarios; y trabajos de construcción, remodelación y mantenimiento de los ministerios y sus entidades. Es importante tener en cuenta que desde hace algunos años el sector privado ha empezado a jugar un papel mas activo en el desarrollo de la infraestructura nacional, a través del mecanismo de concesiones y del manejo de algunos servicios públicos. Este hecho, significa que parte de la inversión en infraestructura no es financiada con recursos del PGN. Dentro de las actividades en las que participa el sector privado, y que tienen incidencia sobre el PGN, se encuentran principalmente las concesiones viales²², férreas²³,

²¹ Estos programas son: Construcción de infraestructura propia del sector, adquisición de infraestructura propia del sector, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura propia del sector, construcción de infraestructura administrativa, adquisición de infraestructura administrativa, y mejoramiento y mantenimiento de infraestructura administrativa.

²² Actualmente, el Inco tiene 16 contratos de concesiones viales vigentes: Autopistas del Café S.A; malla vial del Valle del Cauca y Cauca; Zipaquirá – Palenque; Neiva-Espinal-Girardot; desarrollo vial del Oriente de Medellín, Valle de Rionegro y conexión a Puerto Triunfo; Fontibón - Facatativá - Los Alpes; Pereira - La Victoria; Bogotá – Villavicencio; Concesión Bogotá (El Cortijo) - Siberia - La Punta - El Vino; Los Patios - La Calera - Guasca y Salitre - Sopó – Briceño; Cartagena-Barranquilla; Autopista Bogotá - Girardot S.A.; Concesión Briceño-Tunja-Sogamoso; Santa Marta - Riohacha - Paraguachón; Malla Vial del Meta; Desarrollo Vial del Norte de Bogotá.

²³ Actualmente el Inco tiene 2 contratos de concesiones férreas vigentes: Concesión Red Férrea del Atlántico y Concesión de la Red Férrea del Pacífico.

portuarias²⁴, y los proyectos de generación, distribución y comercialización de energía. Vale la pena mencionar, que en las primeras concesiones, los riesgos no estuvieron adecuadamente distribuidos, por lo que el gobierno tuvo que asumir costos fiscales importantes. En el caso de las vías, estos mayores costos se originaron por la caída en el tráfico vehicular como consecuencia de la inseguridad y por deficiencias en los estudios de diseño que afectaron las garantías de sobrecosto de producción e ingreso mínimo que la Nación había otorgado (Ver Fainboim y Rodríguez, 2004).

Otro programa relativamente importante es el de “transferencias”, que representa, en promedio, el 15.2% del presupuesto de inversión entre 1996 y 2006. Este programa incluye principalmente los aportes al FOSYGA, al Fondo de Solidaridad Pensional²⁵, y parte de los recursos para la financiación de los sistemas de transporte masivo que asigna la Nación.

El programa de “protección y bienestar social del recurso humano” constituye otra de las actividades para las cuales se destina una porción importante de

recursos, con una apropiación promedio de 13.2% del presupuesto de inversión entre 1996 y 2006. Este programa lo conforman especialmente los proyectos ejecutados por el ICBF y por el Ministerio de la Protección Social en el área de protección de la salud pública.

Con relación a los programas de “adquisición y/o producción y/o mantenimiento de equipos, materiales y suministros”, durante el mismo periodo se asignó, en promedio, el 7.9% del presupuesto de inversión. Los recursos apropiados a estos programas se destinan fundamentalmente a adquisición y mantenimiento de equipos de comunicaciones y de informática de los diferentes ministerios y entidades; equipos para el desarrollo de las actividades del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); adquisición y mantenimiento de equipo militar, incluyendo material de comunicaciones y de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial, al igual que municiones, armamento y equipo médico. Así mismo, se incluyen recursos para adquisición y renovación de ayudas para la navegación aérea y equipos para seguridad aeroportuaria.

²⁴ Actualmente el Inco tiene las siguientes concesiones portuarias vigentes: Pruebas, Terminal Marítimo Muelles El Bosque S.A., Dow Química S.A., Terminal Petrolero de Ocensa S.A., Terminal Petrolero de Coveñas, Puerto de Mamonal S.A., Muelle Costa Brava, Retramar, Terminal de Contenedores de Cartagena S.A. – CONTECAR, Lote el Vacío, Terminal Marítimo de Tumaco, Cemasa S.A., Dexton S.A., Muelle Pesquero, Terminal de Tolcemento, Muelle de Lubricantes, Olefinas Y Derivados S.A., Puerto de Santa Marta, Sociedad Portuaria Golfo de Morrosquillo S.A., Sociedad Portuaria de la Zona Atlántica, Terminal marítimo de Buenaventura, Transpetrol Ltda., CI Antillana, Transportes Marítimos San Andrés y Providencia.

²⁵ Hasta 2003 el programa de transferencias incluía tanto los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional como los aportes del Fondo de Solidaridad Pensional para respaldo de pensiones del personal del servicio doméstico. A partir del año 2004, solamente este último aporte se incluye como transferencia; las subcuentas de solidaridad y de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional se incluyen como “subsídios”.

Cuadro 13
Distribución porcentual de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión por programas
1996-2006

Programas	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Construcción de Infraestructura propia del sector	19.6	18.5	17.5	17.3	12.5	10.2	8.2	6.1	9.0	7.1	6.2
Adquisición de Infraestructura propia del sector	2.4	1.1	1.6	0.5	0.5	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.5
Mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura propia del sector	17.3	18.4	11.3	11.6	11.9	12.5	11.0	8.0	8.8	8.8	15.5
Construcción de Infraestructura administrativa	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Adquisición de Infraestructura administrativa	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura administrativa	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
Adquisición y/o producción de equipos, materiales, suministros y servicios propios del sector	9.3	8.2	5.9	6.4	8.6	9.6	7.2	9.7	7.9	6.4	7.8
Mantenimiento de equipos, materiales, suministros y servicios propios del sector	0.9	0.8	0.5	1.0	1.4	0.8	1.3	1.7	1.8	1.3	1.2
Adquisición y/o producción de equipos, materiales, suministros y servicios administrativos	0.6	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.6	0.5	0.8	1.4
Mantenimiento de equipos, materiales, suministros y servicios administrativos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.1
Divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano	3.7	6.7	7.9	6.8	7.1	5.2	5.5	5.9	6.4	6.3	6.6
Protección y bienestar social del recurso humano	4.2	11.9	13.8	14.6	15.0	11.7	12.3	15.6	15.4	15.3	15.4
Investigación básica, aplicada y estudios	3.9	3.5	2.6	1.7	2.9	2.0	2.9	2.0	2.1	4.7	3.1
Estudios de preinversión	2.1	0.6	0.5	0.4	0.5	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.1
Levantamiento de información para procesamiento	0.6	0.7	0.6	0.3	0.6	0.3	0.4	0.5	0.7	0.5	0.7
Actualización de información para procesamiento	0.3	0.3	0.2	0.3	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Asistencia técnica, divulgación y capacitación a funcionarios del Estado para apoyo a la administración del Estado	1.4	1.2	1.0	0.6	0.6	0.7	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración del Estado	6.2	5.1	11.2	2.8	2.1	1.8	4.8	4.3	3.8	4.6	4.7
Atención, control y organización institucional para apoyo a la gestión del Estado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.9	11.7	7.0	5.1	4.5	4.4
Coordinación, administración, promoción y/o seguimiento de cooperación técnica y/o financiera para apoyo a la administración del Estado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8	1.0	0.9	0.6	0.7	0.6
Créditos	5.3	6.1	5.1	3.0	2.5	2.1	2.6	3.1	3.8	3.7	3.4
Subsidios directos	7.8	6.4	4.4	4.4	2.0	4.3	3.8	4.1	7.8	9.0	7.5
Transferencias	7.8	7.3	13.7	21.0	27.5	11.7	12.3	16.3	15.5	14.7	19.6
Inversiones y aportes financieros	0.5	1.8	0.4	6.7	0.7	0.6	0.5	0.7	0.6	0.5	0.3
Capitalización	5.7	0.5	0.8	0.1	2.6	16.8	12.5	12.2	8.9	9.2	0.0
Reservas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

Por último, vale la pena destacar que, en promedio, el 18.1% de las apropiaciones entre 1996 y 2006 se destinó a tres programas. Estos son: capitalizaciones (6.3%); divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano (6.2%), y Subsidios directos (5.6%). El primero de ellos, incluye los aportes a FOGAFIN para capitalización de entidades financieras²⁶. El segundo, abarca una gran variedad de actividades dentro de las cuales sobresalen los programas de mejoramiento de la calidad de la educación (preescolar, básica, media y superior), la capacitación de funcionarios en las diferentes entidades estatales, la asistencia técnica para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), y los programas del SENA para capacitación en centros industriales y de servicios y en centros agropecuarios y mineros. El tercer programa, comprende, principalmente, el subsidio familiar de vivienda, los aportes al fondo de solidaridad pensional (subcuentas de subsistencia y de solidaridad, a partir de 2004), la distribución de recursos para pagos por menores tarifas del sector eléctrico, los subsidios de vivienda rural, los subsidios a la permanencia y asistencia escolar (educación básica y secundaria), y los subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias.

C. Inversión por subprogramas

El PGN de inversión también se clasifica en subprogramas presupuestales, con el fin de establecer el sector específico o área en la cual se realiza un gasto. Actualmente existen 16 áreas de inversión: defensa y seguridad, industria y comercio, salud, comunicaciones, energía, transporte, educación, justicia, medio ambiente, gobierno, sector agropecuario, saneamiento básico, trabajo y seguridad social, vivienda, desarrollo comunitario y administración del Estado. Cada una de estas áreas se divide a su vez en subáreas, dentro de las cuales hay una que tiene un carácter general dentro del sector, denominada *intersubsectorial*, es decir aquella en la que la inversión se destina a más de un subprograma (DNP, 1994 p. 8).

En el Cuadro 14 se presenta la distribución del presupuesto de inversión por áreas y subprogramas entre 1996 y 2006. Durante este periodo, en promedio, el 74.5% de las apropiaciones se concentró en las áreas de transporte (19%), gobierno (14%), salud (12%), desarrollo comunitario (11.6%), educación (10.8%) y defensa y seguridad (7.1%).

Al evaluar específicamente el presupuesto por subprogramas, se observa

²⁶ A partir de la vigencia 2006 los cupos autorizados para vigencias futuras previstos en el presupuesto de inversión del Ministerio de Hacienda asociados a los aportes a FOGAFIN, se apropiarán en el servicio de la deuda pública Nacional (Artículo 57, Ley 998 de 2005).

que el 60% de las apropiaciones es explicado, en promedio, por ocho de ellos: *intersubsectorial gobierno* (13.8%), *asistencia directa a la comunidad* (10.3%), *servicios integrales de salud* (9.4%), *intersubsectorial transporte* (7.0%), *red troncal nacional* (7.0%), *capacitación técnica no profesional* (4.7%), *defensa y seguridad interna* (4.2%) e *intersubsectorial energía* (3.6%).

El primer subprograma, corresponde a la inversión destinada a "...mejorar y fortalecer la acción del gobierno e incrementar la eficiencia y eficacia de sus órganos de control y vigilancia, registro, planificación y relaciones exteriores..." (DNP, 1994 p.29). Este subprograma incluye proyectos tan diversos como el mantenimiento y adecuación del sistema computacional del DANE, el mejoramiento de los sistemas de cartografía del territorio nacional, el diseño y construcción del paso peatonal subterráneo entre el edificio nuevo del congreso y el capitolio nacional, el mejoramiento y consolidación del sistema

de información de la Red de Solidaridad Social (SISRED), la atención a la población desplazada, y la divulgación, popularización y mejoramiento de la enseñanza de las ciencias, entre otros.

El subprograma de *asistencia directa a la comunidad*, que pertenece al área de desarrollo comunitario, incluye aquellos proyectos destinados a brindar protección y asistencia directa a grupos vulnerables de la población (por ejemplo, niños, mujeres, ancianos y minorías étnicas) (DNP, 1994). Contiene, entre otros, proyectos de asistencia a víctimas de la violencia política en Colombia; la implantación del Fondo de Solidaridad Pensional - Subcuenta de subsistencia; la asesoría técnica y jurídica para apoyo a la gestión empresarial; asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos; capacitación y asistencia técnica a organizaciones públicas y privadas de la región del Plan Pacífico; y mejoramiento y apoyo al desarrollo integral de las comunidades indígenas de Colombia.

Cuadro 14
Distribución porcentual de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión por subprogramas 1996-2006

		¿HACIA DÓNDE SE DIRIGEN LOS RECURSOS DE INVERSIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN?										
Area	Subárea	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
01 Defensa y Seguridad	00 Intersubsectorial	2.9	2.7	1.6	2.2	3.4	2.1	2.5	3.3	3.8	2.7	3.9
	01 Defensa y Seguridad Interna	2.5	7.2	2.5	2.8	4.1	4.7	4.0	7.1	3.8	3.5	3.6
	02 Defensa y Seguridad Externa	0.1	0.1	0.0	0.1	0.4	0.2	0.2	0.1	0.2	0.0	0.0
	03 Defensa Civil	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	00 Intersubsectorial	0.3	0.3	0.2	0.1	0.3	0.1	0.2	0.4	0.3	0.1	0.1
	01 Microempresa e Industria Artesanal	0.6	0.4	0.2	0.1	0.0	0.3	0.2	0.3	0.0	0.2	0.2
	02 Pequeña y Mediana Industria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
02 Industria y Comercio	03 Gran Industria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	04 Comercio Interno	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	05 Comercio Externo	0.3	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
	06 Turismo	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	07 Minería	0.5	0.5	0.6	1.1	0.7	0.5	0.2	0.2	0.2	0.3	0.5
	00 Intersubsectorial	1.9	2.3	2.0	1.6	1.5	1.3	1.0	1.3	1.4	0.9	1.1
	01 Prevención en Salud	0.9	0.9	0.7	0.7	0.4	0.3	0.6	1.1	1.2	1.0	0.9
03 Salud	02 Servicios Generales de Salud	0.4	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	03 Servicios Especializados de Salud	1.4	0.8	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
	04 Servicios Integrales de Salud	6.4	6.2	7.9	11.0	9.8	7.6	8.1	9.8	12.2	11.3	13.3
	00 Intersubsectorial	0.2	0.4	0.4	0.2	1.4	1.1	1.2	0.9	1.1	0.9	1.2
	01 Correo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	02 Telefonía	0.9	0.8	1.5	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	03 Telegrafía y Telex	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
04 Comunicaciones	04 Radio	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	05 Televisión	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	06 Servicios de valor agregado en Comunicaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	00 Intersubsectorial	4.4	0.9	4.1	5.2	2.4	3.4	2.0	3.4	3.5	5.2	5.0
	01 Generación Eléctrica	0.7	0.5	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
	02 Transmisión eléctrica	0.7	0.7	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	03 Subtransmisión Eléctrica	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
05 Energía	04 Distribución eléctrica	2.7	1.5	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	05 Generación Energía no Convencional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
	06 Recursos Nat. energéticos no Renovables	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	00 Intersubsectorial	7.4	5.4	7.2	7.4	7.0	5.9	5.7	4.9	5.6	6.8	14.1
	01 Red Troncal Nacional	12.4	9.4	8.8	10.2	6.4	6.3	7.2	4.1	4.3	3.5	3.9
	02 Red Secundaria	1.8	0.9	0.5	0.3	0.0	0.0	1.2	0.6	0.6	0.0	0.0
	03 Caminos Vecinales	1.2	0.6	0.5	0.4	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.6
06 Transporte	04 Red Urbana	1.1	1.1	1.0	0.6	1.0	0.1	0.2	1.3	2.9	2.2	0.0
	05 Transporte Férreo	2.2	1.6	1.1	1.5	2.1	2.1	0.9	0.8	0.9	0.4	0.3
	06 Transporte Fluvial	0.5	0.3	0.1	0.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2
	07 Transporte Marítimo	0.4	0.3	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3
	08 Transporte Aéreo	0.6	2.1	1.2	1.8	1.8	2.6	1.1	1.0	1.5	1.2	1.2

APUNTES DEL CENES
II SEMESTRE DE 2006

Area	Subárea	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
07 Educación	00 Intersectorial	5.4	3.6	8.3	0.7	0.6	0.6	0.8	0.8	0.4	0.5	0.3
	01 Educación Preescolar	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	02 Educación Primaria	0.8	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	03 Educación Secundaria	1.4	0.8	0.6	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	1.9
	04 Capacitación Técnica no Profesional	0.0	4.6	4.7	4.7	6.7	4.7	4.6	5.0	5.5	5.5	5.6
08 Justicia	05 Educación Superior	2.2	2.0	1.4	1.4	2.0	1.7	2.1	2.8	3.3	2.6	2.6
	06 Educación de Adultos	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	07 Educación Especial	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	08 Recreación, Educación Física y Deporte	1.4	1.2	1.5	0.2	0.2	0.4	0.5	0.2	0.7	0.5	0.6
	09 Arte y Cultura	1.1	0.7	1.1	0.3	0.4	0.1	0.2	0.4	0.4	0.3	0.3
09 Medio Ambiente	00 Intersectorial	0.0	1.1	1.4	1.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	01 Rehabilitación de Menores	0.1	0.4	0.7	0.7	0.8	1.1	1.0	0.6	0.1	0.4	0.4
	02 Sistema Penitenciario y Carcelario	1.1	1.5	1.6	2.6	2.6	1.5	1.4	1.6	1.7	1.6	1.5
	03 Administración de Justicia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	04 Prevención de la delincuencia	2.7	3.6	5.7	3.4	2.2	1.5	1.1	0.8	1.9	2.4	2.7
10 Gobierno	00 Intersectorial	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	01 Conservación	0.4	0.7	0.5	0.2	0.1	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1	0.1
	02 Manejo	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	03 Mitigación	4.0	3.5	3.6	4.0	16.6	26.9	27.5	22.4	17.4	17.7	8.2
	00 Intersectorial	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.5	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
11 Agropecuario	01 Atención de Emergencias y Desastres	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	02 Relaciones Exteriores	5.8	4.6	2.8	2.1	1.6	1.3	3.6	1.3	1.4	0.9	1.4
	00 Intersectorial	1.9	1.2	1.0	0.9	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6	0.9	0.9
	01 Producción y Aprovechamiento Agrícola	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	02 Producción y Aprovechamiento Pecuario	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
12 Saneamiento Básico	03 Producción y Aprovechamiento Forestal	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2
	04 Pesca y Acuicultura	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	05 Agricultura	0.6	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	1.1	1.0	0.6	1.0	1.0
	06 Comercialización	2.2	1.6	0.9	0.5	0.4	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.4
	07 Tenencia de la Tierra	2.2	1.0	0.9	1.1	0.5	0.5	0.7	0.4	1.3	0.9	1.4
13 Trabajo y Seguridad Social	00 Intersectorial	1.4	1.0	0.8	0.0	0.2	0.1	0.2	0.3	0.3	0.2	0.1
	01 Acueducto y Alcantarillado	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	02 Manejo y Control Residuos Sólidos y Líquidos	0.2	1.9	0.4	6.5	0.5	0.2	0.2	0.2	1.9	1.3	1.2
	00 Intersectorial	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	01 Reglamentación del Trabajo	1.3	1.9	3.6	5.9	3.9	3.1	2.9	3.8	1.4	1.2	1.0
14 Vivienda	02 Bienestar Social a Trabajadores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	03 Seguridad Ocupacional	0.3	0.2	0.2	0.7	0.3	0.2	0.2	0.1	1.0	0.8	0.1
	00 Intersectorial	1.4	0.7	0.5	0.2	0.2	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4
	01 Soluciones de Vivienda Rural	2.1	2.9	2.9	0.7	0.8	1.6	1.6	1.7	1.5	1.9	1.2
	02 Soluciones de Vivienda Urbana	2.0	1.9	1.4	0.7	0.5	2.3	1.5	0.6	0.6	0.6	0.8
15 Desarrollo Comunitario	00 Intersectorial	1.5	7.1	8.3	10.3	13.6	10.5	9.7	13.5	13.0	12.9	13.2
	01 Asistencia Directa a la Comunidad	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	02 Participación Comunitaria	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	03 Formas Asociativas y Cooperativas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	00 Administración del Estado pago de Reservas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
16 Administración del Estado Pago de Reservas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

El subprograma de *servicios integrales de salud* busca "... fortalecer, mejorar, promover, desarrollar y garantizar el acceso de la población a un paquete de servicios de Salud" (DNP, 1994 p. 20). Incluye aquellas inversiones destinadas al mejoramiento, fortalecimiento y ajuste en la gestión de las instituciones de la red pública hospitalaria del país; la ampliación y renovación de la afiliación del régimen subsidiado, subcuenta de solidaridad del Fosyga; y el mejoramiento de la red de urgencias y atención de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, de la subcuenta ECAT del Fosyga.

Los subprogramas *Intersubsectorial transporte y red troncal nacional* incluyen proyectos ejecutados principalmente por el Invías y el Inco. El primero, "incluye los recursos asignados a inversiones cuyo propósito es definir, orientar, vigilar y ejecutar la política nacional en materia de tránsito, transporte y su infraestructura" (DNP, 1994 p. 23). También forman parte de este subprograma la financiación de los sistemas de transporte masivo de algunas ciudades del país e incluso el mantenimiento mayor de vehículos blindados del ejército nacional, la ampliación, reconstrucción y remodelación del edificio central y sedes del ministerio del transporte y la capacitación del recurso humano involucrado con los diferentes modos de transporte. Por su parte, el subprograma *red troncal nacional* contiene aquellas inversiones dirigidas a mejorar la

calidad y cobertura de la red troncal del país (DNP, 1994).

El subprograma de *Capacitación Técnica no Profesional*, que pertenece al área de educación, contiene los proyectos ejecutados por el SENA. Comprende "...la asignación de recursos destinados al fomento, mejora de la calidad y cobertura del servicio de capacitación técnica no profesional, entendiendo esta como aquella instrucción orientada a labores específicas, que podrán ser desempeñadas por personal que no necesariamente ha concluido sus estudios secundarios" (DNP, 1994 p. 25). Dentro de estos proyectos, se encuentran la implantación de programas para la innovación y el desarrollo tecnológico; la capacitación y actualización de docentes, asesores y personal de apoyo; la capacitación de empleados y empleadores a través de los convenios especiales de capacitación; y la capacitación a jóvenes rurales para mejorar sus niveles de empleabilidad en el territorio nacional.

En cuanto a *Defensa y Seguridad Interna*, este subprograma contiene "...las asignaciones de recursos orientados a mejorar y fortalecer la capacidad de acción de los organismos de defensa y seguridad del Estado encargados de proteger a las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, así como de preservar el orden institucional" (DNP, 1994 p. 17).

De este subprograma vale la pena destacar las apropiaciones para financiar los proyectos a cargo del DAS, el ministerio de defensa y la policía nacional. En particular, allí se clasifica la adquisición de sistemas de identificación dactilar para el DAS; la construcción y dotación de batallones de alta montaña; la adquisición de equipo y material de comunicaciones; mantenimiento mayor de armamento; la adquisición, compra de terrenos, construcción, reconstrucción, remodelación, adecuación y dotación de estaciones de policía; la reposición de aviones de combate táctico de la Fuerza Aérea Colombiana y la implantación de acciones y medidas orientadas a generar condiciones de seguridad y convivencia ciudadana a nivel nacional.

Por último, el subprograma *Intersectorial energía* contiene inversiones dirigidas "...a mejorar la calidad, incrementar el volumen y capacidad distributiva, y fomentar un aprovechamiento racional y eficiente de la energía convencional y no convencional generada" (DNP, 1994 p. 21). Incluye proyectos como el mejoramiento en la prestación del servicio de energización en zonas interconectadas en el país; la construcción del archivo central del ministerio de minas y energía en Bogotá;

la capacitación del recurso humano en las áreas de minería y energía; la distribución de recursos para pagos por menores tarifas del sector eléctrico; la asistencia técnica para apoyo al desarrollo de proyectos de uso racional de energía; y la habilitación de la interconexión eléctrica Cravo Norte - Caño Limón en Arauca, entre otros.

D. Inversión por fuente de recursos

Los recursos que financian el PGN de inversión provienen de fuentes que se pueden clasificar en aportes de la Nación, recursos de los establecimientos públicos y fondos especiales. Dentro de los aportes de la Nación se incluyen a su vez los ingresos corrientes, otras rentas del tesoro (por ejemplo, recursos de capital como venta de activos y bonos), recursos de crédito interno y externo, préstamos de destinación específica, donaciones y fondos especiales²⁷. Por su parte, los recursos de los establecimientos públicos pueden ser rentas corrientes, otros recursos, préstamos de destinación específica, donaciones y rentas parafiscales (en el caso del SENA y del ICBF). Por último, a partir del año 2003, aparecen nuevas fuentes de recursos, como los Fondos Especiales de Defensa Nacional (Ley 48 de 1993), de Subsidio

²⁷ Los fondos especiales son los siguientes: Fondo Nacional de Regalías, Fondo de Investigación en Salud, Fondos de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía, Fondo Especial de Energía Social (FOES), Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina, Fondo de Compensación Ambiental, Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (FOSYGA), Fondo de Solidaridad Pensional, Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), Aportes Especiales para la Administración de Justicia (Ley 55 de 1985, Ley 6 de 1992 y Ley 66 de 1993), Fondo Nacional de Estupefacientes, y Fondo Rotatorio de Minas y Energía.

y Redistribución de Ingreso y para la Electrificación de Zonas no Interconectadas (FAZNI).

El Cuadro 15 presenta la distribución del PGN de inversión por tipo de recursos entre 2000 y 2006. Los aportes de la Nación han constituido la principal fuente de recursos, con el 69.8% en promedio durante el periodo considerado. Dentro de estos aportes es importante resaltar el crédito externo (16.7% en promedio), otros recursos del tesoro (16.6%) y fondos especiales (14.8%). Llama la atención el hecho de

que durante este periodo solo el 9.7% de estos aportes tuvo origen en rentas corrientes. Esta situación es más clara durante los últimos tres años, donde apenas el 4.6% del PGN de inversión se financió con este tipo de recursos.

Por su parte, los recursos de los establecimientos públicos han contribuido, en promedio, con el 29.8% de las apropiaciones. Dentro de estos recursos los más importantes son las rentas parafiscales (15.8% en promedio) y los recursos propios de dichos establecimientos (10.9%).

Cuadro 15
Distribución de las apropiaciones iniciales del presupuesto
de inversión por tipo de recursos
2000 - 2006

Tipo de recursos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aportes de la Nación	64.3	72.8	71.5	67.7	69.2	72.1	70.8
Recursos corrientes	8.8	20.2	12.4	12.8	6.2	3.7	3.7
Otros recursos del tesoro	15.0	12.3	19.2	3.9	5.4	33.0	27.2
Recursos del crédito interno previa autorización	0.0	0.0	0.0	5.9	2.1	0.0	0.0
Recursos del crédito externo	15.7	11.2	15.1	24.8	33.8	11.3	5.0
Préstamos de destinación específica	2.8	13.5	9.8	6.8	5.9	5.7	14.5
Donaciones	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Fondos especiales	17.9	14.1	11.5	12.1	13.4	15.7	19.1
Préstamos de destinación específica autorizados	4.0	1.4	3.5	1.6	2.2	2.6	1.4
Recursos establecimientos públicos	35.7	27.2	28.5	31.7	30.1	27.0	28.4
Recursos corrientes	11.3	9.4	12.2	11.3	11.6	10.6	9.8
Otros recursos	1.5	1.4	1.5	1.6	1.5	1.5	3.9
Préstamos de destinación específica	0.4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones	2.5	1.7	1.0	0.9	0.5	0.6	0.6
Rentas parafiscales	19.9	14.7	13.8	17.9	16.4	14.2	14.1
Fondos especiales	0.0	0.0	0.0	0.6	0.7	1.0	0.8
Fondo especial defensa nacional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.1
Fondo especial subsidio y redistribución de ingreso	0.0	0.0	0.0	0.5	0.4	0.5	0.6
Fondo especial para la electrificación de zonas no interconectadas	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3	0.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

5. Economía política, inflexibilidad del presupuesto de inversión y duplicidad de funciones de gasto

El presupuesto es el resultado de un proceso de negociación política más que un ejercicio estrictamente técnico, basado en la estimación de ingresos y en la asignación de partidas de gasto. En la práctica, las decisiones presupuestales reflejan la interacción de varios grupos de la sociedad con diferentes intereses y grados de poder. Al respecto, Norton y Elson (2002) sostienen que “estudiar la política del proceso presupuestal significa examinar las formas en las cuales la distribución de poder dentro del proceso afecta la distribución de los recursos públicos” (p.vi, traducción de los autores).

Las presiones políticas sobre el presupuesto provienen de diferentes grupos de la sociedad que demandan gasto del gobierno para beneficio particular, sin tomar en cuenta el costo de los recursos públicos empleados, que es asumido por la sociedad en su conjunto a través del presupuesto nacional. Este tipo de comportamiento ha sido estudiado en la literatura económica y se conoce como “la tragedia de los comunes”²⁸, la cual

describe cómo el individuo racional, actuando separadamente y sin tomar en cuenta las consecuencias colectivas de sus acciones, puede ocasionar la sobreutilización de recursos escasos. Al respecto, Wiesner (1982) sostiene que “... en cierta forma existe un divorcio entre la responsabilidad política por el total del bienestar de la Nación y la responsabilidad política por las soluciones parciales e individuales que no van en la misma dirección de ese bienestar general” (p. 17).

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, algunos autores atribuyen el desequilibrio fiscal a la naturaleza política del presupuesto (por ejemplo, Wiesner, 1982; Fabrizio y Mody, 2006)²⁹. Evaluando la situación de las finanzas nacionales a comienzos de los ochenta, Wiesner (1982) explica esta relación a través del “proceso de legitimación de gastos y obligaciones”, contra el presupuesto nacional, que se manifiesta de forma directa e indirecta. En el primer caso, por medio de la aprobación de leyes que otorgan beneficios y ayudas con cargo al presupuesto, sin que existan los recursos para cubrir tales obligaciones. En el segundo caso, a través de una serie de acciones, algunas veces encubiertas, que conducen a la ampliación del gasto y que tienen origen en huelgas,

²⁸ Estudiado inicialmente por Hardin (1968).

²⁹ En Fabrizio y Mody (2006), los autores realizan un ejercicio empírico para un grupo de países (miembros nuevos y potenciales de la Unión Europea) y confirman que el presupuesto es más una expresión de prioridades políticas que de prioridades económicas.

presiones políticas y en la asunción de deuda garantizada por parte del gobierno sobre créditos contratados por otros niveles de gobierno y entidades públicas.

En un trabajo más reciente, Wiesner (2004), relaciona el vínculo entre el proceso político y la asignación del presupuesto, con aspectos de la economía neo-institucional. El autor analiza los grupos que logran “capturar” rentas derivadas de la acción del gobierno o de otras instituciones públicas y privadas³⁰. Estos grupos pueden promover la inflexibilidad presupuestal porque, al inducir la creación de una renta o al apropiarse de ella, tratan de evitar que el Estado modifique la destinación de estos recursos. Políticamente dichos grupos están mejor organizados que quienes “defienden” el interés colectivo (se presume que sería el gobierno) y al final logran hacer prevalecer sus intereses.

Como se mencionó anteriormente, las presiones políticas que se expresan en la legitimación de gasto reducen la autonomía de los gobiernos para decidir sobre la asignación de los recursos públicos de acuerdo con sus prioridades y comprometen una parte importante del presupuesto. Esta es una de las expresiones del vínculo entre el proceso político y la programación del presupuesto.

En Colombia un porcentaje significativo

de las apropiaciones de inversión corresponde a partidas que pueden ser consideradas como inflexibles, debido a que existen protecciones constitucionales o legales que aseguran su inclusión en el presupuesto. El tema de la inflexibilidad presupuestal ha sido estudiado por varios analistas (por ejemplo, Echeverri, Fergusson y Querubín, 2005; Fainboim y Rodriguez, 2004; Ayala y Perotti, 2000). En particular, Echeverri y otros (2005) sostienen que aunque la inflexibilidad presupuestal tiene algunas ventajas, especialmente al garantizar cierto tipo de gastos que son prioritarios para la sociedad, puede conducir a que en el presupuesto se incluyan gastos que son el resultado de intereses de grupos, lo cual afecta la eficiencia del gasto público y la disciplina fiscal. Estos autores encuentran que la inflexibilidad presupuestal genera niveles crecientes e ineficientes de gasto a medida que pasa el tiempo.

En el caso concreto del presupuesto de inversión, las inflexibilidades afectan los rubros financiados con los aportes de la Nación y se pueden atribuir a la existencia de fondos especiales del orden Nacional, a rubros de gasto vinculados a normas legislativas y a las denominadas vigencias futuras. El Cuadro 16 presenta la distribución de los aportes de la Nación del PGN de inversión entre recursos flexibles e inflexibles durante el periodo 2000 –

³⁰ En la literatura estos grupos se conocen como “rent-seekers” Este término se atribuye a Tullock (1967) y a Krueger (1974)

2006. Como se puede apreciar, en promedio, los gastos inflexibles alcanzan el 66% de las apropiaciones financiadas con aportes de la Nación.

Los fondos especiales fueron creados para la prestación de un servicio público específico; por lo tanto, "...el gobierno no tiene estricto control sobre ellos, no puede cambiar la destinación de los recursos generados por o para ellos..." (CONPES, 1999 p. 17). Estos fondos son una fuente importante de gasto inflexible

del presupuesto (20%, en promedio, entre 2001 y 2006) y sus recursos se concentran principalmente en programas del FOSYGA (en particular los aportes al régimen subsidiado de salud), del Fondo de Solidaridad Pensional (aportes al régimen general de pensiones y subsidios de aportes de los trabajadores del servicio doméstico), del Fondo de Solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos del sector eléctrico, y el Fondo Nacional de Regalías⁸¹.

Cuadro 16
Distribución de los aportes de la Nación del PGN de inversión entre recursos flexibles e inflexibles
%

Aportes de la Nación	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inflexible	69.3	74.8	57.6	78.5	57.0	62.7	65.2
Fondos especiales ^{1/}	42.9	18.1	15.2	17.6	19.7	20.2	26.5
Leyes	n.d.	10.3	4.5	10.7	13.1	12.6	12.5
Vigencias futuras	26.4	46.4	37.9	50.2	24.2	29.9	26.2
Flexible	30.7	25.2	42.4	21.5	43.0	37.3	34.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^{1/} En el año 2000 el rubro de Fondos Especiales incluye gastos establecidos por las leyes 55 de 1985, 6 de 1992 y 66 de 1993.

Fuente: Plan Operativo Anual de Inversiones vigencias 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

La presencia de fondos en el PGN de inversión puede tener tanto ventajas como desventajas. Entre las ventajas, Fainboim y Rodríguez (2004) consideran que la existencia de estos fondos asegura "... recursos ciertos, estables y

suficientes para el objetivo establecido y ... de esa forma los recursos no están expuestos a cambios de gobierno ni a recortes inconvenientes durante procesos de ajuste" (p. 28). En cuanto a las desventajas, se observa que estos

⁸¹ Otros fondos incluidos dentro del presupuesto de inversión se mencionan en la nota de pié de página 27.

fondos no permiten un control efectivo del gasto, afectan la asignación eficiente de recursos entre las diferentes prioridades y pueden distorsionar el manejo financiero de los recursos (ver por ejemplo, Fainboim y Rodríguez, 2004; Potter, 1997).

La siguiente fuente de inflexibilidad del PGN de inversión tiene origen en leyes expedidas a favor de un sector o de un grupo particular de la población. Estos rubros de gasto, con destinación preestablecida, "... en la mayoría de los casos no cuentan con fuente específica y deben ser atendidos con recursos ordinarios de la Nación..." (CONPES, 2005 p. 7). En el Cuadro 16 se observa que este gasto inflexible representó, en promedio, el 11% del total de los aportes de la Nación para inversión entre 2001 y 2006. En el año 2006, estos recursos se concentran principalmente en la atención a los programas de afiliación al régimen subsidiado de salud y campañas de vacunación (Ley 100 de 1993 y 715 de 2001), pensiones a población vulnerable y servicio doméstico (Ley 797 de 2002 y Ley 11 de 1988), subsidios eléctricos a los estratos 1, 2 y 3 (Ley 142 de 1994), y a los proyectos regionales priorizados en las audiencias públicas del PND (Ley 812 de 2003). También se destinan recursos para el deporte (Ley 788 de 2002) y las universidades (Ley 30 de 1992).

En el Cuadro 17 se presenta un resumen de las principales leyes, decretos y documentos CONPES que han generado apropiaciones en el PGN de inversión entre 1996 y 2006 (en el Anexo 2 se describen estas normas)³². Durante este periodo, se destacan los gastos originados en la Ley 55 de 1985 (construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y establecimientos carcelarios), la Ley 30 de 1992 (aportes para las universidades públicas), la Ley 142 de 1994 (subsidios eléctricos), la Ley 223 de 1995 (plan antievasión y proyectos de desarrollo rural en zonas cafeteras), la Ley 344 de 1996 (creación y administración del Fondo Nacional Ambiental), la Ley 368 de 1997 (programas especiales para la paz), la Ley 546 de 1999 (subsidios de vivienda), la Ley 795 de 2003 (cobertura a los deudores individuales de vivienda) y la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo). Durante los últimos años, el monto de las apropiaciones vinculadas a leyes ha aumentado, probablemente, como consecuencia de la inclusión de las partidas correspondientes al PND. Si bien estas últimas tienen respaldo en una ley, no es claro que constituyan una fuente adicional de inflexibilidad teniendo en cuenta que son el reflejo del programa económico del gobierno y no de normas expedidas en años anteriores.

³² Este cuadro se elaboró con base en la información de los presupuestos de inversión suministrada por el DNP. Sin embargo, en la leyenda que define el proyecto no siempre se especifica si dicho gasto es originado en un mandato legal, por lo que algunas normas pudieron ser omitidas o algunas partidas subestimadas.

Cuadro 17
Principales normas que afectan el PGN de inversión entre 1996-2006 \$ millones

Leyes / Decretos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ley 77 Bis de 1965		50									
Ley 1 de 1973	3,671										
Ley 21 de 1982										82,400	60,000
Ley 55 de 1985		55,435	65,698	78,838	75,198	51,377	68,164	52,200	77,000	81,050	89,173
Ley 29 de 1990	10,866	9,500	5,716	1,800	1,863	4,000	1,735	4,200	4,000	4,350	6,550
Ley 6 de 1992	4,333										
Ley 30 de 1992	22,409	23,516	18,293	19,805	31,390	33,634	36,887	39,100	40,860	42,803	45,476
Ley 60 de 1993			30,624								
Ley 70 de 1993	230	529	300	216	80						
Ley 82 de 1993		100									
Ley 98 de 1993	548	560	700	150	200	100	500	2,000			
Ley 115 de 1994	19,952	950				6,500	7,020	3,219		3,653	3,086
Ley 141 de 1994	936	1,456	1,563		1,583		236	275	465		
Ley 142 de 1994	123,193	109,339	123,859	174,805	33,205	150,000	129,600	138,889	235,000	315,000	360,000
Ley 160 de 1994	1,520										
Ley 181 de 1995	35,920	27,316	74,700		4,965						
Ley 193 de 1995	900										
Ley 218 de 1995		1,300									
Ley 223 de 1995	200	87,570	16,410	9,000						50,742	59,765
Ley 226 de 1995				10,884							
Ley 300 de 1996		2,500	2,500								
Ley 302 de 1996		55,000									
Ley 307 de 1996		400									
Ley 344 de 1996			91,058	140,009	94,214	11,538	12,000	12,000	12,000	20,934	19,755
Ley 368 de 1997				5,000	900	1,000	1,112	1,403	1,450	705	700
Ley 388 de 1997			9,400								
Ley 454 de 1998				200							
Ley 508 de 1999					31,654	30,770					
Ley 546 de 1999						42,086					
Ley 619 de 2000							163,053	33,400	30,300		
Ley 643 de 2001							3,443				
Ley 708 de 2001							7,000	7,000	7,000	6,000	21,000
Ley 731 de 2002										80,000	20,000
Ley 756 de 2002										500	200
Ley 788 de 2002										14,000	14,000
Ley 795 de 2003										45,000	30,000
Ley 812 de 2003									80,000	80,000	5,000
									254,565	336,386	314,461
Decreto 2132 de 1992	449	513	715								
Decreto 2171 de 1992		1,171	0								
Decreto 1865 de 1994	37	137	575								
Decreto 340 de 1997			6,231	9,880							
Decreto 3087 de 1997				25,729	31,875						
Decreto 982 de 1999						1,318	992	1,259		3,000	4,000
Decreto 847 de 2001											85,179
Documento CONPES 2955/ 1997			4,000								
Documento CONPES 2960/ 1997				18,024							
Total	225,162	377,343	452,342	494,339	307,127	332,323	431,741	294,945	742,640	1,166,522	1,138,345

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

La tercera fuente de inflexibilidad del PGN de inversión está constituida por las vigencias futuras, que en general corresponden a partidas de gasto autorizadas para proyectos de inversión cuya ejecución toma más de una vigencia. Mediante este mecanismo se garantiza la continuidad en la ejecución de obras de infraestructura o procesos de adquisición de bienes y servicios. Como una variante de esta figura presupuestal, la Ley 225 de 1995 introdujo las *vigencias futuras excepcionales*, mencionadas anteriormente. Desde el punto de vista presupuestal, la utilización excesiva de este mecanismo puede llevar a comprometer una porción importante de los presupuestos futuros, cerrando espacio para la ejecución de nuevas obras o la definición de nuevas prioridades de gasto por parte de la administración de turno. Este tipo de partidas representan la inflexibilidad más importante del PGN de inversión, con una participación promedio del 36% de las apropiaciones financiadas con aportes de la Nación, durante el periodo 2001 - 2006 (ver Cuadro 16).

En el Cuadro 18 se presentan las vigencias futuras aprobadas por la

administración Uribe entre 2003 y 2006³³. Allí se aprecia que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el INVIAS, el INCODER y el Ministerio de Defensa son las entidades que concentran la mayor utilización de este mecanismo. Las vigencias futuras del Ministerio de Hacienda, están destinadas principalmente a la financiación de los sistemas integrados de transporte masivo de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Medellín y Pereira. Por su parte, las vigencias futuras del INVIAS se dirigen esencialmente a la construcción del túnel de la línea y al mejoramiento y pavimentación de vías a través del programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional (Plan 2500 y mantenimiento de corredores)³⁴.

Los recursos para vigencias futuras asignados al Ministerio de Defensa se destinan a la adquisición de helicópteros para el ejército, a la adquisición y renovación de material de guerra, y a la reposición de aeronaves de combate de la fuerza aérea, entre otros. Finalmente, los recursos del INCODER se dirigen al análisis, diseño y construcción de distritos de riego y drenaje a nivel nacional.

³³ Esta información está actualizada a diciembre de 2005.

³⁴ En el Anexo 3 se presenta una breve descripción del Plan 2500.

Cuadro 18
Presupuesto General de la Nación - Inversión
Vigencias futuras aprobadas por la Administración Uribe, acumulado a diciembre de 2005
(\$ millones)

Entidad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Instituto colombiano de deportes, COLDEPORTES	0	20811	16054	24212	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Consejo superior de la Judicatura	0	13.593	11.407	12.302	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contraloría General de la Nación	0	4.204	775	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Departamento Nacional de Planeación	0	0	1.723	1.761	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fiscalía General de la Nación	7.000	23.490	25.949	62.56	2.008	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Federación Nacional Ambiental FONAM	0	0	0	1.281	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo Nacional de Regalía	0	0	14.000	18.271	3.750	3.750	3.750	3.750	0	0	0	0	0	0
Fondo de Comunicaciones FONCOMUNICACIONES	0	0	330	97.088	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad FONDAS	0	2.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA	0	3.676	121.020	129.249	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hospital Militar Central	0	4.760	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituto Colombiano de Bienestar familiar, ICBF	0	64.617	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituto colombiano de Crédito Educativo y estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX	0	1.616	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC	0	8.000	8.367	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER	0	0	0	85.790	141.865	140.959	134.726	122.984	52.813	0	0	0	0	0
Instituto Nacional de Concesiones, INCO	0	7.500	0	28.989	27.800	47.000	40.600	0	0	0	0	0	0	0
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forense,	0	0	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituto Nacional de Vías, INVÍAS	28.698	98.839	633.282	1.104.905	1.017.741	263.579	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y reforma urbana, INURBE	105.000	45.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituto de Planificación y Promoción de soluciones Energéticas para las Zonas no interconectadas IPSE	0	0	2.650	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Agricultura	20.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial	0	18.589	26.254	121.754	116.108	8.450	4.000	3.458	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Defensa Nacional	149.366	203.300	97.310	413.982	149.340	150.971	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0	183.022	292.042	305.991	409.316	328.781	319.817	309.276	284.507	270.752	281.485	292.642	304.242	80.100
Ministerio de Minas y Energía	0	0	13.560	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio Público	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

¿HACIA DÓNDE SE DIRIGEN LOS RECURSOS DE INVERSIÓN
DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN?

Entidad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ministerio de Salud	54,768	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Policía Nacional	13,540	0	0	7,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Presidencia de la República	0	0	0	64,403	68,427	64,752	34,596	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Protección Social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Registraduría Nacional del Estado Civil	5,234	0	0	77,992	82,640	84,210	85,288	0	0	0	0	0	0	0
Senado de la República	0	0	700	1,150	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Superintendencia de Servicios Públicos	880	380	380	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN	0	0	2,350	33,588	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil	0	0	2,698	7,500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Unidad de Planeación Minero Energética UNME	71	75	1,326	630	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	384,527	880,800	1,511,979	2,559,790	2,018,995	1,092,452	622,777	439,468	337,320	270,752	281,485	292,642	304,242	80,100

Fuente: Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Otra expresión del vínculo entre el proceso político y el presupuesto tiene que ver con la inclusión en el PGN de inversión de partidas de gasto que corresponden a funciones de otros niveles de gobierno. Esta situación ha sido una de las características del presupuesto a pesar de que las normas sobre transferencias han tratado de separar las competencias de la Nación respecto de las de los gobiernos territoriales. No obstante, vale la pena resaltar que el Acto Legislativo 1 de 2001, artículo 2, permite que el gobierno Nacional incluya proyectos de carácter regional y local al señalar que de acuerdo con “...los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios”.

Los intentos legislativos por separar las competencias nacionales de las departamentales, distritales y municipales, no han conducido a una depuración del PGN, en gran parte por la existencia de presiones e intereses políticos que afectan el proceso de programación del presupuesto. Normalmente, las leyes anuales de presupuesto incluyen una serie de proyectos de carácter regional,

que si bien no absorben una gran cantidad de recursos, atomizan el presupuesto y confunden los objetivos de la política de inversión del gobierno nacional. Esta situación, se reseñó en un estudio sobre descentralización fiscal elaborado por Iregui, Ramos y Saavedra (2001), en el cual se destaca que en 1998 el 82.2% de los proyectos incluidos en el PGN eran de carácter territorial, y que su valor representaba el 20.7% del PGN de inversión³⁵.

Durante los últimos años continúa observándose la inclusión de proyectos de carácter regional en el PGN. Sin embargo, por la forma de clasificación no todos estos proyectos son fácilmente identificables debido al carácter global con el que se presentan. El Cuadro 19 muestra algunos ejemplos de proyectos de carácter regional incluidos en el PGN de inversión entre 1996 y 2006. Dentro de estos, se destacan la construcción de plazas de mercado, mataderos, polideportivos, plantas de tratamiento de aguas, construcción de acueductos y alcantarillados, pavimentación de vías municipales, y construcción de aulas escolares, entre otros. En el actual gobierno, las leyendas con las que se identifican los proyectos dejan explícito que su inclusión está asociada a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Artículo 6, Ley 812 de 2003).

³⁵ Este porcentaje lo calcularon los autores con base en la clasificación del presupuesto de inversión realizada por una de las unidades técnicas del Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 19
Ejemplos de proyectos de inversión de carácter regional
incluidos en el PGN
1996-2006

PROYECTOS
Reconstrucción Plaza de Mercado, Luruaco – Atlántico.
Reconstrucción Matadero Público, Pueblo Rico – Córdoba.
Terminación Plaza de Ferias, cabecera municipal de Ariguaní – Magdalena.
Construcción planta de tratamiento de agua residual, Manta - Cundinamarca.
Construcción Puesto de Salud, Corregimiento Labores, Belmira – Antioquia.
Pavimentación de vías, Santo Tomás – Atlántico.
Mejoramiento y pavimentación de calles, Pitalito – Huila.
Construcción aulas escolares, Galeras – Sucre.
Construcción concentración oficial educativa Guarumo, Cáceres – Antioquia.
Construcción salón múltiple escuela oficial, barrio El Rincón, Girón – Santander.
Construcción estadio en El Carmen de Bolívar – Bolívar.
Construcción polideportivo Barrio Botero, Sincelejo - Sucre.
Construcción gradería cancha de fútbol, Concordia – Antioquia.
Mejoramiento y optimización acueducto y alcantarillado, Gigante – Huila.
Construcción acueducto, Malambo – Atlántico.
Construcción del plan maestro de acueducto y alcantarillado, Barranquilla – Atlántico.
Construcción del plan maestro de acueducto y alcantarillado, Cartagena – Bolívar.
Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de caminos en el departamento de Santander.
Construcción acueducto, Moñitos – Córdoba.
Implantación programa de agua y saneamiento básico, Sabanalarga – Atlántico. Art. 6 Ley 812 de 2003.
Recuperación de la malla vial de la ciudad de Ibagué – Tolima. Art. 6 Ley 812 de 2003.
Implantación plan estratégico del Quindío y construcción centro cultural metropolitano de la ciudad de Armenia – Quindío. Art. 6 Ley 812 de 2003.
Construcción centro educativo, La Tebaida – Quindío. Art. 6 Ley 812 de 2003.
Mejoramiento y mantenimiento circunvalares de San Andrés y Providencia – San Andrés.
Construcción de centros educativos en el departamento de Córdoba. Art. 6 Ley 812 de 2003
Implantación del programa de agua y saneamiento básico en los departamentos del país. Art. 6 Ley 812 de 2003.
Fortalecimiento de las casas de cultura de Providencia y Santa Catalina. Art. 6 Ley 812 de 2003.
Construcción primera fase, tramo dos del malecón turístico, sector puente Bernardo Arango, La Virginia – Risaralda. Art. 6 Ley 812 de 2003.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Para los próximos años, el gobierno Nacional pretende reducir la "... cofinanciación nacional en las competencias descentralizadas, especialmente aquellas vinculadas a los sectores sociales y prestación de servicios que dupliquen el gasto territorial. ..." (DNP, 2005 p.341). Sin embargo, dado el carácter político del proceso presupuestal, explicado anteriormente, la depuración del PGN se podría ver comprometida por la presión que ejercen diferentes sectores o grupos sobre los recursos públicos. Además, no hay que olvidar que una depuración completa del presupuesto exige la revisión del marco normativo sobre las competencias del gobierno y los territorios en la provisión de bienes y servicios.

Otra manifestación del vínculo entre el proceso político y el presupuesto tiene que ver con las diferentes prácticas de corrupción. En este sentido, Tanzi (1997) sostiene que la corrupción, especialmente la de origen político, genera distorsiones en el proceso de decisión relacionado con los proyectos de inversión pública. Dentro de estas prácticas, se puede destacar el cobro de comisiones para la adjudicación de proyectos, que genera incentivos para incrementar su costo. Otra práctica de corrupción es la orientación de los proyectos hacia zonas no prioritarias, con el fin de ganar dividendos políticos, o de valorizar ciertas propiedades.

En general, la corrupción distorsiona el

proceso de asignación de los recursos del presupuesto de inversión y puede conducir a la construcción de "elefantes blancos", ya que el criterio de selección de los proyectos no siempre se basa en un análisis de costo-beneficio económico y social. La construcción del aeropuerto de Palestina – Caldas, aprobada por el Documento CONPES 3270 de febrero 16 de 2004, constituye un ejemplo de un proyecto cuestionable desde el punto de vista financiero y técnico. Fainboim y Rodríguez (2004) sostienen que este "...proyecto tan sólo sería sostenible financieramente si se cobra una sobretasa aeroportuaria muy elevada, que convertiría al aeropuerto en el más caro del país..."(p. 26). Desde el punto de vista técnico, estos autores consideran que la construcción de un nuevo aeropuerto en la región no es necesaria, porque en el área de influencia de la obra existen tres aeropuertos (Matecaña de Pereira, El Edén de Armenia y Santa Ana de Cartago) y la ubicación de la obra no parece adecuada ya que cerca de la mitad del costo del proyecto lo genera el movimiento de tierras.

Comentarios finales

En este documento se analizó el componente de inversión del Presupuesto General de la Nación entre 1996 y 2006. Durante este periodo la inversión presupuestal pasó de representar el 6.5% del PIB en el primer año al 4.8% del PIB en el último, en tanto que las apropiaciones para funcionamiento

ascendieron de 13.1 a 16.6% del PIB y las de deuda de 5.2 a 12.5% del PIB. Esto indica que dentro del proceso de ajuste fiscal llevado a cabo en los últimos años, la inversión ha constituido el rubro más castigado dada la inflexibilidad que en general exhibe el PGN. Así mismo, la participación de la inversión dentro del presupuesto se redujo del 26.3% en 1996 al 14% en 2006, en tanto que el servicio de la deuda ganó participación, ascendiendo del 21 al 37% del PGN, durante el mismo periodo.

En materia normativa, es importante destacar que en la preparación del presupuesto intervienen múltiples documentos. En principio, el PGN debe ser consistente con el PND, el Plan Nacional de Inversiones, el Plan Financiero, el MFMP, el MGMP y el POAI. Esta proliferación de documentos le resta transparencia al proceso presupuestal y dificulta su comprensión. Además, estos documentos no son fácilmente comparables entre sí, ya que, entre otras razones, tienen diferentes niveles de cobertura.

Es importante mencionar que el componente de inversión del PGN incluye una gama amplia de proyectos de tipo social, de infraestructura, al igual que subsidios, capitalizaciones, programas de fortalecimiento institucional y de defensa y seguridad, entre otros. Este hecho contrasta con la definición de inversión de las cuentas nacionales, dificulta las comparaciones internacionales y complica la lectura e interpretación del presupuesto.

El PGN de inversión se analizó teniendo en cuenta su distribución por entidades, programas, subprogramas y por fuente de recursos. En cuanto a la distribución por entidades, se puede destacar que, en promedio, el 58.3% se asignó a los Ministerios de la Protección Social (29.8%), Transporte (14.9%) y Hacienda y Crédito Público (13.6%). Dentro del ministerio de la protección social y sus entidades adscritas, se destacan los presupuestos del ICBF, del SENA y del propio ministerio. Dentro del presupuesto de este último, sobresalen los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional y al FOSYGA.

En el caso del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y vinculadas, el grueso del presupuesto se encuentra concentrado en el INVIAS, el INCO y la AEROCIVIL. Los recursos del INVIAS se dirigen a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de carreteras y a la adecuación y mantenimiento de la red fluvial nacional, en tanto que los del INCO se orientan a la atención de los proyectos de infraestructura desarrollados a través del mecanismo de concesiones. La AEROCIVIL, por su parte, asigna sus recursos principalmente a la construcción y mantenimiento de infraestructura aeroportuaria.

En cuanto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sus entidades adscritas y vinculadas, vale la pena destacar la importancia del presupuesto del propio ministerio, dentro del cual se

han incluido créditos concedidos por la nación a otras entidades públicas, capitalizaciones de empresas del sector eléctrico y de entidades financieras, aportes para la financiación de los sistemas de transporte masivo en algunas ciudades y los aportes a FOGAFIN.

El presupuesto de inversión también se clasifica por programas, con el fin de organizar las apropiaciones por tipo de gasto, sin tener en cuenta el sector económico en el cual este se realiza. De acuerdo con esta clasificación, entre 1996 y 2006, en promedio, el 25.5% del presupuesto de inversión se destinó a la adquisición, construcción y mejoramiento de infraestructura; el 15.2% se asignó a “transferencias” (FOSYGA, Fondo de Solidaridad Pensional y aportes para la financiación de los sistemas de transporte masivo); el 13.2% se dirigió al programa de “protección y bienestar social del recurso humano” (proyectos ejecutados por el ICBF y por el Ministerio de la Protección Social en el área de protección de la salud pública); y el 7.9% a programas de “adquisición y/o producción y/o mantenimiento de equipos, materiales y suministros”. Los programas enunciados son los más importantes, y explican, en promedio, el 61.8% del PGN de inversión.

Para analizar el presupuesto de acuerdo con el sector específico o área en la cual se realiza el gasto, el PGN de inversión también se clasifica en subprogramas

presupuestales. Actualmente existen 16 áreas de inversión, y cada una de estas se divide a su vez en subáreas, dentro de las cuales hay una que tiene un carácter general dentro del sector, denominada *intersubsectorial*, es decir aquella en la que la inversión se destina a más de un subprograma. Entre 1996 y 2006, en promedio, el 74.5% de las apropiaciones se concentró en las áreas de transporte (19%), gobierno (14%), salud (12%), desarrollo comunitario (11.6%), educación (10.8%) y defensa y seguridad (7.1%). Al evaluar el presupuesto por subprogramas, se observa que el 60% de las apropiaciones es explicado, en promedio, por ocho de ellos: *intersubsectorial gobierno* (13.8%), *asistencia directa a la comunidad* (10.3%), *servicios integrales de salud* (9.4%), *intersubsectorial transporte* (7.0%), *red troncal nacional* (7.0%), *capacitación técnica no profesional* (4.7%), *defensa y seguridad interna* (4.2%) e *intersubsectorial energía* (3.6%).

Los recursos que financian el PGN de inversión provienen de aportes de la Nación, recursos de los establecimientos públicos y fondos especiales. Dentro de los aportes de la Nación se incluyen a su vez ingresos corrientes, otras rentas del tesoro (por ejemplo, recursos de capital como venta de activos y bonos), recursos de crédito interno y externo, préstamos de destinación específica, donaciones y fondos especiales. Por su parte, los recursos de los establecimientos

públicos pueden corresponder a rentas corrientes, otros recursos, préstamos de destinación específica, donaciones y rentas parafiscales (en el caso del SENA y del ICBF). Por último, a partir del año 2003 aparecen nuevas fuentes de recursos provenientes de los Fondos Especiales de defensa nacional (Ley 48 de 1993), de subsidio y redistribución de ingreso y para la electrificación de zonas no interconectadas. En cuanto al origen de los recursos que financian el presupuesto de inversión, entre 2000 y 2006, los aportes de la Nación han constituido la principal fuente de recursos (69.8% en promedio). Dentro de estos aportes, sobresalen los recursos del crédito externo, otros recursos del tesoro y los fondos especiales. Los recursos de los establecimientos públicos han contribuido, en promedio, con el 29.8% de las apropiaciones.

En Colombia un porcentaje significativo de las apropiaciones de inversión corresponde a partidas que pueden ser consideradas como inflexibles, debido a que existen protecciones constitucionales o legales que aseguran su inclusión en el presupuesto. Estas inflexibilidades en alguna medida pueden ser reflejo de presiones de carácter político y se plasman en la expedición de leyes que generan gasto.

En el caso específico del presupuesto de inversión, las inflexibilidades están constituidas por los fondos especiales, las leyes y las vigencias futuras. Entre 2000 y 2006 los gastos inflexibles

alcanzaron, en promedio, el 66% de las apropiaciones financiadas con aportes de la Nación. Los fondos especiales fueron creados para la prestación de un servicio público específico y han representado, en promedio, el 20% del gasto inflexible del presupuesto. La segunda fuente de inflexibilidad proviene de las leyes expedidas en favor de un sector o grupo particular de la población, con una participación promedio del 11% del total de aportes de la Nación para inversión. Finalmente, las vigencias futuras, que corresponden a partidas de gasto autorizadas para proyectos de inversión cuya ejecución toma más de una vigencia explican, en promedio, el 36% de las apropiaciones inflexibles.

Otra manifestación del vínculo entre el proceso político y el presupuesto tiene que ver con la inclusión en el PGN de inversión de partidas de gasto que legalmente corresponden a funciones de otros niveles de gobierno. Igualmente, el clientelismo y algunas prácticas de corrupción distorsionan la distribución y asignación eficiente de los recursos para inversión.

En términos generales el componente de inversión del PGN corresponde a una recopilación de proyectos de diferente naturaleza, de los cuales un porcentaje relativamente pequeño es formación bruta de capital fijo (25.5% del PGN de inversión, en promedio, entre 1996 y 2006). Este hecho podría sugerir que, dentro del proceso de ajuste fiscal de

los últimos años, la inversión en infraestructura ha sido uno de los rubros más castigados (pasando de 39.8% del PGN de inversión en 1996 a 22.6% en 2006) y/o que parte de este gasto ha sido transferido al sector privado a través del sistema de concesiones.

De otro lado, es importante resaltar que la presencia de proyectos de infraestructura, de gasto social y de otro tipo de programas (por ejemplo, capitalizaciones y subsidios) junto con la inercia de algunos rubros de gasto, limita la posibilidad de identificar de manera clara la política de inversión de cada gobierno. El ajuste en las prioridades gubernamentales a lo largo del tiempo no es fácilmente observable, por la forma en que se presenta el PGN de inversión y por el hecho de que la

inclusión de muchos programas en el presupuesto no depende del gobierno de turno sino de normas o fondos creados previamente (por ejemplo, FOSYGA y fondo de solidaridad pensional) o de entidades como el SENA y el ICBF cuyos recursos provienen de impuestos a la nómina.

Por último, vale la pena señalar que este documento puede considerarse como el primer paso para desarrollar estudios sobre la inversión pública. Dentro de estos, se podría sugerir el análisis de los efectos de la inversión pública sobre el crecimiento económico, el impacto distributivo de los programas de inversión del gobierno, los problemas asociados a la corrupción y a los procesos de contratación pública y de ejecución presupuestal, entre otros.

Referencias

- Ayala, U. (2001). Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación. Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Economía*, Documento 149, mayo.
- Ayala, U. y Perotti, R. (2000). The Colombian Budget Process. *Documentos de Trabajo Fedesarrollo*, No. 14, Agosto
- Bernal, J.; Montilla, G. y Rueda, L. (1988). Características y limitaciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Contraloría General de la República, *Revista Economía Colombiana*, No. 201-202, p. 52-62.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (1999). Plan Operativo Anual de Inversiones: Vigencia 2000. *Documento CONPES 3042*, julio.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2000). Plan Operativo Anual de Inversiones: Vigencia 2001. *Documento CONPES 3090*, julio.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2001). Plan Operativo Anual de Inversiones: Vigencia 2002. *Documento CONPES 3128*, julio.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2002). Plan Operativo Anual de Inversiones: Vigencia 2003. *Documento CONPES 3183*, julio.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2003). Plan Operativo Anual de Inversiones: Vigencia 2004. *Documento CONPES 3229*, julio.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2003). Programa de Infraestructura Vial de Integración y Desarrollo Regional. *Documento CONPES 3261*, diciembre.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2004). Garantía de la Nación a Inficaldas e Infimanizales, para contratar operaciones de crédito público externo con el gobierno español a través del Instituto de Crédito Oficial – ICO – hasta por US\$ 20 millones, destinados a la financiación parcial del proyecto “Construcción del aeropuerto de Palestina”. *Documento CONPES 3270*, febrero.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2004). Política integral de infraestructura vial. *Documento CONPES 3272*, febrero.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2004). Plan Operativo Anual de Inversiones: Vigencia 2005. *Documento CONPES 3300*, julio.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2004). Modificación al CONPES 3272 del 23 de febrero de 2004: Criterios para la priorización de proyectos del programa de infraestructura vial y desarrollo regional. *Documento CONPES 3311*, septiembre.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2004). Modificación al CONPES 3272 del 23 de febrero de 2004: Vigencias futuras requeridas para el programa de infraestructura vial y desarrollo regional. *Documento CONPES 3331*, diciembre.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2005). Autorización a la Nación para contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por US\$ 782,84 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar parcialmente el programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional. *Documento CONPES 3352*, mayo.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2005). Plan Operativo Anual de Inversiones: Vigencia 2006. *Documento CONPES 3365*, julio.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1994). *Manual de Clasificación del Presupuestal del Gasto de Inversión*. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). *Manual de Inversión Pública Nacional*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). *Manual de Procedimientos del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). *Visión Colombia II Centenario: 2019*. Propuesta para discusión. Editorial Planeta, Bogotá.

Echeverry, J.; Fergusson, L. y Querubín, P. (2004). La batalla política por el presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o supervivencia fiscal. Universidad de los Andes, Documento

CEDE 2004-01, enero.

Fabricio, S. y Mody, A. (2006). Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline? *IMF Working Paper* WP/06/123, mayo.

Fainboim, I. y Rodríguez, C. (2004). Colombia REDI - Inversión en infraestructura en Colombia: Comportamiento, evaluación, presupuestación y contabilización. Reporte, Banco Mundial, Finance, private sector and infrastructure unit, Latin American and the Caribbean. Tomado de: <http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/Category/By+Category/E78D5323C4D170A585256F380064E37B?OpenDocument>.

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science* 162, 1243-1248.

Iregui, A.; Ramos, J. y Saavedra, L. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Revista Banco de la República*, diciembre.

Krueger, A. (1974). The Political Economy of the Rent-seeking Society. *American Economic Review*, p. 291-303, junio.

Lora, Eduardo (2005). *Técnicas de medición económica: Metodología y aplicaciones en*

Colombia. Alfaomega Colombiana S.A. Bogotá, tercera edición.

Norton, A. y Elson, D. (2000). What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process. Overseas Development Institute. Tomado de <http://www.odi.org.uk/rights/Publications/budget.pdf>.

Potter, B. (1997). Dedicated road Funds: A preliminary view on a World Bank initiative. IMF paper on policy analysis and assessment, PPAA/97/7, junio.

Tanzi, V. (1997). Corruption, public investment and growth. *IMF Working Paper* WP/97/139, octubre.

Tullock, G. (1967). The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal* (ahora *Economic Inquiry*), Vol. 5, p. 224-32.

Wiesner, E. (1982). El origen político del desequilibrio fiscal. Memoria de Hacienda, 1981-1982, publicado por el Banco de la República.

Wiesner, E. (2004). El origen político del déficit fiscal en Colombia: El contexto institucional 20 años después. Universidad de los Andes, Documento CEDE 2004-20, abril.

Anexo 1

Entidades adscritas y vinculadas a los ministerios, departamentos administrativos y otras entidades: 1996-2006

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Ministerio de Agricultura – Gestión general
Banco Agrario
Fondo de Cofinanciación para la inversión rural, DRI
Instituto Colombiano Agropecuario, ICA
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA
Instituto Colombiano de Adecuación de Tierras, INAT
Instituto Colombiano de Pesca y Acuicultura, INPA
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER
Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA
Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”, INVEMAR
Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, AVH
Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, SINCHI
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann”, JVN
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM
Fondo Nacional Ambiental
Administración y manejo del sistema de parques nacionales naturales
Unidad Administrativa Especial Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico
Fondo Nacional del Ahorro, FNA

Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE
Ministerio del Medio Ambiente
Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, CAR
Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC
Corporación Autónoma Regional de los valles del Sinú y San Jorge, CVS
Corporación Autónoma Regional del Quindío, CRQ
Corporación Regional para el desarrollo de Urabá, CORPOURABA
Corporación Autónoma Regional de desarrollo de Caldas, CORPOCALDAS
Corporación Nacional para el desarrollo del Chocó, CODECHOCO
Corporación de defensa de la meseta de Bucaramanga, CDMB
Corporación Autónoma Regional del Tolima, CORTOLIMA
Corporación Autónoma Regional del Risaralda, CARDER
Corporación Autónoma Regional para el desarrollo de Nariño, CORPONARIÑO
Corporación Autónoma Regional de la frontera nororiental, CORPONOR
Corporación Autónoma Regional de la Guajira, CORPOGUAJIRA
Corporación Autónoma Regional del Cesar, CORPOCESAR
Corporación Autónoma Regional de Rionegro – Nare, CORNARE
Corporación para la reconstrucción y el desarrollo del departamento del Cauca, CRC
Corporación Autónoma Regional del Magdalena y de la sierra nevada de Santa Marta, CORPAMAG

Corporación para el desarrollo sostenible del sur de la Amazonía, CORPOAMAZONIA
Corporación para el desarrollo sostenible del norte y el oriente amazónico, CDA
Corporación para el desarrollo sostenible de la sierra nevada de Santa Marta, CSN
Corporación para el desarrollo sostenible del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, CORALINA
Corporación para el desarrollo sostenible de la Macarena, CORMACARENA
Corporación para el desarrollo sostenible de la Mojana y el San Jorge, COPOMOJANA
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, CORPORINOQUIA
Corporación Autónoma Regional de Sucre, CARSUCRE
Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, CAM
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, CORANTIOQUIA
Corporación Autónoma Regional del Atlántico, CRA
Corporación Autónoma Regional de Santander, CAS
Corporación Autónoma Regional de Boyacá, CORPOBOYACA
Corporación Autónoma Regional de Chivor, CORPOCHIVOR
Corporación Autónoma Regional del Guavio, CORPOGUAVIO
Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, CARDIQUE
Corporación Autónoma Regional del sur de Bolívar, CSB
Unidad Administrativa de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, ICT
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Hasta 2000)

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Ministerio de Comercio Exterior
Dirección General de Comercio Exterior
Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX
Superintendencia de Sociedades
Superintendencia de Industria y Comercio
Artesanías de Colombia
Corporación Nacional de Turismo, CNT
Ministerio de Desarrollo (la Ley 790 de 2002, fusionó los Ministerios de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior, conformando el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo)

Ministerio de Comunicaciones

Ministerio de Comunicaciones
Unidad Administrativa Especial – Comisión de Regulación de Telecomunicaciones
Fondo de Comunicaciones, FONCOMUNICACIONES

Ministerio de Cultura

Archivo General de la Nación (Desde 2000)
Instituto de Cultura Hispánica, ICANH (Desde 1998)
Instituto Caro y Cuervo (Desde 2004)
Ministerio de Cultura, Gestión general
Instituto Colombiano de Deportes, COLDEPORTES (A partir de 2004)
Investigación cultural (Desde 2000)

Ministerio de Educación Nacional

Colegio Boyacá
Colegio de Antioquia
Colegio Mayor del Cauca
Colegio Mayor de Cundinamarca
Dirección superior y administración general
Ministerio de Educación Nacional
Instituto Colombiano de Cultura, COLCULTURA

Instituto Colombiano de Deportes, COLDEPORTES (Hasta 2003)	<u>Ministerio de Defensa Nacional</u>
Instituto Caro y Cuervo (Hasta 2003)	Ministerio de Defensa
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES	Comando General
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX	Ejército
Instituto de Cultura Hispánica, ICANH (Hasta 1997)	Armada Nacional
Instituto Nacional para Sordos, INSOR	Fuerza Aérea
Instituto Nacional para Ciegos, INCI	Satena
Instituto Tecnológico Pascual Bravo, Medellín	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares
Instituto Jorge Eliécer Gaitán	Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea
Universidad Nacional	Instituto Casas Fiscales del Ejército
Universidad del Cauca	Defensa Civil Colombiana
Universidad Pedagógica Nacional	Salud Fuerzas Militares
Universidad de Caldas	Club Militar de Oficiales
Universidad Pedagógica de Tunja	Hospital Militar Central
Universidad de Córdoba	<u>Policía Nacional</u>
Universidad Tecnológica del Chocó	Policía Nacional
Universidad de los Llanos	Caja de sueldos de retiro de la Policía Nacional
Universidad Tecnológica de Pereira	Instituto para la seguridad social y bienestar
Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico, ITSA	Salud - Policía Nacional
Instituto Tecnológico del Putumayo	Cesantías y vivienda – Policía Nacional
Universidad Popular del Cesar	<u>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</u>
Universidad Surcolombiana de Neiva	Dirección Superior Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Universidad de la Amazonía	Dirección General de Crédito Público
Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD	Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN
Instituto Técnico Central	Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A., FINDETER
Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona, ISER	Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, CAPRESUB (De 1996 a 1998)
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	Salud – CAPRESUB (1997 y 1998)
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	Pensiones – CAPRESUB (De 1996 a 1999)
Instituto Técnico Agrícola, ITA	Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	Superintendencia de la Economía Solidaria, SUPERSOLIDARIA
Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán Sarmiento	
Biblioteca Pública Piloto de Medellín	

Superintendencia Bancaria, SUPERBAN-
CARIA (Hoy Superintendencia Financiera)
Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Fondo de inversión social, FIS

Ministerio de Minas y Energía

Dirección Superior Ministerio de Minas y
Energía
Instituto Colombiano de Energía Eléctrica,
ICEL
Comisión de Regulación de Energía y Gas
Unidad de Planeación Minero-Energética,
UPME
Instituto Nacional de Investigaciones en
Geociencias, Minería y Química,
INGEOMINAS
Instituto de Ciencias Nucleares y Energías
Alternativas, INEA
Instituto de Planificación y promoción de
soluciones energéticas para las zonas no
interconectadas - IPSE
Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH
(2004 y 2005)
Unidad información minero energética UIME
Comisión Nacional de Regalías (Hasta 1999)
Empresa Multipropósito de Urrá S. A.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Dirección Superior Ministerio de Relaciones
Exteriores
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones
Exteriores, FONMINRELACIONES
Agencia Colombiana de Cooperación
Internacional (Hasta 2003)

Ministerio de Transporte

Ministerio de Transporte
Superintendencia General de Puertos,
SUPERPUERTOS
Empresa Colombiana de Vías Férreas,
FERROVIAS

Instituto Nacional de Vías, INVIAS
Fondo Nacional de Caminos Vecinales, en
liquidación
Unidad Administrativa Especial de
Aeronáutica Civil, AEROCIVIL
Instituto Nacional de Concesiones, INCO

Ministerio del Interior y de Justicia

Archivo General de la Nación (Hasta 1999)
Ministerio del Interior
Ministerio de Justicia
Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”
Dirección General de políticas Jurídicas y
Desarrollo Legislativo
Dirección General de Prevención y
Conciliación
Unidad Administrativa Especial Fondo de
Infraestructura Carcelaria, FIC
Superintendencia de Notariado y Registro
Fondo de Previsión Social de Notariado y
Registro, FONPRENOR – Pensiones
Cesantías y vivienda - FONPRENOR
Instituto Penitenciario y Carcelario, INPEC
Dirección Nacional de Estupefacientes
Dirección Nacional de Derechos de Autor
Corporación Nacional para la Reconstrucción
de la Cuenca del río Páez y Zonas aledañas,
CORNASAKIWE
Unidad para la Atención de Asuntos Indígenas
(Hasta 2000)
Dirección Nacional para la Prevención y
Atención de Desastres (Hasta 2000)
Fondo de Desarrollo Comunal
Fondo para la Participación Ciudadana
Ministerio del Interior y de Justicia

Ministerio de la Protección Social

Pensiones – CAPRESUB CAPRESUB (2000
a 2005)
Dirección Superior Ministerio de Trabajo y
Seguridad Social (Hasta 2003)
Superintendencia de Subsidio Familiar

Caja Nacional de Previsión, Salud - CAJANAL	Departamento Administrativo de Seguridad, DAS
Pensiones - CAJANAL	Fondo Rotatorio del DAS, FONDAS
Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA	Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, DANCOOP
Ministerio de Salud (Hasta 2003)	Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC
Instituto Nacional de Cancerología	Departamento Nacional de Planeación, DNP
Sanatorio de Contratación	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, FONADE
Sanatorio de Agua de Dios	Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”, COLCIENCIAS
Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta”	Comisión Nacional de Regalías (De 2000 a 2004)
Instituto Nacional de Salud, INS	Fondo Nacional de Regalías, FNR (Desde 2005)
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Desde 2001)
Superintendencia Nacional de Salud	Unidad Administrativa Especial Unidad de Desarrollo Territorial (Hasta 1999)
Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA	
Ministerio de la Protección Social (Desde 2004)	
<u>Presidencia de la República</u>	
Presidencia	<u>Rama Legislativa</u>
Red de Solidaridad	Senado
Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer	Cámara de Representantes
Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, FOREC	
Agencia Colombiana de Cooperación Internacional	<u>Otras Entidades</u>
La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (se integran la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI))	Fiscalía General de la Nación
<u>Departamentos Administrativos</u>	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE	Dirección Nacional de Administración Judicial
Fondo Rotatorio del DANE, FONDANE	Consejo Superior de la Judicatura
Departamento Administrativo de la Función Pública	Procuraduría General de la Nación
Escuela Superior de Administración Pública, ESAP	Defensoría del Pueblo
	Contraloría General de la Nación
	Registraduría Nacional del Estado Civil
	Fondo Rotatorio de la Registraduría, FONREGISTRADURIA
	Auditoría General de la República

Anexo 2

Descripción de algunas normas legislativas que han afectado el PGN de inversión: 1996-2006

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
1. Leyes		
Ley 77 Bis de 1965	Por la cual se crean dos establecimientos de educación secundaria en el departamento de Nariño.	Construcción Colegio Nacional Oficial de Iles (Nariño).
Ley 1ª. de 1972	Por la cual se dicta un estatuto especial para el Archipiélago de San Andrés y Providencia.	Implantación programas de desarrollo regional de San Andrés y Providencia.
Ley 21 de 1982	Por la cual se modifica el Régimen de Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones.	Mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación básica y media.
Ley 55 de 1985	Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones.	Implantación convenio para ejecución de proyectos de inversión para el sector justicia.
	El Art. 13 establece que la porción que se reasigna de los ingresos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro, se utilizará exclusivamente para el financiamiento de inversiones para la construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y establecimientos carcelarios.	
Ley 29 de 1990	Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias.	Implantación proyectos de inversión en ciencia y tecnología. Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Apoyo a centros tecnológicos.
Ley 6 de 1992	Ley 6 de 1992 Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir	Implantación de programas especiales de protección al

¿HACIA DÓNDE SE DIRIGEN LOS RECURSOS DE INVERSIÓN
DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN?

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
Ley 30 de 1992	<p>títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones</p> <p>El Art. 3, deducción por donaciones, modificó el Art. 125 del Estatuto Tributario.</p> <p>Donaciones para financiar programas de servicio al menor y a la familia, a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.</p> <p>Implantación de programas especiales de protección al menor.</p>	menor.
Ley 60 de 1993	<p>Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.</p>	Aportes para la financiación de Universidades públicas.
Ley 70 de 1993	<p>Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.</p> <p>El Art. 19 plantea que en lo referente a la transferencia de los recursos del situado por concepto de prestaciones sociales tanto en educación como en salud, el Fondo Nacional de Ahorro es una entidad a la que se pueden girar estos recursos de manera provisional, en caso especial.</p> <p>Administración cesantías sector salud.</p>	Administración cesantías sector salud.
Ley 82 de 1993	<p>Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución.</p> <p>El Art. transitorio 55 de la Constitución comprometió al Congreso con la creación de una ley que reconociera la propiedad colectiva a las comunidades negras ocupantes de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico. En esta ley además garantiza la protección y el desarrollo económico de esta cultura</p>	Asistencia para la gestión institucional y el desarrollo organizacional de comunidades negras a nivel Nacional.
Ley 82 de 1993	<p>Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.</p>	Implantación programas de fomento organizaciones de mujeres cabeza de familia en los municipios de Santander de Quilichao,

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
Ley 98 de 1993	Por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano.	Padilla, Puerto Tejada, Miranda y Caloto – Cauca. Convenios con las alcaldías. Implantación, fomento y democratización del libro colombiano.
Ley 115 de 1994	Por la cual se expide la ley general de educación.	Asesoría y apoyo a los departamentos (Art. 177). Implantación apoyo a mejores bachilleres del país (Art. 99).
Ley 141 de 1994	Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.	Distribución recursos disponibles para inversión de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 1 de la Ley 141 de 1994. (Este parágrafo fue modificado por el Art. 360 de Ley 685 de 2001, y posteriormente por el Art. 2 de la Ley 756 de 2002).
Ley 142 de 1994	Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.	Implantación de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT).
Ley 160 de 1994	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.	Subsidios directos a cooperativas beneficiarias de reforma agraria.
Ley 181 de 1995	Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física y se crea el Sistema Nacional del Deporte.	Construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de los centros de rendimiento. Distribución Nacional.

¿HACIA DÓNDE SE DIRIGEN LOS RECURSOS DE INVERSIÓN
DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN?

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
Ley 193 de 1995	Por la cual se declara de utilidad pública e interés social la adquisición de unos inmuebles con fines de renovación urbana. El objetivo de esta Ley es la realización de planes o proyectos de renovación urbana, en el sector del centro de la ciudad de Barranquilla.	Adquisición, estudios, diseños y remodelación de infraestructura urbana del distrito de Barranquilla.
Ley 218 de 1995	Por la cual se modifica el Decreto 1264 de 1994 proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto 1178 de 1994 y se dictan otras disposiciones. El parágrafo dos del Art. 2 establece las condiciones bajo las cuales se les dará crédito fiscal a nuevas Empresas de tardío rendimiento que se ubiquen en la zona afectada por la avalancha del río Páez.	Implantación programa de subsidios créditos Ley Páez. Convenio con el Instituto de Fomento Industrial.
Ley 223 de 1995	Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.	Implantación Plan Anual Antievasión (Art. 154) Implantación de proyectos de infraestructura de desarrollo rural zonas cafeteras (Art. 14). Normalización deuda cafetera. (Art. 14) Implantación programas de prevención y curación de la cardiopatía infantil y tratamiento de la diabetes infantil. A nivel Nacional (Art. 14).
Ley 226 de 1995	Por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones.	Construcción del plan maestro de alcantarillado de Cartagena (Bolívar). Traslado de recursos al departamento del Huila. Traslado de recursos al departamento de Norte de Santander.
Ley 300 de 1996	Por la cual se expide la ley general de Turismo y se dictan otras disposiciones.	Programa de promoción turística a través del Fondo

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
Ley 302 de 1996	Por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.	de Promoción Turística (Art. 44). Administración Fondo de Solidaridad Agropecuaria.
Ley 307 de 1996	Por medio de la cual la Nación se asocia a los 450 años de fundación de la ciudad de Valledupar, capital del departamento del Cesar, se rinde homenaje a la memoria de su fundador, se exalta la capacidad creadora y el espíritu de superación de su gente, se ordena la realización de unas obras de infraestructura y se dictan otras disposiciones.	Construcción redes eléctricas de los barrios marginados La Nevada, El Divino Niño, Villas del Rosario, Villa Clara y Villa Fuente en Valledupar (Cesar). Construcción y terminación de la segunda etapa de las redes del alcantarillado fluvial en el municipio de Valledupar (Cesar).
Ley 344 de 1996	Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones. Artículo 24. Crease el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente.	Implantación del Fondo de Compensación Ambiental para proyectos de inversión. Distribución Comité Fondo Ministerio del Medio Ambiente (Art. 24).
Ley 368 de 1997	Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -Fondo Plante- y se dictan otras disposiciones.	Implantación de Programas Especiales para la paz.
Ley 388 de 1997	Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Art. 96. Otorgantes del subsidio. Son otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda, además de las entidades definidas en la Ley 3ª de 1991, las instituciones públicas constituidas en los entes territoriales y sus institutos descentralizados establecidos conforme a la ley, cuyo objetivo sea el apoyo a la vivienda de interés social en todas sus formas, tanto para las zonas rurales como urbanas.	Construcción y mejoramiento de vivienda urbana de interés social en el departamento de Caldas. Convenio con Invidaldas.

¿HACIA DÓNDE SE DIRIGEN LOS RECURSOS DE INVERSIÓN
DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN?

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
Ley 454 de 1998	Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.	Capitalización Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas que adelantan actividades financieras (Art. 51).
Ley 508 de 1999	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002. Ley declarada INEXEQUIBLE por vicios de forma por la Corte Constitucional mediante sentencia C-557-00 del 16 de mayo de 2000.	Apoyo y fomento a la minería a través de Minercol.
Ley 546 de 1999	Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.	Subsidio para readquirientes de vivienda entregada en dación en pago al sistema financiero. Subsidio de vivienda rural por intermedio del Banco Agrario de Colombia.
Ley 619 de 2000	Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones. Ley declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-737-01, de 11 de julio de 2001. Los efectos de la anterior declaración de INEXEQUIBILIDAD quedan diferidos hasta el 20 de junio de 2002, a fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida el régimen que subrogue la Ley 619 de 2000".	Apoyo y fomento a la minería a través de Minercol. – Proyectos mineros especiales presentados por los entes territoriales.
Ley 643 de 2001	Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.	Aporte al Fondo de Investigación en Salud (Art. 42, literal B).

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
Ley 708 de 2001	Por la cual se establecen normas relacionadas con el Subsidio Familiar para Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones.	Subsidio familiar de vivienda complementario.
Ley 731 de 2002	Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.	Apoyo al Fondo de Fomento para las mujeres rurales – FOMMUR.
Ley 756 de 2002	Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994 (Ley de Regalías), se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.	Control y seguimiento mediante auditoría administrativa y financiera a la inversión de regalías directas, municipios, distritos y departamentos del país.
Ley 788 de 2002	Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones Art. 105. Por cada kilovatio/hora despachado en la bolsa de energía mayorista, el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC), recaudará un peso (\$1.00) moneda corriente, con destino al Fondo de Apoyo Financiero para la energización de las zonas rurales interconectadas.	Apoyo financiero para la energización de zonas rurales interconectadas.
Ley 795 de 2003	Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones. Art. 96. Cobertura a los créditos individuales de vivienda a largo plazo frente al incremento de la UVR respecto de una tasa determinada.	Aportes a Fogafin para cobertura a los deudores individuales de vivienda. (Art. 96)
Ley 812 de 2003	Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.	Implantación programa de agua potable y saneamiento básico en el municipio de Sabanalarga (Atlántico). Mejoramiento y rehabilitación vía Pácora – Aguadas (Caldas) km 8. Construcción centro

¿HACIA DÓNDE SE DIRIGEN LOS RECURSOS DE INVERSIÓN
DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN?

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
<p>2. Decretos</p> <p>Decreto 2132 de 1992</p> <p>Decreto 2171 de 1992</p> <p>Decreto 1865 de 1994</p>	<p>Por el cual se reestructura y fusionan entidades y dependencias de la administración nacional.</p> <p>Art. 28. Organización regional. Para el ejercicio de sus funciones de cofinanciación, los Fondos de Cofinanciación no tendrán dependencias regionales ni locales, pero podrán contribuir financieramente a la organización y funcionamiento, en cada uno de los Departamentos y Distritos, de una unidad especializada en las oficinas de planeación de la respectiva entidad territorial, encargada de las funciones de promoción, coordinación, apoyo, asesoría y evaluación previa de los programas y proyectos que presenten tanto dichas entidades territoriales como los municipios del respectivo Departamento. La misma unidad podrá aprobar los proyectos en los casos previstos en el numeral 12 del artículo 23.</p> <p>Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden Nacional. El Art. 162, recursos para el Fondo de Cofinanciación para la inversión social. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 127 para el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el remanente de la enajenación de los activos de las entidades que se suprimen y se ordena liquidar en el presente Decreto, una vez cancelados los pasivos de la entidad respectiva, serán destinados al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social.</p> <p>Por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial.</p>	<p>educativo municipio La Tebaida (Quindío). Construcción y dotación del laboratorio de salud pública en el departamento del Chocó.</p> <p>Implantación Unidades Departamentales de Cofinanciación UDECO, a través del Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana.</p> <p>Distribución aportes al Fondo de Cofinanciación para la inversión social.</p> <p>Aplicación, elaboración y evaluación del plan de gestión ambiental del Valle del Cauca.</p>

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
Decreto 340 de 1997	Decreto 340 de 1997 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1747 de 1995. El Art. 1 modifica el Art. 9 sobre fomento de la minería del Decreto 1747 de 1995. El 70% de los recursos anuales destinados al fomento de la minería se destinará para los proyectos de fomento a la pequeña y mediana minería del carbón, estos recursos se canalizarán a través de Ecocarbón que administrará el 56% y el Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química Ingeominas que administrará el 14% restante.	Explotación apoyo a la pequeña y mediana minería del Carbón a través de Ingeominas.
Decreto 3087 de 1997	Por el cual se reglamentan las leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996, en relación con la liquidación, cobro, recaudo y manejo de las contribuciones de solidaridad y de los subsidios en materia de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible por red física	Distribución recursos de los excedentes de la contribución de solidaridad generados por empresas del sector eléctrico y del sector gas a través del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos.
Decreto 982 de 1999	Decreto 982 de 1999 Por el cual el Gobierno Nacional crea una Comisión para el desarrollo integral de la política indígena, se adoptan medidas para obtener los recursos necesarios y se dictan otras disposiciones	Subsidio a la permanencia y asistencia, educación básica. Titulación y ampliación de resguardos indígenas en el departamento del Cauca.
Decreto 847 de 2001	Decreto 847 de 2001 Por el cual se reglamentan las Leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995, 286 de 1996 y 632 de 2000, en relación con la liquidación, cobro, recaudo y manejo de las contribuciones de solidaridad y de los subsidios en materia de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física.	Distribución recursos de los excedentes de la contribución de solidaridad generados por empresas del sector eléctrico y del sector gas a través del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos.

¿HACIA DÓNDE SE DIRIGEN LOS RECURSOS DE INVERSIÓN
DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN?

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
<p>3.Documentos CONPES</p> <p>Conpes 2955 de 1997</p> <p>Conpes 2960 de 1997</p>	<p>Programa de apoyo al departamento de Norte de Santander.</p> <p>Programa de mejoramiento y rehabilitación de la malla vial secundaria y terciaria del área de influencia de la Hidroeléctrica de Chivor en el departamento de Boyacá.</p>	<p>Construcción y adecuación variante Cúcuta – Los Patios – Sector Pinar del Río – Intersección anillo vial – Hogar Santa Rosa de Lima (Norte de Santander).</p> <p>Traslado de recursos al departamento de Boyacá.</p>

Fuente: Elaborado por los autores con base en información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación y Documentos CONPES.

Anexo 3

Programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional – Plan 2500³⁶

El transporte por carretera es el más utilizado en Colombia. La red de carreteras del país está constituida por la Red Nacional o Primaria (10%) y por las vías secundarias y terciarias (90%). De acuerdo con la Ley 105 de 1993, la Nación está a cargo de las vías troncales y transversales, mientras que los departamentos y los municipios tienen a su cargo las carreteras secundarias y terciarias, respectivamente. Sin embargo, teniendo en cuenta que las entidades territoriales no cuentan con los recursos para administrar, técnica y económicamente, estos activos, la Nación continúa a cargo de cerca de 20.000 kilómetros que no han sido transferidos (Conpes 3261 de 2003).

Esta falta de recursos para la construcción y mantenimiento de vías ha generado un deterioro continuo de las mismas con el consecuente aumento en los costos de operación vehicular y en los tiempos de viaje. Además hay regiones del país en las que no existen vías de comunicación adecuadas por lo que no se pueden integrar con el resto de la economía, afectando su desarrollo económico y social.

En los últimos años, la mayoría de los recursos dirigidos a la infraestructura vial se han dedicado principalmente a la construcción y mantenimiento de los corredores viales principales, lo que ha rezagado el desarrollo de las redes vasculares.

³⁶ Ver Documentos CONPES 3261 de 2003, 3272 de 2004, 3311 de 2004, 3331 de 2004 y 3352 de 2005.

El Conpes 3261 de 2003 aprobó “un programa estratégico de mejoramiento de la infraestructura vial secundaria y terciaria orientado a promover la integración y el desarrollo regional”(p.1), denominado Programa de Infraestructura Vial de Integración y Desarrollo Regional. Este programa producirá beneficios económicos y sociales para las áreas de influencia de los proyectos. Además, lograr el desarrollo balanceado de la red nacional, de la red secundaria y de la terciaria.

La meta inicial era de 2.500 kilómetros, priorizados de acuerdo con criterios sociales, técnicos y económicos. El Conpes 3311 de 2004 modificó estos criterios y definió los tramos de vías a ser intervenidos por el programa, con lo que se determinó que el cubrimiento sería de 3.134 kilómetros³⁷.

Para desarrollar el programa se cuenta con cuatro fuentes principales de recursos (Conpes 3272 de 2004): i) inversiones regionales del Plan Nacional de Desarrollo; ii) programa de vías para la paz; iii) recursos del plan plurianual de inversiones procedentes de otros sectores; y iv) recursos adicionales a los contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos recursos no deberían tomarse del presupuesto del INVIAS.

Los recursos se asignan a través de vigencias futuras, que respaldan la emisión de títulos valor para financiar los distintos proyectos. Inicialmente los recursos se asignarían al programa a través de vigencias futuras durante 8 años (Conpes 3261 de 2003); estas fueron modificadas por el Conpes 3272 de 2004 (las redujo a 7 años) y el Conpes 3331 de 2004 redujo el cupo de vigencias futuras de \$2.3

billones (pesos de 2004) a \$1.8 billones (pesos de 2004) distribuidos en 3 años (2005 a 2007) (Ver Cuadro A1.1).

Cuadro A1.1
Programa de Infraestructura vial y desarrollo regional vigencias futuras requeridas (Cifras en millones de pesos constantes de 2004)

Año	Valor
2005	338,000.0
2006	800,000.0
2007	662,000.0
Total	1,800,000.0

Fuente: Tomado de Conpes 3331 de 2004, p.2

Como consecuencia de lo anterior, se pasó de un esquema de financiación basado en vigencias futuras a otro respaldado en recursos de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la importancia del proyecto y las restricciones de caja se recurrió al crédito externo, para financiar lo correspondiente a las vigencias futuras por valor de \$1.8 billones (US\$ 799.48 millones de los cuales US\$ 782.84 millones se financiarán con recursos del crédito externo y US\$ 16.63 millones con recursos de la Nación) (Conpes 3352 de 2005).

El programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional entró a hacer parte de la política integral de infraestructura vial, junto con un programa de rehabilitación y mantenimiento integral de la red de carreteras a cargo de la Nación (Conpes 3272 de 2004).

³⁷ Cada kilómetro de pavimentación de este tipo de vías tiene un costo aproximado de \$1.000 millones

En los últimos años, la política de infraestructura vial primaria se ha concentrado en asegurar el buen estado de la red de carreteras concesionadas (2.389 kilómetros), que concentra los mayores volúmenes de tráfico. La red no concesionada (9.615 km de carreteras pavimentadas y 4.521 km de carreteras en afirmado), se ha venido deteriorando en los últimos años. El pasivo vial (definido como el costo de llevar los kilómetros de la red que se encuentran en regular y mal estado, a bueno) se calcula en un billón de pesos.

El objetivo del programa de rehabilitación y mantenimiento integral es mejorar y mantener en buen estado los principales corredores viales, racionalizar el gasto fiscal en el sector y disminuir los costos de operación del parque automotor. En la situación actual no es viable iniciar la rehabilitación de toda la red que está en regular y mal estado; por lo tanto este programa, inicialmente, cubrirá los corredores con mayor tráfico de la red pavimentada (Conpes 3272 de 2004) y abarcará aproximadamente 2.000 kilómetros (Ver Cuadro A1.2). Los recursos para atender esta primera fase de corredores se estiman en \$130.000 millones anuales, en pesos de 2004, durante seis años, que será garantizados a través de vigencias futuras, provenientes del

presupuesto anual del INVIAS para mantenimiento vial.

Por último, la política integral de infraestructura vial tiene un costo de US\$1.249 millones, de los cuales US\$431 millones corresponden al programa de rehabilitación y mantenimiento y US\$908 millones al programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional.

Cuadro A1.2
Corredores Prioritarios

Sector	Longitud (km)
1. Rumichaca – Popayán*	340.2
2. Cerritos – Medellín	241.4
3. Hatillo – Cauca	253.1
4. Cauca – Sincelejo	179.9
5. Sincelejo – Toluvié	18.1
6. Toluvié – Cartagena	136.9
7. Ibagué – Mariquita	107.3
8. San Alberto – Bosconia	277.0
9. Barrancabermeja – La Lizama – Lebrija	96.2
10. Manizales – Honda	132.5
11. Buenaventura – Buga	166.5
Total	1,949.0

* El Sector Rumichaca – Popayán incluye Paso Nacional por Pasto.

Fuente: Tomado de Conpes 3272 de 2004, p. 22.