



*I*  
*ARTÍCULO*

---

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

*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 (PGN). Se analiza el destino y distribución de los recursos; las interrelaciones entre el marco normativo, 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, hecho que contrasta con la definición de inversión de las cuentas nacionales, que corresponde a formación bruta de capital fijo.*

*Por: Ana María Iregui B.  
Ligia Melo B., Jorge Ramos F.\**

**L**as discusiones sobre el presupuesto general de la Nación (PGN) comúnmente se desarrollan en un contexto muy especializado, en el cual sólo participan las autoridades económicas y unos pocos analistas conocedores del tema. Este he-

cho contrasta con la importancia que tiene el PGN, 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 PGN puede

---

\* Las autoras son investigadoras de la Unidad de Investigaciones y el autor es profesional experto en finanzas públicas de la Sección de Programación Macroeconómica del Departamento de Programación e Inflación. 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. Para este trabajo nos beneficiamos 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 Instituto Nacional de Vías. Se agradece 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.

---

---

estar asociado con la dificultad para evaluar su contenido y con las características del documento, así como con las complejidades del proceso presupuestal que involucran aspectos normativos, económicos y políticos.

Desde el punto de vista económico el 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 período de gobierno; no obstante, es difícil establecer el alcance económico de la inversión presupuestal, ya que los proyectos que la integran comprenden gasto social, 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 que versa sobre los efectos económicos de la inversión pública en Colombia.

Este documento contiene cinco secciones adicionales a esta introducción: en la primera sección se presenta brevemente el marco normativo del componente de inversión del PGN; la segunda incluye una descripción de los principales indicadores del presupuesto; en la tercera se analiza el presupuesto de inversión por entidades, programas, subprogramas y fuente de recursos; en la cuarta se examina la economía política del presupuesto, la inflexibilidad del mismo y la duplicidad de funciones de gasto, y en la última se presentan algunos comentarios finales.

## ***I. MARCO NORMATIVO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN***

El 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 2003 se expidió la Ley 819, la cual creó el marco fiscal de mediano plazo (MFMP) y estableció normas sobre transparencia y responsabilidad fiscal, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y la estabilidad macroeconómica<sup>1</sup>. Recientemente se expidió el Decreto 4730 de 2005 para realizar algunos ajustes al proceso de programación presupuestal, crear los comités sectoriales de presupuesto e introducir el marco de gasto de mediano plazo (MGMP)<sup>2</sup>.

El proceso presupuestal consta de tres etapas principales: la primera corresponde a la preparación del presupuesto, en la cual desempeñan un papel importante el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) 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 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. En el PND se establece los programas y prioridades del Gobierno en materia de inversión<sup>3</sup>; por su parte, en el plan financiero se determina la coherencia macroeconómica del PGN y se define la cuota de inversión financiada con 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 teniendo en cuenta las metas establecidas en el MGMP, el cual es elaborado por los comités sectoriales de presupuesto, consultando las evaluaciones de impacto

---

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

<sup>2</sup> El MGMP define unos techos sectoriales de gasto para las entidades que integran el PGN, en un período de cuatro años. Este documento se presenta para aprobación del Consejo de Ministros antes del 30 de junio de cada año.

<sup>3</sup> El PND se presenta al Congreso durante los primeros seis meses del período 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, el Congreso expide el plan nacional de inversiones, mediante una ley que tiene prelación sobre las demás (artículo 341 de la Constitución Política de Colombia).

---

y resultados realizadas por el Minhacienda y el DNP. Este documento 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 de MGMP establecidas para el primer año. Para los años siguientes estas son de carácter indicativo.

Una vez definida la cuota global de inversión por parte del Minhacienda, el DNP distribuye los recursos entre los ministerios y sus entidades adscritas y vinculadas para que éstas 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 vigencia<sup>4</sup>.

Posteriormente, entre los meses de abril y mayo el DNP programa los comités funcionales de inversión, encargados de estudiar y discutir los anteproyectos de inversión de cada entidad<sup>5</sup>. 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), el cual es la base del proyecto de PGN de inver-

sión, una vez aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). Los proyectos incluidos en el PGN deben estar registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN)<sup>6</sup>.

El POAI aprobado es remitido, antes del 20 de julio, a la Dirección General de Presupuesto del Minhacienda, para su inclusión en el PGN, que debe ser presentado al Congreso durante los diez primeros días de las sesiones ordinarias que se inician el 20 de julio de cada año; a partir de este momento comienza 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 lo haga, el proyecto de PGN es devuelto al Minhacienda para que realice las modificaciones correspondientes y lo reenvíe 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. Luego, las plenarias inician la discusión del PGN el 1 de octubre, y el Congreso tiene hasta la media noche del

---

<sup>4</sup> Estos comités están conformados por un representante de la Dirección de Presupuesto del Minhacienda, 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).

<sup>5</sup> Estos comités están conformados por un representante de la Dirección de Presupuesto del Minhacienda, 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).

<sup>6</sup> 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 fueron establecidos por el Decreto 841 de 1990.

---

20 de octubre para expedirlo. Si no lo hace, registrará el proyecto presentado por el Gobierno incluyendo las modificaciones aprobadas en primer debate –situación que se conoce como «dictadura fiscal»–. 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 diez 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 de acuerdo con las normas del Estatuto Orgánico.

La última etapa corresponde a la ejecución del PGN, que está a cargo de las entidades que lo conforman. 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), el cual es un instrumento que fija 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 diversas 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*, es decir, autorizaciones de gasto con cargo a presupuestos de vigencias posteriores, en aquellos casos en 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, y las apropiaciones sobre las cuales no exista compromiso expiran en esa fecha; los compromisos pendientes de pago generan cuentas por pagar, aquellos legalmente constituidos cuyo objeto no se cumplió durante el año fiscal dan lugar a reservas presupuestales; con esto, 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, los cuales dificultan la comprensión y la transparencia del presupuesto; al respecto, Ayala y Perotti (2000), Ayala (2001) y Echeverry, Fergusson y Querubín (2004) señalan que aquellos serían útiles sólo si cada uno de ellos tuviera una función diferenciada, se pudieran comparar entre sí y fuera fácil la transición 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, pero todos 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 comprensible fácilmente por la opinión pública; 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 dise-

ño de la política económica y al continuo ajuste en las prioridades de inversión durante el período de gobierno.

Por último, es importante 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 apropiación<sup>7</sup>; recientemente, la Ley 819 de 2003, artículo 8, busca de nuevo suprimirlas a partir del año 2007, pero no se 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 una suma expresada en salarios mínimos a los aspirantes a participar en los concursos de ingreso a la carrera administrativa o de ascensos.

## **II. ALGUNOS INDICADORES SOBRE EL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA NACIÓN**

Como se mencionó anteriormente, el PGN incluye las apropiaciones para

---

<sup>7</sup> 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.

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 5,5% del PIB en 1995 a 4,8% del PIB en 2006, disminución que se explica, principalmente, 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; además, durante el mismo

período los aportes de la Nación al presupuesto de inversión cayeron de 3,7% del PIB a 3,4% (Cuadro 1).

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 del PGN pasó de representar el 25,3% en 1995 al 14% en 2006, en tanto que las apropiaciones para el servicio de la deuda del PGN ascendieron del 16,1% al 36,9% en el mismo período (Gráfico 1). Las apropiaciones para funcionamiento se mantuvieron

Cuadro 1  
PGN: componente de inversión<sup>a/</sup>  
(porcentaje)

Año	Porcentaje del PIB			Participación dentro del presupuesto total	Porcentaje de ejecución <sup>b/</sup>	Rezago constituido PIB
	Gobierno central	Establecimientos 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.

n.d. No disponible.

a/ Incluye Gobierno nacional central, más establecimientos públicos.

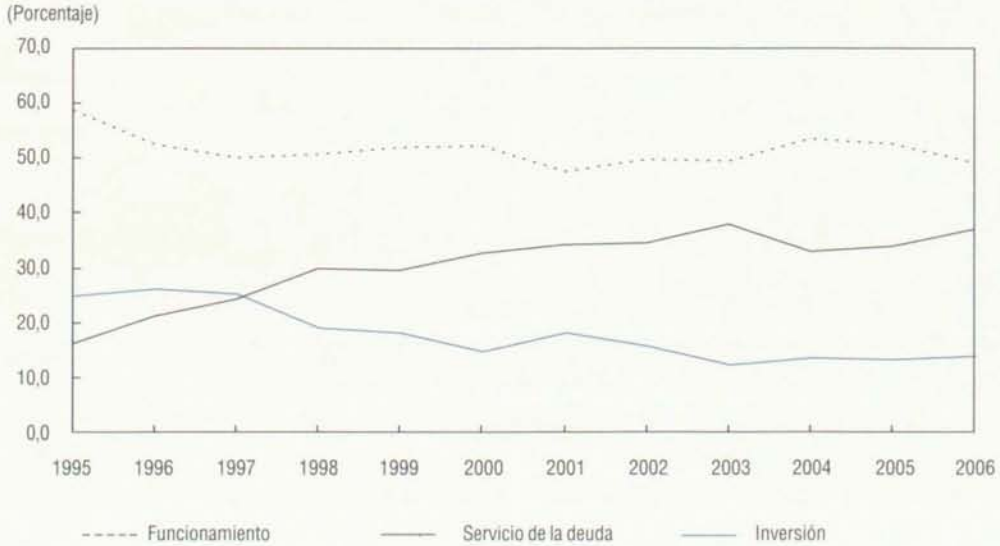
b/ Calculado como compromisos/apropiaciones definitivas.

Fuente: cálculos de los autores con base en datos consultados en la Dirección General de Presupuesto del Minhacienda y el DNP.



Gráfico 1

## Distribución de las apropiaciones definitivas del PGN, 1995-2006



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Minhacienda.

relativamente estables, fluctuando alrededor del 52% del PGN.

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 rezago presupuestal, alcanzaron en promedio el 1,6% del PIB, lo cual 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 lími-

tes a los pagos que impone el PAC o las dificultades en el proceso de ejecución que enfrentan las entidades (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, éstas han sido pequeñas y sólo en 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 (Cuadro 2)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Por razones institucionales o legales durante la década de los ochenta existían grandes diferencias entre el presupuesto inicial y el definitivo, lo que impedía evaluar oportunamente la política de gasto del Gobierno de turno (Bernal, Mantilla y Rueda, 1988).

**Cuadro 2**  
**Inversión en el PGN: diferencia entre el presupuesto inicial y el final**  
 (porcentaje del 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 DNP.

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; igualmente, 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%, respectivamente, durante el mismo período. Por su parte, las apropiaciones dirigidas al sector Gobierno, las cuales incluyen, entre otros proyectos, partidas para la atención de emergencias y desastres y para relaciones exteriores, y que fueron los más importantes entre 2000 y 2005, perdieron participación en el PGN de inversión, descendiendo de 28,2% en 2002 a 8,3% en 2006 (Cuadro 3).

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 disminuciones reales de 69,4%, 54,5%, 47,5% y 34,5%, en su orden.

### **III. 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

**Cuadro 3**  
**Inversión en el PGN: distribución de las apropiaciones definitivas**  
**por sector y crecimiento real en pesos, 1995-2006**

(porcentaje)

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
Agropecuario	6,7	9,4	5,8	4,7	3,4	2,9	3,4	4,9	2,6	2,9	2,9	3,9	(34,4)
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
Administración del Estado y pago de reservas	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)
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	14,0

Fuente: cálculos de los autores con base en datos suministrados por el DNP.

importante de gasto que no corresponde a formación bruta de capital fijo (FBCF)<sup>9</sup>. Durante el período 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)<sup>10</sup> y de Solidaridad

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> El Fosyga es una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social (Minprotección), 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 sólo las de solidaridad y la del ECAT se incluyen en el presupuesto de inversión de la Nación: la primera de éstas tiene como objeto cofinanciar, con las entidades territoriales, los subsidios en salud de los colombianos más pobres; estos 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 médicoquirúrgicos, indemnizaciones y otro tipo de gastos generados por accidentes de tránsito, acciones terroristas o catástrofes naturales, recursos que provienen básicamente 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).

---

---

Pensional<sup>11</sup>, 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 Fogafin<sup>12</sup>. 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 desde el punto de vista económico, puesto que se dificultan las comparaciones a nivel internacional 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 sus entidades adscritas y vinculadas (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 Minprotección (29,8%), al Mintransporte (14,9%) y al Minhacienda (13,6%) (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 (Minminas) el 5,1%, el Ministerio de Agricultura el 4,9%, el Ministerio de Educación Nacional (Mineducación) 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 período.

Dentro del Minprotección y sus entidades adscritas, cabe destacar que los presupuestos del ICBF, SENA y del propio ministerio representan, en promedio, el 34,5%, el 21,0% y el 40,9% del total apropiado entre 1997 y 2006<sup>13</sup>,

---

<sup>11</sup> El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Minprotección, creado mediante 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; además, 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 smmv harán un aporte adicional que varía entre 0,2% (entre 16 y 17 smmv) y 1% quienes devengan más de 20 smmv; también se financia con aportes del presupuesto nacional.

<sup>12</sup> En el proyecto de presupuesto para 2007, el 63,8% de las apropiaciones de inversión corresponden a gasto social y de fomento, y el 22,4% a infraestructura física.

**Cuadro 4**  
**Distribución porcentual de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión por ministerios, departamentos administrativos y otras entidades<sup>a/</sup>**

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
Otras entidades <sup>b/</sup>	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

a/ Incluye entidades adscritas y vinculadas a los ministerios y departamentos administrativos.

b/ 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 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 DNP.

respectivamente. Mientras las dos primeras entidades se financian con recursos propios provenientes de los impuestos a la nómina que pagan los empleadores, el Minprotección atiende sus gastos de inversión con aportes de la Nación (Cuadro 5)<sup>13</sup>.

Al examinar con mayor detalle el presupuesto del Minprotección se observa que, en promedio, el 14,7% de las apropiaciones corresponden al Fondo de Solidaridad Pensional y el 72,3% al Fosyga (Cuadro 6). El 13% restante se asigna a programas y proyectos de asistencia técnica, campañas

<sup>13</sup> El año 1996 no se incluye porque no fue posible desagregar el PGN de inversión financiado con recursos propios por entidades.

<sup>14</sup> 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 Minprotección.

Cuadro 5

**Distribución por tipo de recursos de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión del Minprotección sus entidades adscritas y vinculadas, 1997-2006**

(porcentaje)

Entidad	1997			1998		
	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total
Minprotección <sup>a/</sup>	96,4	0,0	34,7	98,1	0,0	41,3
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	0,4	35,8	23,1	0,1	38,1	22,1
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	1,6	51,6	33,6	1,2	60,8	35,7
Otras entidades <sup>b/</sup>	1,6	12,6	8,7	0,6	1,2	0,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Entidad	2002			2003		
	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total
Minprotección <sup>a/</sup>	93,8	0,0	39,5	91,9	0,0	38,1
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	0,0	38,4	22,2	0,0	32,8	19,2
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	0,8	60,5	35,3	0,8	66,1	39,0
Otras entidades <sup>b/</sup>	5,5	1,1	2,9	7,3	1,1	3,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a/ Para el período 1996-2003 incluye las apropiaciones del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

b/ 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 Lieras 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 DNP.

Cuadro 6

**Distribución de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión del Minprotección, 1996-2006<sup>a/</sup>**

(porcentaje)

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	5,9	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

a/ El presupuesto del ministerio se financia con aportes de la Nación. Para el período 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 DNP.

1999			2000			2001		
Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total
98,6	0,0	41,6	99,6	0,0	37,9	99,0	0,0	39,5
0,0	25,4	14,7	0,0	38,7	24,0	0,0	36,5	21,9
1,0	48,1	28,3	0,0	60,2	37,3	0,8	62,1	37,6
0,4	26,4	15,4	0,4	1,1	0,9	0,3	1,4	1,0
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

2004			2005			2006		
Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total
98,1	0,0	45,5	92,8	0,0	44,1	93,5	0,0	46,9
0,0	38,0	20,4	0,0	42,3	22,2	0,0	40,6	20,2
1,2	60,8	33,2	6,7	56,4	32,8	6,0	58,5	32,1
0,6	1,2	0,9	0,5	1,3	0,9	0,5	1,0	0,7
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

de promoción y divulgación para salud y trabajo, y a la construcción y mantenimiento de la infraestructura del ministerio.

En cuanto al Minhacienda y sus entidades adscritas y vinculadas, vale la pena destacar la importancia del presupuesto del propio ministerio, el cual recientemente (2000-2006) alcanzó a representar, en promedio, el 94% de las apropiaciones conjuntas. El 6% restante corresponde a la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a la Unidad Administrativa

Especial de la 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), el cual representó el 35% entre 1996 y 1997.

Dentro del presupuesto del ministerio sobresale una serie de programas y proyectos que se han ajustado con 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, más los aportes al 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 (Cuadro 7).

A diferencia de los ministerios anteriores, el presupuesto del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y vin-

Cuadro 7  
Distribución de las apropiaciones iniciales  
del presupuesto de inversión del Minhacienda, 1996-2006  
(porcentaje)

Apropiaciones	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aportes a 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 <sup>a/</sup>	0,0	0,0	0,0	58,5	18,1	4,6	8,0	19,3	29,7	22,1	72,0
Créditos presupuestales <sup>b/</sup>	45,9	73,4	26,2	15,1	2,5	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Traslado de recursos <sup>c/</sup>	0,0	0,0	52,5	11,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Capitalizaciones <sup>d/</sup>	48,0	0,0	5,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Programa de Atención de Emergencias y Desastres del 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

a/ 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 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 (Metroplus) en el Valle de Aburrá; la construcción de obras de infraestructura para el sistema integrado de transporte masivo del área metropolitana del centro-occidente de Pereira, la 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 hacia Soacha.

b/ En 1996 incluye créditos de la Nación a Findeter, ISA, Invias, 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, Invias, Ferrovías, Empresa Multipropósito Urrá S. A y EAAB; en 1998 incluye créditos de la Nación a Findeter, ISA, Invias, Ferrovías y Empresa Multipropósito Urrá S. A. En 1999 incluye créditos de la Nación a Invias, Ferrovías y Empresa Multipropósito Urrá S. A. En 2000 incluye créditos de la Nación a Ferrovías e Invias. En 2001 incluye créditos de la Nación a Invias.

c/ 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.

d/ 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 DNP.



---

culadas se encuentra concentrado en algunos institutos descentralizados y en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) (Cuadro 8). El Instituto Nacional de Vías (Invías) 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, entre 1996 y 2006, 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 2003 los aportes de la Nación a la Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías) explicaban, en promedio, el 9% del presupuesto conjunto del ministerio y sus entidades. Esta empresa, que entró en proceso de liquidación, se dedicó básicamente al mantenimiento y rehabilitación de vías férreas. Finalmente, 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 organismo tiene como objetivo estructurar y administrar los proyectos de infraestructura de transporte (carreteras, ferrocarriles o puertos) que se desarrollen mediante alguna vinculación de capital privado.

Como se mencionó anteriormente, los demás ministerios y entidades con relativa importancia dentro del presupuesto de inversión son el Mindefensa (6,7%), la Presidencia de la República (5,5%), el Minminas (5,1%), el Ministerio de Agricultura (4,9%), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (4,6%) y el Mineducación (4,5%).

En cuanto al Mindefensa 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 absorbieron, en promedio, el 94,5% de las apropiaciones entre 1996 y 2006, recursos que 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 Social<sup>15</sup>– destinan sus

---

<sup>15</sup> A partir de 2006 esta entidad se fusionó con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) para formar la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Cuadro 8

**Distribución por tipo de recursos de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión del Mintransporte y sus entidades adscritas y vinculadas, 1996-2006**

(porcentaje)

Entidad	1996			1997			Aportes de la Nación
	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	
Mintransporte	5,9	0,0	4,7	5,5	0,0	4,0	3,9
Instituto Nacional de Vías (Invías)	79,1	100,0	83,6	82,0	77,5	80,8	83,9
Instituto Nacional de Concesiones (INCO)	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	0,3	22,1	6,3	0,1
Superintendencia General de Puertos (Superpuertos)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías)	10,0	0,0	7,8	10,2	0,0	7,4	8,1
Fondo Nacional de Caminos Vecinales (en liquidación)	4,6	0,0	3,6	1,9	0,5	1,5	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Entidad	2002			2003			Aportes de la Nación
	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	
Mintransporte	3,3	0,0	1,7	2,8	0,0	1,2	0,8
Instituto Nacional de Vías (Invías)	78,0	84,0	81,0	77,9	81,5	79,9	69,8
Instituto Nacional de Concesiones (INCO)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28,9
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil)	0,0	13,8	6,9	0,0	18,0	10,1	0,6
Superintendencia General de Puertos (Superpuertos)	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	19,3	0,0	8,4	0,0
Fondo Nacional de Caminos Vecinales (en liquidación)	6,8	2,2	4,5	0,0	0,5	0,3	0,0
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 DNP.

recursos, en su mayoría, 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 recientemente se ha observado algunos ajustes institucionales, los cuales se han reflejado en la distribución presupuestal de los recursos. Entre 1996 y 2003 gran parte del

presupuesto 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 esa época los presupuestos del Incora, el INAT y el INPA se atendían tanto con recursos propios como con aportes de la Nación.

1998		1999			2000			2001		
Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total
0,0	2,6	2,9	0,0	1,9	5,3	0,0	3,3	2,0	0,0	1,2
77,9	81,9	81,1	75,9	79,4	68,7	65,7	67,5	63,2	73,5	67,1
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
22,1	7,2	0,0	24,1	8,1	0,0	30,5	11,6	0,0	25,0	9,6
0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0,0	5,4	12,4	0,0	8,2	22,1	0,0	13,7	24,5	0,0	15,1
0,0	2,7	3,6	0,0	2,4	4,0	3,8	3,9	10,3	1,5	6,9
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2004		2005			2006					
Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total			
0,0	0,4	0,6	0,0	0,4	0,9	0,0	0,7			
73,8	71,7	74,3	63,8	71,4	73,4	70,6	72,7			
0,0	15,1	24,2	0,5	17,8	25,4	0,0	19,4			
26,2	12,8	0,9	35,8	10,3	0,4	29,4	7,2			
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			
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			

A partir de 2004, el recién 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 para lo corrido de 2006.

Los recursos del Ministerio de Agricultura se destinan, básicamente, a proyectos denominados «alianzas productivas para la paz», a programas de generación

y fortalecimiento de la microempresa rural, a la investigación y transferencia de tecnología agrícola y pecuaria, al desarrollo de sistemas de información, a la comercialización de productos agropecuarios, y a programas de reactivación y de los sectores agropecuario y cafetero. 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 Minminas y sus entidades adscritas, se ha presentado 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 Minminas lo hacía con el 32,7%<sup>16</sup>. Durante este período 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, en su orden, con el 6,8%, 4,8% y 2,4% de las apropiaciones. Ya entre 2000 y 2006 Minminas recibió 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 Minminas 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 (Cuadro 9).

El Ministerio de Educación Nacional y sus entidades adscritas tienen concentrado el presupuesto entre su dirección superior (45,7%) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex, 35,2%), los cuales 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

**Cuadro 9**  
**Distribución de las apropiaciones iniciales**  
**del presupuesto de inversión del Minminas, 1996-2006**  
(porcentaje)

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 DNP.

<sup>16</sup> La Comisión Nacional de Regalías pasó a ser una unidad administrativa especial adscrita al Departamento Nacional de Planeación a partir de la expedición del Decreto 2141 de noviembre de 1999.

y a Distancia (UNAD, 3,1%). Entre 1996 y 2003 el Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes) participó con el 10% de las apropiaciones conjuntas<sup>17</sup>.

Al analizar el presupuesto de inversión del Mineducación 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; además, entre 1996 y 1998 el Fondo Educativo de Compensación (FEC) absorbió gran parte del presupuesto (77,2%). Los demás recursos asignados al Mineducación 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 (Cuadro 10).

El presupuesto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y sus entidades adscritas se distribuyó, principalmente, durante 1996 y 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 de 2004, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda, creado mediante el Decreto 555 de 2003), el cual 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

**Cuadro 10**  
**Distribución de las apropiaciones iniciales del presupuesto de inversión del Mineducación, 1996-2006**  
(porcentaje)

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 <sup>(*)</sup>	10,1	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

(\*) 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 DNP.

<sup>17</sup> 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.

---

han dirigido, principalmente, 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 (1997-2006). Sobre esta información es importante resaltar que para el período 2000-2006 del total de los aportes de la Nación asignados por año, aproximadamente el 40%, en promedio, se explica por los proyectos y programas incluidos en el Cuadro 11. De otro lado, las entidades descentralizadas reseñadas en el Cuadro 12 explican, en promedio, el 83% de los recursos propios incluidos en el presupuesto de inversión del PGN en este mismo período; por último, el valor de los programas y proyectos financiados con aportes de la Nación, así como los presupuestos de las entidades descentralizadas, explican, en promedio, el 53% de los presupuestos anuales de inversión entre 2000 y 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 regional<sup>18</sup>, el 44,1% departamental, y el 7,9% restante es asignado «por demanda»<sup>19</sup>; criterio de distribución que últimamente ha ganado importancia. En efecto, en 2005 y 2006 cerca del 28% del PGN de inversión se distribuyó mediante éste. 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%).

## B. Inversión por programas

El presupuesto de inversión se clasifica de diversas maneras con el fin de dar una visión alternativa de la forma como se asignan los recursos públicos. Una de estas clasificaciones es el presupuesto por programas, en la cual se organiza las apropiaciones por tipo de gasto sin tener en cuenta el sector económico donde se dirigen los recursos. Estos programas

---

<sup>18</sup> Las regiones son: Nacional, Costa Atlántica, Occidente, Centro-Oriente, Orinoquía y Amazonía.

<sup>19</sup> De acuerdo con el *Manual de Inversión Pública Nacional* (DNP, 2002), la regionalización del presupuesto hace referencia a la identificación de la región o departamento en la 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, 1996-2006**

(porcentaje del 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 <sup>a/</sup>	0,00	0,00	0,00	0,12	0,10	0,04	0,06	0,10	0,17	0,15	0,17
Créditos presupuestales <sup>b/</sup>	0,16	0,11	0,09	0,03	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Traslado de recursos <sup>c/</sup>	0,00	0,00	0,18	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Capitalizaciones <sup>d/</sup>	0,17	0,00	0,02	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 en la 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	0,01	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	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,06
Implantación del Fondo Educativo de Compensación	0,16	0,12	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aportes a las universidades <sup>e/</sup>	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01
<b>Total</b>	<b>1,06</b>	<b>0,79</b>	<b>1,30</b>	<b>0,88</b>	<b>1,02</b>	<b>1,43</b>	<b>1,22</b>	<b>1,01</b>	<b>1,13</b>	<b>1,29</b>	<b>1,04</b>

a/ 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 extensión de la troncal NQS del sistema Transmilenio a Soacha.

b/ 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 Urrá S.A. y EAAB. En 1998 incluye créditos de la Nación a Findeter, ISA, Inviás, Ferrovías y Empresa Multipropósito Urrá S.A. En 1999 incluye créditos de la Nación a Inviás, Ferrovías y Empresa Multipropósito Urrá.

c/ 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.

d/ 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.

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

f/ 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.

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

Cuadro 12

## Presupuesto de inversión de las principales entidades descentralizadas incluidas en el PGN, 1997-2006

(porcentaje del PIB)

Entidad	1997			1998		
	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	0,00	0,34	0,34	0,00	0,31	0,31
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	0,01	0,49	0,50	0,01	0,50	0,51
Instituto Nacional de Vías (Inviás)	0,65	0,23	0,88	0,50	0,22	0,72
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil)	0,00	0,07	0,07	0,00	0,06	0,06
Instituto Nacional de Concesiones (INCO)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Banco Agrario	0,04	0,00	0,04	0,02	0,00	0,02
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)	0,10	0,01	0,11	0,04	0,01	0,05
Instituto Colombiano de Adecuación de Tierras (INAT)	0,07	0,00	0,08	0,05	0,00	0,06
Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA)	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI)	0,11	0,00	0,11	0,07	0,00	0,07
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	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	0,09	0,05	0,00	0,05
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	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
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)	0,04	0,02	0,06	0,02	0,03	0,04
Total	1,15	1,17	2,32	0,78	1,15	1,92

Entidad	2002			2003		
	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	0,00	0,28	0,28	0,00	0,21	0,21
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	0,00	0,44	0,45	0,00	0,43	0,44
Instituto Nacional de Vías (Inviás)	0,28	0,30	0,58	0,11	0,15	0,27
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil)	0,00	0,05	0,05	0,00	0,03	0,03
Instituto Nacional de Concesiones (INCO)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Banco Agrario	0,02	0,00	0,02	0,01	0,00	0,01
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Instituto Colombiano de Adecuación de Tierras (INAT)	0,02	0,00	0,02	0,02	0,00	0,02
Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI)	0,03	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe)	0,07	0,00	0,08	0,05	0,00	0,06
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	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
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)	0,01	0,05	0,07	0,01	0,05	0,07
Total	0,46	1,16	1,61	0,22	0,91	1,13

Fuente: cálculos de los autores con base en datos suministrados por el DNP.



1999			2000			2001		
Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total
0,00	0,26	0,26	0,00	0,30	0,30	0,00	0,27	0,27
0,01	0,49	0,49	0,00	0,47	0,47	0,00	0,47	0,47
0,38	0,18	0,56	0,23	0,13	0,36	0,26	0,19	0,44
0,00	0,06	0,06	0,00	0,06	0,06	0,00	0,06	0,06
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,02	0,00	0,02
0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01
0,02	0,00	0,03	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01
0,03	0,01	0,04	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,03
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,03
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,03	0,00	0,03	0,02	0,00	0,02	0,07	0,00	0,07
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,02	0,02	0,04	0,01	0,03	0,04	0,01	0,04	0,05
0,50	1,03	1,53	0,29	1,02	1,32	0,43	1,05	1,49
2004			2005			2006		
Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total	Aportes de la Nación	Recursos propios	Total
0,00	0,25	0,25	0,00	0,30	0,30	0,00	0,32	0,32
0,01	0,41	0,41	0,04	0,40	0,44	0,05	0,46	0,50
0,15	0,14	0,29	0,28	0,09	0,36	0,45	0,13	0,58
0,00	0,05	0,05	0,00	0,05	0,05	0,00	0,06	0,06
0,06	0,00	0,06	0,09	0,00	0,09	0,16	0,00	0,16
0,01	0,00	0,01	0,02	0,00	0,02	0,02	0,00	0,02
0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,02	0,01	0,03	0,03	0,01	0,04	0,06	0,01	0,07
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,05	0,00	0,05	0,05	0,03	0,08	0,05	0,01	0,06
0,00	0,01	0,01	0,00	0,08	0,08	0,00	0,06	0,06
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,03	0,05	0,08	0,04	0,04	0,08	0,04	0,04	0,09
0,33	0,93	1,27	0,56	1,00	1,55	0,83	1,10	1,93

---

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 inversión<sup>20</sup>, recursos que se utilizan, básicamente, 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 desempeñar un papel más activo en el desarrollo de la infraestructura nacional, a través del mecanismo de concesiones y del manejo de algunos servicios públicos, hecho que 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 las concesiones viales<sup>21</sup>, férreas<sup>22</sup>, portuarias<sup>23</sup> 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 disminución del 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 (Fainboim y Rodríguez, 2004).

---

<sup>20</sup> Estos programas son: construcción, adquisición, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura propia del sector, y construcción, adquisición, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura administrativa.

<sup>21</sup> Actualmente el INCO tiene 16 contratos de concesiones viales vigentes: Autopistas del Café S. A.; malla vial de los ejes 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.

<sup>22</sup> Hoy en día, el INCO tiene dos contratos de concesiones férreas vigentes: concesión de la red férrea del Atlántico y concesión de la red férrea del Pacífico.

<sup>23</sup> Actualmente el INCO tiene las siguientes concesiones portuarias vigentes: Pruebas, Terminal Marítimo de 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, Cemas 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, y Transportes Marítimos San Andrés y Providencia.

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

(porcentaje)

Programas	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Construcción de infraestructura 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 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 del sector	17,3	18,4	11,3	11,6	11,9	12,5	11,0	8,0	8,8	9,5	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 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 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 de 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 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
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: cálculos de los autores con base en datos suministrados por el DNP.

---

Otro programa relativamente importante es el de «transferencias», el cual representa, en promedio, el 15,2% del presupuesto de inversión entre 1996 y 2006; incluye básicamente los aportes al Fosyga, al Fondo de Solidaridad Pensional<sup>24</sup> 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 Minprotección 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 período 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, el cual incluye 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.

Por último, vale la pena destacar que, en promedio, el 18,1% de las apropiaciones entre 1996 y 2006 se destinó a tres programas: 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 financieras<sup>25</sup>; el segundo, abarca 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, agropecuarios y mineros; el tercer programa comprende, principalmente, el subsidio familiar de vivienda, los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional (en subcuentas de subsistencia y de solidaridad a partir de 2004), la distribución de recursos

---

<sup>24</sup> 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 de 2004 solamente este último aporte se incluye como transferencia, y las subcuentas de solidaridad y de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional se incluyen como subsidios.

<sup>25</sup> A partir de la vigencia 2006 los cupos autorizados para vigencias futuras previstos en el presupuesto de inversión del Minhacienda asociados con los aportes a Fogafin se apropiarán en el servicio de la deuda pública nacional (artículo 57, Ley 998 de 2005).

---

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 área específica en donde 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; a su vez, cada una de estas áreas se divide en subáreas, dentro de las cuales hay una de carácter general, denominada *intersubsectorial*, es decir, aquella en donde 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, período durante el cual 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 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 Asistencia directa a la comunidad, que pertenece al área de desarrollo comunitario, incluye proyectos destinados a brindar protección y asistencia directa a grupos vulnerables de la población: por ejemplo niños, mujeres, ancianos y minorías étnicas (DNP, 1994).

**Cuadro 14**  
**Distribución porcentual de las apropiaciones iniciales**  
**del presupuesto de inversión por subprogramas, 1996-2006**  
 (porcentaje)

Área	Subárea	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>01</b>	<b>Defensa y seguridad</b>											
	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
<b>02</b>	<b>Industria y comercio</b>											
	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
	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
<b>03</b>	<b>Salud</b>											
	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
	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
<b>04</b>	<b>Comunicaciones</b>											
	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	0,1	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 télex	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	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
<b>05</b>	<b>Energía</b>											
	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
	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 de 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 naturales energéticos no renovables	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	1,7	1,2
<b>06</b>	<b>Transporte</b>											
	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

**Cuadro 14 (continuación)**  
**Distribución porcentual de las apropiaciones iniciales**  
**del presupuesto de inversión por subprogramas, 1996-2006**  
 (porcentaje)

Área	Subárea	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	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
<b>07</b>	<b>Educación</b>											
	00 Intersubsectorial	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	0,0	0,0	0,0	1,9	1,6
	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
	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	0,2	0,3	0,3	0,4
<b>08</b>	<b>Justicia</b>											
	00 Intersubsectorial	0,1	0,5	0,3	0,2	0,4	0,0	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
	01 Rehabilitación de menores	0,0	1,1	1,4	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	02 Sistema penitenciario y carcelario	0,1	0,4	0,7	0,7	0,8	1,1	1,0	0,6	0,1	0,4	0,4
	03 Administración de justicia	1,1	1,5	1,6	2,6	2,6	1,5	1,4	1,6	1,7	1,6	1,5
	04 Prevención de la delincuencia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>09</b>	<b>Medio ambiente</b>											
	00 Intersubsectorial	2,7	3,6	5,7	3,4	2,2	1,5	1,1	0,8	1,9	2,4	2,7
	01 Conservación	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	02 Manejo	0,4	0,7	0,5	0,2	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
	03 Mitigación	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>10</b>	<b>Gobierno</b>											
	00 Intersubsectorial	4,0	3,5	3,6	4,0	16,6	26,9	27,5	22,4	17,4	17,7	8,2
	01 Atención de emergencias y desastres	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
	02 Relaciones exteriores	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>11</b>	<b>Agropecuario</b>											
	00 Intersubsectorial	5,8	4,6	2,8	2,1	1,6	1,3	3,6	1,3	1,4	0,9	1,4
	01 Producción y aprovechamiento agrícola	1,9	1,2	1,0	0,9	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,9	0,9
	02 Producción y aprovechamiento pecuario	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	03 Producción y aprovechamiento forestal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	04 Pesca y acuicultura	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2
	05 Agroindustria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

**Cuadro 14 (continuación)**  
**Distribución porcentual de las apropiaciones iniciales**  
**del presupuesto de inversión por subprogramas, 1996-2006**  
 (porcentaje)

Área	Subárea	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
06	Comercialización	0,6	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	1,1	1,0	0,6	1,0	1,0
07	Tenencia de la tierra	2,2	1,6	0,9	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,4
<b>12</b>	<b>Saneamiento básico</b>											
00	Intersubsectorial	2,2	1,0	0,9	1,1	0,5	0,5	0,7	0,4	1,3	0,9	1,4
01	Acueducto y alcantarillado	1,4	1,0	0,8	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1
02	Manejo y control de residuos sólidos y líquidos	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>13</b>	<b>Trabajo y seguridad social</b>											
00	Intersubsectorial	0,2	1,9	0,4	6,5	0,5	0,2	0,2	0,2	1,9	1,3	1,2
01	Reglamentación del trabajo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02	Bienestar social a trabajadores	1,3	1,9	3,6	5,9	3,9	3,1	2,9	3,8	1,4	1,2	1,0
03	Seguridad ocupacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>14</b>	<b>Vivienda</b>											
00	Intersubsectorial	0,3	0,2	0,2	0,7	0,3	0,2	0,2	0,1	1,0	0,8	0,1
01	Soluciones de vivienda rural	1,4	0,7	0,5	0,2	0,2	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
02	Soluciones de vivienda urbana	2,1	2,9	2,9	0,7	0,8	1,6	1,6	1,7	1,5	1,9	1,2
<b>15</b>	<b>Desarrollo comunitario</b>											
00	Intersubsectorial	2,0	1,9	1,4	0,7	0,5	2,3	1,5	0,6	0,6	0,6	0,8
01	Asistencia directa a la comunidad	1,5	7,1	8,3	10,3	13,6	10,5	9,7	13,5	13,0	12,9	13,2
02	Participación comunitaria	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
03	Formas asociativas y cooperativas	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>16</b>	<b>Administración del Estado y pago de reservas</b>											
00	Administración del Estado y 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
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 DNP.

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.

Con el subprograma Servicios integrales de salud se propende «[...] fortalecer, mejorar, promover, desarrollar y garantizar el acceso de la población a



---

un paquete de servicios de salud» (DNP, 1994, p. 20) mediante 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 (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 de vehículos blindados del Ejército Nacional, la ampliación, reconstrucción y remodelación del edificio central y sedes del Mintransporte 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 vial del país (DNP, 1994).

El subprograma de Capacitación técnica no profesional, del área de educación, contiene los proyectos ejecutados por el SENA, los cuales comprenden «[...] 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 encuentra la implantación de programas para la innovación y el desarrollo tecnológico; la capacitación y actualización de docentes, asesores y personal de apoyo; de empleados y empleadores a través de convenios especiales de capacitación, y jóvenes rurales para mejorar sus niveles de empleabilidad en el territorio nacional.

En cuanto al subprograma Defensa y seguridad interna, este 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 proyectos a cargo del DAS, el Mindefensa 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 Intersubsectorial 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); éste incluye proyectos como el mejoramiento del servicio de energía en zonas interconectadas; la construcción del archivo central del Minminas 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 a 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 diferentes 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 especiales<sup>26</sup>. Por su parte, los recursos de los establecimientos públicos se dividen en rentas corrientes, otros recursos, préstamos de destinación específica, donaciones y rentas parafiscales (en el caso del SENA y del ICBF). Por último, a partir de 2003 aparecen nuevas fuentes de recursos, como los Fondos Especiales de Defensa Nacional (Ley 48 de 1993), de subsidio y redistribución del ingreso, y para la electrificación de zonas no interconectadas (Fazni).

En el Cuadro 15 se 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 (69,8%), en promedio, durante el período 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 período sólo el 9,7% de estos aportes tuvo origen en rentas corrientes, situación clara durante los tres años precedentes, cuando

---

<sup>26</sup> 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, Fosyga, Fondo de Solidaridad Pensional, Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), Aportes Especiales para la Administración de Justicia (leyes 55 de 1985, 6 de 1992 y 66 de 1993), Fondo Nacional de Estupefacientes y Fondo Rotatorio de Minas y Energía.

**Cuadro 15**  
**Distribución de las apropiaciones iniciales**  
**del presupuesto de inversión por tipo de recursos, 2000-2006**  
 (porcentaje)

Tipo de recursos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Aportes de la Nación</b>	<b>64,3</b>	<b>72,8</b>	<b>71,5</b>	<b>67,7</b>	<b>69,2</b>	<b>72,1</b>	<b>70,8</b>
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 con 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
<b>Recursos para establecimientos públicos</b>	<b>35,7</b>	<b>27,2</b>	<b>28,5</b>	<b>31,7</b>	<b>30,1</b>	<b>27,0</b>	<b>28,4</b>
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
<b>Fondos especiales</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>
Fondo Especial de Defensa Nacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1
Fondo Especial de Subsidio y Redistribución del 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
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: cálculos de los autores con base en datos suministrados por el DNP.

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 los cuales los más importantes son las rentas parafiscales (15,8% en promedio) y los recursos propios de dichos establecimientos (10,9%).

#### ***IV. ECONOMÍA POLÍTICA, INFLEXIBILIDAD DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN Y DUPLICIDAD DE FUNCIONES DE GASTO***

El presupuesto es más el resultado de un proceso de negociación política, 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 la forma como la distribución de poder dentro del proceso afecta la asignación de los recursos públicos» (p. vi, traducción de los autores).

Las presiones políticas sobre el presupuesto provienen de diferentes grupos que demandan gasto del Gobierno para beneficio particular, sin tomar en cuenta el costo de los recursos públicos empleados, el cual es asumido por la sociedad en su conjunto a través del presupuesto nacional. En la literatura económica este tipo de comportamiento ha sido estudiado y se conoce como «la tragedia de los comunes» (Hardin, 1968), 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 (Wiesner, 1982; Fabrizio y Mody, 2006)<sup>27</sup>. Evaluando la situación de las finanzas nacionales a comienzos de los años ochenta, Wiesner (1982) explica esta relación como un «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, a través de una serie de acciones, algunas veces encubiertas, que conducen a la ampliación del gasto y que tienen origen en huelgas, presiones políticas y en la asunción de deuda garantizada por parte del Gobierno sobre créditos contratados por otros niveles 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 neoinstitucional. El autor analiza los grupos que logran «capturar» rentas derivadas de la acción del gobierno o de otras instituciones públicas y privadas<sup>28</sup>. Estos grupos pueden promover la inflexibilidad presupuestal porque, al inducir la

---

<sup>27</sup> En Fabrizio y Mody (2006) se realiza un ejercicio empírico para un grupo de países (miembros nuevos y potenciales de la Unión Europea) en donde se confirma que el presupuesto es más una expresión de prioridades políticas que económicas.

<sup>28</sup> En la literatura estos grupos se conocen como *rent-seekers*, término que se atribuye a Tullock (1967) y a Krueger (1974).

---

---

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 (sería supuestamente el Gobierno) y al final logran hacer prevalecer sus intereses.

Como se mencionó anteriormente, las presiones políticas que redundan en la legitimación de gasto reducen la autonomía de los gobiernos sobre la asignación de los recursos públicos y, por ende, 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; tema que ha sido estudiado por varios analistas: por ejemplo, Echeverri, Fergusson y Querubín, 2005; Fainboim y Rodríguez, 2004; Ayala y Perotti, 2000; en particular, Echeverri *et al.* (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; por tanto, encuentran

que la inflexibilidad presupuestal genera niveles crecientes e ineficientes de gasto a medida que transcurre el tiempo.

En el caso 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 con normas legislativas y a las denominadas vigencias futuras. En el Cuadro 16 se presenta la distribución de los aportes de la Nación del PGN de inversión entre recursos flexibles e inflexibles durante el período 2000-2006: 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 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 del Fondo Nacional de Regalías<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Otros fondos incluidos dentro del presupuesto de inversión se mencionan en la nota de pie de página 26.

**Cuadro 16**  
**Distribución de los aportes de la Nación del PGN de inversión**  
**entre recursos flexibles e inflexibles, 2000-2006**  
 (porcentaje)

Aportes de la Nación	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Inflexible</b>	<b>69,3</b>	<b>74,8</b>	<b>57,6</b>	<b>78,5</b>	<b>57,0</b>	<b>62,7</b>	<b>65,2</b>
Fondos especiales (*)	43	18	15	18	20	20	27
Leyes	nd.	10	5	11	13	13	13
Vigencias futuras	26	46	38	50	24	30	26
<b>Flexible</b>	<b>30,7</b>	<b>25,2</b>	<b>42,4</b>	<b>21,5</b>	<b>43,0</b>	<b>37,3</b>	<b>34,8</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(\*) 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 (documentos Conpes).

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

La siguiente fuente de inflexibilidad del PGN de inversión tiene origen en leyes expedidas en 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, 2005a, 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 2006 estos recursos se concentran, principalmente, en los programas de afiliación al régimen subsidiado de salud y campañas de vacunación (leyes 100 de 1993 y 715 de 2001), pensiones a población vulnerable y servicio doméstico (leyes 797 de 2002 y 11 de 1988), subsidios eléctricos a los estratos 1, 2 y 3 (Ley 142 de 1994), y en 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<sup>40</sup> (en el Anexo 2 se describen estas normas): durante este período se destacan los gastos originados en la leyes 55 de 1985 (construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y establecimientos carcelarios), 30 de 1992 (aportes para las universidades públicas), 142 de 1994 (subsidijs eléctricos), 223 de 1995 (plan antievasión y proyectos de desarrollo rural en zonas cafeteras), 344 de 1996 (creación y administración del Fondo Nacional Ambiental), 368 de 1997 (programas especiales para la paz), 546 de 1999 (subsidijs de vivienda), 795 de 2003 (cobertura a los deudores individuales de vivienda) y 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo). Recientemente, 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.

La tercera fuente de inflexibilidad del PGN de inversión está constituida por las vigencias futuras, que corresponden a partidas de gasto autorizadas para

proyectos de inversión, cuya ejecución toma más de una vigencia, mecanismo con el cual 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, donde, 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 período 2001-2006 (Cuadro 16).

En el Cuadro 18 se presenta las vigencias futuras aprobadas por la administración Uribe entre 2003 y 2016 (información actualizada a diciembre de 2005). Allí se aprecia que el Minhacienda, Invías, Incoder y el Mindefensa son las entidades que más utilizan este mecanismo. Las vigencias futuras para Minhacienda 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

---

<sup>40</sup> Este cuadro se elaboró con base en la información de los presupuestos de inversión suministrada por el DNP; sin embargo, en el texto que define el proyecto no siempre se especifica si dicho gasto es originado mediante mandato legal, por lo que algunas normas pudieron ser omitidas o algunas partidas subestimadas.

**Cuadro 17**  
**Principales normas que afectan el PGN de inversión, 1996-2006**  
(millones de pesos)

Leyes y 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	163.053	33.400	30.300		
Ley 619 de 2000							3.443				
Ley 643 de 2001							7.000	7.000	7.000	6.000	21.000
Ley 708 de 2001										80.000	20.000
Ley 731 de 2002										500	200
Ley 756 de 2002										14.000	14.000
Ley 788 de 2002										45.000	30.000
Ley 795 de 2003									80.000	80.000	5.000
Ley 812 de 2003									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 de 1997			4.000								
Documento Conpes 2960 de 1997				18.024							
<b>Total</b>	<b>225.162</b>	<b>377.343</b>	<b>452.342</b>	<b>494.339</b>	<b>307.127</b>	<b>332.323</b>	<b>431.741</b>	<b>294.945</b>	<b>742.640</b>	<b>1.166.522</b>	<b>1.138.345</b>

Fuente: cálculos de los autores con base en datos suministrados por el DNP.



---

del Inviás 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). Los recursos para vigencias futuras asignados al Mindefensa se destinan a la compra de helicópteros para el Ejército, adquisición y renovación de material de guerra, y 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.

Otra expresión del vínculo entre el proceso político y el presupuesto se encuentra en la inclusión en el PGN de inversión de partidas de gasto que corresponden a funciones de otros niveles de gobierno, situación que 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 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 subrayar 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 com-

petencia 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 presiones e intereses políticos que afectan la 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 del PGN eran de carácter territorial, y que su valor representaba el 20,7% del PGN de inversión<sup>31</sup>.

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. En el Cuadro 19 se muestra algunos ejemplos de proyectos de carácter regional incluidos en el PGN de inversión entre 1996 y 2006: dentro de estos se destaca la construcción de plazas de mercado, mataderos, polideportivos, plantas de tratamiento de aguas, construcción de acueductos y

---

<sup>31</sup> Los autores calcularon este porcentaje con base en la clasificación del presupuesto de inversión realizada por el Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 18

**Presupuesto general de la nación-Inversión  
vigencias futuras aprobadas por la administración Uribe, acumulado a diciembre de 2005**

(mlones de pesos)

Entidad	2003	2004	2005	2006	2007
Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes)	0	20.811	16.054	24.212	0
Consejo Superior de la Judicatura	0	13.593	11.407	12.302	0
Contraloría General de la Nación	0	4.204	773	0	0
Departamento Nacional de Planeación	0	0	1.723	1.761	0
Fiscalía General de la Nación	7.000	23.490	25.949	6.256	2.008
Fondo Nacional Ambiental (Fonam)	0	0	0	1.281	0
Fondo Nacional de Regalías	0	0	14.000	18.271	3.750
Fondo de Comunicaciones (Foncomunicaciones)	0	0	350	97.088	0
Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad (Fondas)	0	2.000	0	0	0
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	0	3.676	121.020	129.249	0
Hospital Militar Central	0	4.760	0	0	0
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	0	64.617	0	0	0
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)	0	1.616	0	0	0
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	0	8.000	8.367	0	0
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	0	0	0	85.790	141.865
Instituto Nacional de Concesiones (INCO)	0	7.500	0	28.989	27.800
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	0	0	300	0	0
Instituto Nacional de Vías (Invias)	28.698	98.839	633.282	1.104.905	1.017.741
Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe)	105.000	45.000	0	0	0
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (IPSE)	0	0	2.650	0	0
Ministerio de Agricultura	20.000	0	0	0	0
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	0	18.589	26.254	121.754	116.108
Ministerio de Defensa Nacional	149.366	203.300	97.310	413.982	149.340
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0	183.022	292.042	305.991	409.316
Ministerio de Minas y Energía	0	0	13.560	0	0
Ministerio Público	0	10	0	0	0
Ministerio de Salud	54.768	0	0	0	0
Policía Nacional	13.540	0	0	7.000	0
Presidencia de la República	0	0	0	64.403	68.427
Ministerio de la Protección Social	0	177.350	239.516	15.708	0
Registraduría Nacional del Estado Civil	5.234	0	0	77.992	82.640
Senado de la República	0	0	700	1.150	0
Superintendencia de Servicios Públicos	850	350	350	0	0
Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	0	0	2.350	33.588	0
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	0	0	2.698	7.500	0
Unidad de Planeación Mineroenergética (UPME)	71	73	1.326	620	0
<b>Total</b>	<b>384.527</b>	<b>880.800</b>	<b>1.511.979</b>	<b>2.559.790</b>	<b>2.018.995</b>

Fuente: Dirección de Presupuesto del Minhacienda.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.750	3.750	3.750	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	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	0	0	0	0	0
140.959	134.726	122.984	52.813	0	0	0	0	0
47.000	40.600	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0
263.579	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
8.450	4.000	3.458	0	0	0	0	0	0
150.971	0	0	0	0	0	0	0	0
328.781	319.817	309.276	284.507	270.752	281.485	292.642	304.242	80.100
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	0	0	0	0
64.752	34.596	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0
84.210	85.288	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	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.092.452	622.777	439.468	337.320	270.752	281.485	292.642	304.242	80.100

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

Luruaco (Atlántico): reconstrucción de la plaza de mercado  
 Pueblo Rico (Córdoba): reconstrucción del matadero público  
 Cabecera municipal de Ariguaní (Magdalena): terminación de la plaza de ferias  
 Manta (Cundinamarca): construcción planta de tratamiento de agua residual  
 Corregimiento Labores, Belmira (Antioquia): construcción del puesto de salud  
 Santo Tomás (Atlántico): pavimentación de vías  
 Pitalito (Huila): mejoramiento y pavimentación de calles  
 Galeras (Sucre): construcción aulas escolares  
 Cáceres (Antioquia): construcción concentración oficial educativa Guarumo  
 Girón (Santander): construcción salón múltiple escuela oficial, barrio El Rincón  
 Carmen de Bolívar (Bolívar): construcción estadio  
 Sincelejo (Sucre): construcción polideportivo barrio Botero  
 Concordia (Antioquia): construcción gradería cancha de fútbol  
 Gigante (Huila): mejoramiento y optimización acueducto y alcantarillado  
 Malambo (Atlántico): construcción acueducto  
 Barranquilla (Atlántico): construcción del plan maestro de acueducto y alcantarillado  
 Cartagena (Bolívar): construcción del plan maestro de acueducto y alcantarillado  
 Departamento de Santander: mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de caminos  
 Moñitos (Córdoba): construcción acueducto  
 Sabanalarga (Atlántico): implantación programa de agua y saneamiento básico (Art. 6, Ley 812 de 2003)  
 Ibagué (Tolima): recuperación de la malla vial de la ciudad (Art. 6, Ley 812 de 2003)  
 Armenia (Quindío): implantación plan estratégico del Quindío y construcción centro cultural metropolitano de la ciudad (Art. 6, Ley 812 de 2003)  
 La Tebaida (Quindío): construcción centro educativo (Art. 6, Ley 812 de 2003)  
 Mejoramiento y mantenimiento circunvalares de San Andrés y Providencia (San Andrés)  
 Departamento de Córdoba: construcción de centros educativos (Art. 6, Ley 812 de 2003)  
 Departamentos del país: implantación del programa de agua y saneamiento básico (Art. 6, Ley 812 de 2003).  
 Providencia y Santa Catalina (San Andrés): fortalecimiento de las casas de cultura (Art. 6, Ley 812 de 2003)  
 La Virginia (Risaralda): construcción primera fase, tramo dos del malecón turístico, sector puente Bernardo Arango (Art. 6, Ley 812 de 2003).

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

alcantarillados, pavimentación de vías municipales y construcción de aulas escolares, entre otros. En el actual gobierno, los textos con los que se identifican los proyectos dejan explícito que su inclusión está asociada con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 6, Ley 812 de 2003).

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, debido a las presiones políticas en el proceso presupuestal, la depuración del PGN se podría ver comprometida; 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 se presenta en 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 de la inversión pública. Dentro de estas prácticas se destaca el cobro de comisiones para la adjudicación de proyectos, el cual 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 aparición 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; por ejemplo, la construcción del aeropuerto de Palestina-Caldas, aprobada por el Documento Conpes 3270 de febrero 16 de 2004, es 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, los autores consideran que no es necesaria la construcción de un nuevo aeropuerto en la región, 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.

## V. COMENTARIOS FINALES

En este documento se analizó el componente de inversión del presupuesto general de la nación entre 1996 y 2006, período durante el cual 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 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% durante el mismo período.

En materia normativa, es importante destacar que en la preparación del presupuesto intervienen múltiples documentos: en principio, el PGN debe ser coherente 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, sumado a que estos 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 variada gama de proyectos de tipo social, de infraestructura, al igual que subsidios, capitalizaciones, programas de fortalecimiento institucional y de defensa y seguridad, entre otros, lo cual 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 Minprotección (29,8%), Mintransporte (14,9%) y Minhacienda (13,6%). Dentro del Minprotección y sus entidades adscritas, sobresalen los presupuestos del ICBF, del SENA y del propio ministerio, dentro del cual se destaca los aportes del presupuesto al Fondo de Solidaridad Pensional y al Fosyga.

En el caso del Mintransporte y sus entidades adscritas y vinculadas, el grueso del presupuesto se encuentra concentrado en el Inviás, el INCO y la Aerocivil; los recursos del Inviás 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 mediante concesiones. La Aerocivil, por su parte, básicamente asigna sus recursos a la construcción y mantenimiento de infraestructura aeroportuaria.

En cuanto al Minhacienda y sus entidades adscritas y vinculadas vale la pena destacar la importancia de su propio presupuesto, ya que 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 al 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 éste 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 Protección y bienestar social del recurso humano (proyectos ejecutados por el ICBF y por el Minprotección 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, cada una de las cuales se divide, a su vez, en subáreas, en donde hay una con carácter general, denominada intersubsectorial, es decir, aquella en donde 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 corresponden 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 de 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 los cuales sobresalen los 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; así, 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 serie 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), hecho que 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 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 claramente la política de inversión de cada gobierno. El ajuste en las prioridades gubernamentales a lo largo del tiempo no es fácilmente observable, dada la forma como se presenta el PGN de inversión y por el hecho de que la inclusión de muchos programas en este no depende del gobierno de turno sino de normas o fondos creados previamente (por ejemplo, el Fosyga y el Fondo de Solidaridad Pensional) o de entidades como el SENA y el ICBE, 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 los cuales 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 con la corrupción y con 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», *Archivos de Economía*, documento 149, Departamento Nacional de Planeación, mayo.
- \_\_\_\_\_; Perotti, R. (2000). «The Colombian Budget Process», documento de trabajo, núm. 14, Fedesarrollo, agosto.
- Bernal, J.; Montilla, G.; Rueda, L. (1988). «Características y limitaciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto», *Revista de Economía Colombiana*, núm. 201-202, pp. 52-62, Contraloría General de la República.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (2005b). «Plan operativo anual de inversiones: vigencia 2006», documento Conpes 3365, julio.
- \_\_\_\_\_. (2005a). «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.
- \_\_\_\_\_. (2004e). «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.
- \_\_\_\_\_. (2004d). «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.
- \_\_\_\_\_. (2004c). «Plan operativo anual de inversiones: vigencia 2005», documento Conpes 3300, julio.
- \_\_\_\_\_. (2004b). «Política integral de infraestructura vial», documento Conpes 3272, febrero.
- \_\_\_\_\_. (2004a). «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.
- \_\_\_\_\_. (2003b). «Programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional», documento Conpes 3261, diciembre.
- \_\_\_\_\_. (2003a). «Plan operativo anual de inversiones: vigencia 2004», documento Conpes 3229, julio.
- \_\_\_\_\_. (2002). «Plan operativo anual de inversiones: vigencia 2003», documento Conpes 3183, julio.
- \_\_\_\_\_. (2001). «Plan operativo anual de inversiones: vigencia 2002», documento Conpes 3128, julio.
- \_\_\_\_\_. (2000). «Plan operativo anual de inversiones: vigencia 2001», documento Conpes 3090, julio.
- \_\_\_\_\_. (1999). «Plan operativo anual de inversiones: vigencia 2000», documento Conpes 3042, julio.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2005b). *Manual de procedimientos del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional*, Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2005a). *Visión Colombia segundo centenario: 2019 (propuesta para discusión)*, Bogotá: Editorial Planeta.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Manual de inversión pública nacional*, Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Manual de clasificación presupuestal del gasto de inversión*, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, Bogotá.
- Echeverry, J.; Fergusson, L.; Querubín, P. (2004). «La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal», documento CEDE 2004-01, Universidad de los Andes, enero.

- 
- Fabricio, S.; Mody, A. (2006). «Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?». *IMF Working Paper*, WP/06/123, mayo.
- Fainboim, I.; Rodríguez, C. (2004). «Colombia-REDI-Inversión en infraestructura en Colombia: comportamiento, evaluación, presupuestación y contabilización», reporte del Banco Mundial, *Finance, Private Sector and Infrastructure Unit, Latin American and the Caribbean*, consultado en <[http://wbIn0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/Category/By+Category E78D5323C4D170A585256F380064E37B?OpenDocument](http://wbIn0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/Category/By+Category+E78D5323C4D170A585256F380064E37B?OpenDocument)>.
- Hardin, G. (1968). «The Tragedy of the Commons», *Science*, núm. 162, pp. 1243-1248.
- Iregui, A.; Ramos, J.; Saavedra, L. (2001). «Análisis de la descentralización fiscal en Colombia», *Revista del Banco de la República*, núm. 890, v. LXXIV, pp. 34-64, diciembre.
- Krueger, A. (1974). «The Political Economy of the Rent-seeking Society», *American Economic Review*, núm 3, v. 4, pp. 291-303, junio.
- Lora, E. (2005). *Técnicas de medición económica: metodología y aplicaciones en Colombia*, Bogotá: Alfaomega Colombiana S. A. (tercera edición).
- Norton, A.; Elson, D. (2000). «What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process», Overseas Development Institute, consultado en <<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*), v. 5, pp. 224-232.
- Wiesner, E. (2004). «El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional veinte años después», documento CEDE 2004-20, Universidad de los Andes, abril.
- \_\_\_\_\_ (1982). «El origen político del desequilibrio fiscal», *Memoria de hacienda: 1981-1982*, Bogotá: Banco de la República.

---

## Anexo 1

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

#### **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Minagricultura-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 Nacional de Parques 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 (Corpourabá); Corporación Autónoma Regional de desarrollo de Caldas (Corpocaldas); Corporación Nacional para el desarrollo del Chocó (Codechocó); 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 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 (Corpoamazonía); 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 (Corpomojana); Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corpoorinoquía); 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 (Corpoboyacá); 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**

Mincomercio; 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); Mide desarrollo (mediante 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**

Mincomunicaciones; Unidad Administrativa Especial de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones; Fondo de Comunicaciones (Foncomunicaciones).

### **Ministerio de Cultura**

Archivo General de la Nación (desde 2000); Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh) (desde 1998); Instituto Caro y Cuervo (desde 2004); Mincultura, 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 del Mineducación; Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura); Instituto Colombiano de Deportes (Coldeportes) (hasta 2003); Instituto Caro y Cuervo (hasta 2003); Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes); Instituto

---

Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex); Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh) (hasta 1997); Instituto Nacional para Sordos (Inсор); Instituto Nacional para ciegos (INCI); Instituto Tecnológico Pascual Bravo (Medellín); Instituto Jorge Eliécer Gaitán; Universidad Nacional de Colombia; Universidad del Cauca; Universidad Pedagógica Nacional; Universidad de Caldas; Universidad Pedagógica de Tunja; Universidad de Córdoba; Universidad Tecnológica del Chocó; Universidad de los Llanos; Universidad Tecnológica de Pereira; Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico (ITSA); Instituto Tecnológico del Putumayo; Universidad Popular del Cesar; Universidad Surcolombiana de Neiva; Universidad de la Amazonía; Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD); Instituto Técnico Central; Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona (ISER); Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia; Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar; Instituto Técnico Agrícola (ITA); Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional; Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán Sarmiento; Biblioteca Pública Piloto de Medellín.

### **Ministerio de Defensa Nacional**

Mindefensa; Comando General; Ejército Nacional; Armada Nacional; Fuerza Aérea Colombiana; Satena; Caja de Retiro de las Fuerzas Militares; Fondo Rotatorio

de la Fuerza Aérea Colombiana; Instituto de Casas Fiscales del Ejército; Defensa Civil Colombiana; Salud Fuerzas Militares; Club Militar de Oficiales; Hospital Militar Central; Policía Nacional de Colombia; Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional; Instituto para la Seguridad Social y Bienestar; Salud de la Policía Nacional; Cesantías y Vivienda de la Policía Nacional.

### **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Dirección Superior del Minhacienda; Dirección General de Crédito Público; Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter); Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria (Capresub) (de 1996 a 1998); Salud de Capresub (1997 y 1998); Pensiones de Capresub (de 1996 a 1999); Unidad Administrativa Especial de la Contaduría General de la Nación; Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria); Superintendencia Bancaria (Superbancaria, hoy Superintendencia Financiera); Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); Fondo de inversión social (FIS).

### **Ministerio de Minas y Energía**

Dirección Superior del Minminas; Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL); Comisión de Regulación de Energía y Gas; Unidad de Planeación Mineroenergética (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 de Información Mineroenergética (UIME); Comisión Nacional de Regalías (hasta 1999); Empresa Multipropósito de Urrá S. A.

### **Ministerio de Relaciones Exteriores**

Dirección Superior del Minrelaciones; Fondo Rotatorio del Minrelaciones (Fonminrelaciones); Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (hasta 2003).

### **Ministerio de Transporte**

Mintransporte; Superintendencia General de Puertos (Superpuertos); Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías); Instituto Nacional de Vías (Invías); 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 Concilia-

ción; Unidad Administrativa Especial; Fondo de Infraestructura Carcelaria (FIC); Superintendencia de Notariado y Registro; Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro (Fonprenor); Pensiones de Fonprenor; Cesantías y vivienda de 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; Mininterior.

### **Ministerio de la Protección Social**

Pensiones de la Capresub (2000 a 2005); Dirección Superior del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hasta 2003); Superintendencia de Subsidio Familiar; Caja Nacional de Previsión; Salud de Cajanal; Pensiones de Cajanal; Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); Ministerio de Salud (hasta 2003); Instituto Nacional de Cancerología; Sanatorio de Contratación; Sanatorio de Agua de Dios; Centro Dermatológico «Federico Lleras Acosta»; Instituto Nacional de Salud (INS); Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); Superintendencia Nacional de Salud; Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima); Ministerio de la Protección Social (desde 2004).

---

---

## **Presidencia de la República**

Presidencia; Red de Solidaridad; Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer; Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (Forec); Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI); Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, bajo la cual se integran la Red de Solidaridad Social (RSS) y la ACCI.

## **Departamentos administrativos**

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); Fondo Rotatorio del DANE (Fondane); Departamento Administrativo de la Función Pública; Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); Fondo Rotatorio del DAS (Fondas); Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Dancoop); Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); Departamento Nacional de Planeación (DNP); Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade); Instituto Colombiano para el Desarrollo de

la Ciencia y la Tecnología «Francisco José de Caldas» (Colciencias); Comisión Nacional de Regalías (de 2000 a 2004); Fondo Nacional de Regalías (FNR) (desde 2005); Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (desde 2001); Unidad Administrativa Especial de la Unidad de Desarrollo Territorial (hasta 1999).

## **Rama legislativa**

Senado de la República; Cámara de Representantes.

## **Otras entidades**

Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; Dirección Nacional de Administración Judicial; Consejo Superior de la Judicatura; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Contraloría General de la Nación; Registraduría Nacional del Estado Civil; Fondo Rotatorio de la Registraduría (Fonregistraduría); 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
<b>1. Leyes</b>		
Ley 77 bis de 1965	Por la cual se crean dos establecimientos de educación secundaria en el departamento de Nariño.	Construcción del Colegio Nacional Oficial de Iles (Nariño).
Ley 1 de 1972	Por la cual se dicta un estatuto especial para el Archipiélago de San Andrés y Providencia.	Implantación de 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. El artículo 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.	Implantación de un convenio para la ejecución de proyectos de inversión para el sector justicia.
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 de proyectos de inversión en ciencia y tecnología; creación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y apoyo a centros tecnológicos.
Ley 6 de 1992	Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones. El artículo 3 («deducción por donaciones») modificó al artículo 125 del Estatuto Tributario. Donaciones para financiar programas de servicio al menor y a la familia a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).	Implantación de programas especiales de protección al menor.
Ley 30 de 1992	Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.	Aportes para la financiación de universidades públicas.



Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
Ley 60 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, se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.</p> <p>El artículo 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>	Administración de cesantías del sector salud.
Ley 70 de 1993	<p>Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución. El artículo transitorio 55 de la Constitución comprometió al Congreso con la creación de una ley que reconociera la propiedad colectiva a las comunidades negras de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico. En esta ley además se 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 de programas de fomento para organizaciones de mujeres cabeza de familia en los municipios de Santander de Quilichao, Padilla, Puerto Tejada, Miranda y Caloto (Cauca) mediante convenios con las alcaldías.
Ley 98 de 1993	<p>Por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano.</p>	Implantación, fomento y democratización del libro colombiano.
Ley 115 de 1994	<p>Por la cual se expide la Ley general de educación.</p>	<p>Asesoría y apoyo a los departamentos (artículo 177).</p> <p>Implantación de apoyo a mejores bachilleres del país (artículo 99).</p>
Ley 141 de 1994	<p>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.</p>	<p>Distribución de recursos disponibles para inversión, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley 141 de 1994 (este párrafo fue modificado por el artículo 360 de la Ley 685 de 2001, y posteriormente por el artículo 2 de la Ley 756 de 2002).</p>
Ley 160 de 1994	<p>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.</p>	Subsidios directos a cooperativas beneficiarias de reforma agraria.

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
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).
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 profirido en desarrollo de la emergencia declarada mediante el Decreto 1178 de 1994 y se dictan otras disposiciones. El párrafo dos del artículo 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 de programas de subsidios y créditos (ley Páez), mediante convenios 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 del Plan Anual Antievasión (artículo 154) Realización de proyectos de infraestructura de desarrollo rural en zonas cafeteras (artículo 14). Normalización de la deuda cafetera (artículo 14) Implantación de programas de prevención y curación de la cardiopatía infantil y tratamiento de la diabetes infantil a nivel nacional (artículo 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 de Promoción Turística (artículo 44).
Ley 302 de 1996	Por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuaria, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.	Administración del Fondo de Solidaridad Agropecuaria.

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
Ley 307 de 1996	Por medio de la cual la Nación apoya 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 de redes eléctricas de barrios marginados como La Nevada, El Divino Niño, Villas del Rosario, Villa Clara y Villa Fuente en Valledupar. Construcción y terminación de la segunda etapa de las redes del alcantarillado fluvial en Valledupar.
Ley 344 de 1996	Por la cual se dictan normas para la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones. Mediante el artículo 24 se crea el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Minambiente.	Implantación del Fondo de Compensación Ambiental para proyectos de inversión. Distribución del comité del Fondo del Ministerio del Medio Ambiente (artículo 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 (Plante), y se dictan otras disposiciones.	Implantación de programas especiales para la paz.
Ley 388 de 1997	Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Artículo 96. <i>Otorgantes del subsidio</i> : son otorgantes del subsidio familiar de vivienda, además de las entidades definidas en la Ley 3 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, mediante un convenio con Invaldas.
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 crean la Superintendencia de la Economía Solidaria y 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 del Fondo de Garantías de las Entidades Cooperativas que adelantan actividades financieras (artículo 51).
Ley 508 de 1999	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para 1999-2002. Esta ley es declarada inexecutable 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	Subsidio para readquirientes de vivienda entregada en dación de pago al sistema financiero.

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
Ley 619 de 2000	<p>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 con la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.</p> <p>Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Esta ley es declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-737-01, del 11 de julio de 2001. Los efectos de la anterior declaración de inexecutable quedan diferidos hasta el 20 de junio de 2002, con el fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida el régimen que subroga la Ley 619 de 2000.</p>	<p>Subsidio de vivienda rural por intermedio del Banco Agrario de Colombia.</p> <p>Apoyo y fomento a la minería, a través de Minercol, a proyectos mineros especiales presentados por los entes territoriales.</p>
Ley 643 de 2001	<p>Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.</p>	<p>Aporte al Fondo de Investigación en Salud (artículo 42, literal B).</p>
Ley 708 de 2001	<p>Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Subsidio familiar de vivienda complementario.</p>
Ley 731 de 2002	<p>Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.</p>	<p>Apoyo al Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur).</p>
Ley 756 de 2002	<p>Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994 (ley de regalías), se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Control y seguimiento mediante auditoría administrativa y financiera a la inversión de regalías directas, municipios, distritos y departamentos del país.</p>
Ley 788 de 2002	<p>Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones</p> <p>Artículo 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.</p>	<p>Apoyo financiero para la energización de zonas rurales interconectadas.</p>
Ley 795 de 2003	<p>Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Artículo 96: cobertura a los créditos individuales de vivienda a largo plazo frente al incremento de la UVR respecto de una tasa determinada.</p>	<p>Aportes a Fogafin para cobertura a los deudores individuales de vivienda (artículo 96).</p>

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
Ley 812 de 2003	Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo: 2003-2006, hacia un Estado comunitario.	Implantación de un programa de agua potable y saneamiento básico en el municipio de Sabanalarga (Atlántico). Mejoramiento y rehabilitación de la vía Pácora-Aguadas (Caldas), kilómetro 8. Construcción del centro educativo en el municipio La Tebaida (Quindío). Construcción y dotación del laboratorio de salud pública en el Chocó.
	<p><b>2. Decretos</b></p>	
Decreto 2132 de 1992	Por el cual se reestructura y fusionan entidades y dependencias de la administración nacional. Artículo 28. <i>Organización regional</i> : 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.	Implantación de Unidades Departamentales de Cofinanciación (Udeco), a través del Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana.
Decreto 2171 de 1992	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. Artículo 162. <i>Recursos para el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social</i> : 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.	Distribución de aportes hacia el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social.
Decreto 1865 de 1994	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.	Aplicación, elaboración y evaluación del plan de gestión ambiental del Valle del Cauca.
Decreto 340 de 1997	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1747 de 1995.	Apoyo a la explotación de la pequeña y mediana minería del carbón a través de Ingeominas.

Norma legislativa	Descripción	Ejemplos de los proyectos incluidos en el PGN de inversión
<p>Decreto 3087 de 1997</p> <p>Decreto 982 de 1999</p> <p>Decreto 847 de 2001</p>	<p>El artículo 1 modifica el artículo 9 del Decreto 1747 de 1995 sobre fomento de la minería. 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 Ingeominas, que administrará el 14% restante.</p> <p>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.</p> <p>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</p> <p>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.</p>	<p>Distribución de 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.</p> <p>Subsidio a la permanencia y asistencia en la educación básica. Titulación y ampliación de resguardos indígenas en el Cauca.</p> <p>Distribución de 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.</p>
<p>Conpes 2955 de 1997</p> <p>Conpes 2960 de 1997</p>	<p style="text-align: center;"><b>3. Documentos Conpes</b></p> <p>Programa de apoyo al departamento 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 de la variante Cúcuta-Los Patios-sector Pinar del Río-intersección de anillo vial-Hogar Santa Rosa de Lima (Norte de Santander).</p> <p>Traslado de recursos a Boyacá.</p>

---

---

## Anexo 3

### Programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional: Plan 2500<sup>1</sup>

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 su deterioro continuo, con el consecuente aumento en los costos de operación vehicular y en los tiempos de viaje; además, hay regiones del país en donde 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.

Recientemente la mayoría de los recursos dirigidos a la infraestructura vial se

han concentrado en la construcción y mantenimiento de los corredores viales principales, lo que ha rezagado el desarrollo de otras redes vehiculares.

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, el cual producirá beneficios económicos y sociales para las áreas de influencia de los proyectos, así como el logro del desarrollo balanceado de la red nacional, de la secundaria y de la terciaria.

La meta inicial era de 2.500 km, priorizados de acuerdo con criterios sociales, técnicos y económicos, pero mediante el documento Conpes 3311 de 2004 se modificó estos criterios y se definió los tramos de vías a ser intervenidos por el programa, con lo que se determinó que el cubrimiento sería de 3.134 kilómetros<sup>2</sup>.

Para desarrollar el programa se cuenta con cuatro fuentes principales de recursos (Conpes 3272 de 2004): i) inversiones

---

<sup>1</sup> Véanse los documentos Conpes 3261 de 2003, 3272 de 2004, 3311 de 2004, 3331 de 2004 y 3352 de 2005.

<sup>2</sup> Cada kilómetro de pavimentación de este tipo de vías tiene un costo aproximado de \$1.000 millones.

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, los cuales no deberían tomarse del presupuesto del Inviás.

Los recursos se asignan a través de vigencias futuras que respaldan la emisión de títulos valor para financiar los distintos proyectos; inicialmente se asignarían al programa a través de vigencias futuras durante ocho años (Conpes 3261 de 2003); estas fueron modificadas por el Conpes 3272 de 2004, el cual las redujo a siete años, y el Conpes 3331 de 2004, que redujo el cupo de vigencias futuras de \$2,3 billones a \$1,8 billones (pesos de 2004) distribuidos en tres años (2005 a 2007) (Cuadro A3.1).

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 mencionado, y dada la importancia del proyecto y las restricciones de caja, se recurrió al crédito externo para financiar lo que correspondía 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).

Recientemente la política de infraestructura vial primaria se ha concentrado en asegurar el buen estado de la red de carreteras concesionadas (2.389 km), que concentra los mayores volúmenes de tráfico, mientras que la red no concesionada (9.615 km de carreteras pavimentadas y 4.521 km de carreteras en concreto) se ha venido deteriorando. El pasivo vial, definido como el costo de recuperar los kilómetros de la red que se encuentran en regular y mal estado, 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

Cuadro A3.1

**Programa de infraestructura vial  
y desarrollo regional:  
vigencias futuras requeridas**

(cifras en millones de pesos constantes de 2004)

Año	Valor
2005	338.000
2006	800.000
2007	662.000
<b>Total</b>	<b>1.800.000</b>

Fuente: tomado del documento Conpes 3331 de 2004, p. 2.



iniciar la rehabilitación de toda la red que está en regular y mal estado; por tanto, inicialmente este programa cubrirá los corredores pavimentados con mayor tráfico (Conpes, 3272 de 2004) y abarcará aproximadamente 2.000 km (Cuadro A3.2). Los recursos para atender esta primera fase de corredores se estiman en \$130.000 millones anuales (en pesos de 2004) durante seis años, que serán garantizados a través de vigencias futuras, provenientes del presupuesto anual del Inviás 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

Cuadro A3.2 Corredores prioritarios	
Sector	Longitud (km)
1. Rumichaca-Popayán (*)	340,2
2. Cerritos-Medellín	241,4
3. Hatillo-Caucasia	253,1
4. Caucasia-Sincelejo	179,9
5. Sincelejo-Toluviejo	18,1
6. Toluviejo-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
<b>Total</b>	<b>1.949,0</b>

(\*) El sector Rumichaca-Popayán incluye paso nacional por Pasto.  
Fuente: tomado del documento Conpes 3272 de 2004, p. 22.

al programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional.