DEBATES DE COYUNTURA ECONÓMICA Y SOCIAL

Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022

Gloria Alonso

Luis Fernando Mejía

María del Rosario Guerra

Bogotá D.C., Mayo de 2019

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Presentación

La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – Fedesarrollo ha brindado al país espacios de discusión y socialización de las políticas públicas por casi cincuenta años. Los Debates de Coyuntura Económica y Social han sido el escenario en el que miembros del gobierno, la academia, el Congreso, la Sociedad Civil, y otros grupos conocen, evalúan, contrastan y ajustan sus posiciones para enriquecer las decisiones de política. Con este objetivo, Fedesarrollo organizó el debate sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, para analizar la hoja de ruta que trazó el Gobierno para los próximos cuatro años. Mediante la publicación y difusión de las intervenciones y conclusiones del debate, se busca tener un mayor alcance: tanto para ser consultadas por quienes no pudieron asistir al evento, como para consignarlas en el archivo institucional de Fedesarrollo para referencia en el futuro.

Este evento se llevó a cabo en el auditorio de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en Bogotá el 6 de mayo de 2019, en lo que se pensaba que sería la recta final del trámite en el Congreso para la aprobación de “la ley del plan”. Sin embargo, el proyecto de ley se aprobó un par de días antes, por lo que durante el evento surgieron reflexiones sobre su trámite y sobre la pertinencia de lo que se ha convertido en un proyecto de ley que cada cuatro años busca resolver asuntos en todos los sectores con limitada discusión e información. El debate contó con la participación de Gloria Alonso, Directora del Departamento Nacional de Planeación; Luis Fernando Mejía, Director Ejecutivo de Fedesarrollo; y María del Rosario Guerra, Senadora de la República. Se recibieron, además preguntas del público, entre quienes se encontraban destacados participantes que han trabajado en la elaboración e implementación de planes de desarrollo en el pasado.

El siguiente documento fue construido a partir de las intervenciones de cada uno de los ponentes, editado y sometido a la revisión y aprobación de sus autores.

Ximena Cadena
Subdirectora de Fedesarrollo

Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia Pacto por la Equidad"[1]

Gloria Alonso

Directora del Departamento Nacional de Planeación

Aspectos generales

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 promueve los espacios propicios para el crecimiento y la generación de empleo, para que, en un marco de legalidad, todos los colombianos tengan las mismas posibilidades de crecer y de progresar. En un país que avanza rápidamente en la era de la cuarta revolución industrial, impulsar el proceso de transformación y al mismo tiempo proteger a la población más vulnerable proporcionándole herramientas para acceder al mercado laboral o desarrollar sus propios emprendimientos, es lo que hemos llamado "crecimiento con equidad".

Esta visión por el desarrollo del país ha sido valorada por organizaciones multilaterales como la OCDE o las Naciones Unidas, como un Plan de Desarrollo de última generación: proteger a la población más vulnerable en un proceso de transformación acelerada hacia el desarrollo es fundamental para garantizar que esa población mantiene su rumbo en ascenso a la clase media.

¨Pacto por Colombia, Pacto por la equidad, con emprendimiento y legalidad", marca la agenda por el desarrollo de largo plazo de Colombia. Para que haya equidad, lo primero es garantizar la presencia del Estado en todo el territorio nacional, es la lucha contra la criminalidad, con acceso oportuno a la justicia. Que impere la cultura de la legalidad, con una agenda importante en la lucha contra la corrupción, que genera confianza y estimula a los emprendedores grandes y pequeños a sacar adelante sus agendas de inversión y, que aumenta la productividad y la formalización laboral y empresarial.

Con legalidad y emprendimiento, se avanza hacia la verdadera equidad, el objetivo central del Plan de Desarrollo. Hablar de equidad es, hablar de acceso a la educación y a la salud de calidad, tener la posibilidad de acceder a una vivienda digna o que más de 8 millones de familias puedan conectarse a internet. Es generar más oportunidades para todos, con un crecimiento económico inclusivo, con el que cerraremos las brechas históricas, sociales y regionales.

Es importante entender que, para garantizar las metas de equidad, era necesario resolver problemas estructurales del pasado, que requerían una solución pronta y efectiva. De esta forma, con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, se pone punto final a las deudas de la salud, lo que permitirá que los hospitales públicos puedan enfocarse en prestar un servicio de salud de calidad. Así mismo, resolver la situación financiera de Electricaribe, o permitir a la Nación cofinanciar los sistemas de transporte masivo y evitar la crisis en la prestación

[1] Este documento no refleja textualmente la intervención de Gloria Alonso, puesto que posteriormente fue complementada y editada por la expositora.

de estos servicios públicos, con las repercusiones sobre la ciudadanía e incluso sobre la competitividad del país.

El PND es más que una hoja de ruta para cuatro años; está planteado con una visión de largo plazo, enfocada en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, establecidos en la Agenda 2030, como lo es el compromiso con las Naciones Unidas, para entre otras metas erradicar la pobreza extrema. También, es una oportunidad para analizar y evaluar los avances que ha tenido nuestro país cuando conmemoramos 200 años de independencia.

Una característica importante es que el Plan de Desarrollo fue construido desde las regiones y con una visión territorial como parte de una estrategia que permitirá cerrar brechas regionales, con asignación eficiente de recursos. Para su elaboración se realizaron 72 talleres con distintos sectores sociales, políticos y económicos en todas regiones del país, a los cuales asistieron más de 16.000 personas. Cerca de 25.000 ciudadanos participaron a través de una plataforma virtual prevista para recibir comentarios y sugerencias. En definitiva, ha sido un Plan de Desarrollo altamente participativo. A ello hay que agregar también que la Ley del Plan de Desarrollo fue ampliamente discutido en el Congreso de la República y aprobado luego de tres meses de amplios debates técnicos, con las comisiones económicas de Senado y Cámara. Así se demostró que el desarrollo de nuestro país nos interesa a todos y es responsabilidad de todos.

Retos que comprometen el desarrollo económico y social y que son base para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo

Al inicio del presente gobierno, encontramos que la economía colombiana presenta grandes desafíos que limitan su capacidad de crecimiento y la generación de ingresos y oportunidades (Gráfico 1). Destaco las que considero más importantes:

Gráfico 1
Principales retos que comprometen el desarrollo económico y social

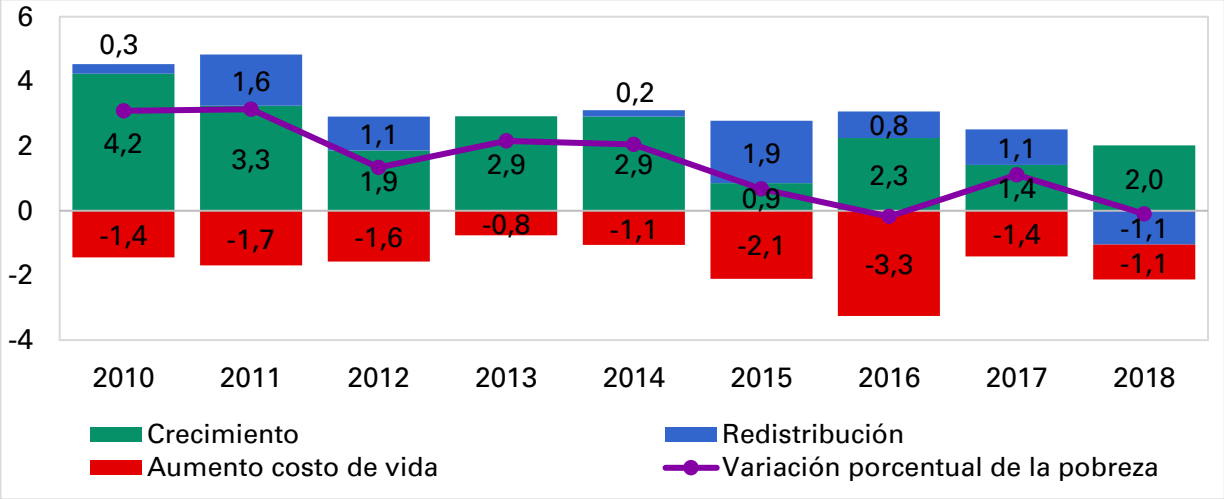


FUENTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

1. El bajo crecimiento de la productividad en Colombia durante las últimas décadas ha restringido la capacidad potencial de crecimiento de nuestro país. En los últimos cincuenta años el crecimiento de la productividad multifactorial es de 0,6%, y es

menor si se tiene en cuenta lo registrado en los últimos veinte años, dado que presenta una reducción de 0,2%, lo cual señala el bajo dinamismo en esta fuente de crecimiento económico y de ingresos. Con un agravante, el aporte del crecimiento a la reducción de la pobreza es cada vez menor (Gráfico 2).

Gráfico 2
Contribución a la disminución de la pobreza monetaria (puntos porcentuales)



FUENTE: CÁLCULOS DNP.

2. La expansión de las economías ilegales, cuyas redes complejas afectan el progreso del país, la seguridad y el bienestar de la población, con altos costos para todos. Por ejemplo, el crecimiento de los cultivos ilícitos ha sido acentuado en los últimos años pasando de 50.000 hectáreas en el año 2013 a más de 170.000 hectáreas en años recientes. Por su parte, la tasa de homicidios, que si bien se ha reducido en los últimos años, al cierre de 2018 se ubicaba en niveles de dos dígitos (25,2 por cada 100.000 habitantes).

3. La baja diversificación productiva y por tanto de nuestra base exportadora, crea vulnerabilidades para lograr mayores ingresos externos y vínculos con las cadenas globales de valor. Las exportaciones minero-energéticas han representado en los últimos años un 50% del total de exportaciones del país, lo cual limita la generación de valor, la innovación en los procesos productivos y la transferencia tecnológica.

4. La alta informalidad laboral y empresarial restringe la capacidad de crecimiento del país, lo cual deteriora la calidad del trabajo y su plena utilización. La tasa de informalidad laboral en Colombia con base en los indicadores de afiliación a seguridad social, de acuerdo con el DANE, señala un indicador que supera el 60% de la población ocupada. Por otra parte, se presentan altos niveles de informalidad empresarial, considerando por ejemplo que el 75% de las microempresas en el país no están registradas.

   Además, la excesiva expedición de normas y regulaciones dificulta la creación de negocios en el país, afecta la inversión productiva y la formalización. Según cálculos del DNP, se encuentra que ser formal representa para el conjunto de

microempresas, pequeñas y medianas empresas un costo adicional entre el 32% y el 47% de la utilidad bruta. De hecho, Colombia ocupa el puesto 123 entre 140 países en el índice de carga regulatoria del Gobierno de acuerdo con el Foro Económico Mundial.

5. Se requiere mayor efectividad del gasto público en el logro de los objetivos de desarrollo económico y social del país. En la actualidad, solo una cuarta parte del presupuesto de inversión se asigna bajo criterios de orientación a resultados, que si bien representa un avance, requiere una mayor extensión a todo el presupuesto para generar los impactos esperados en términos de eficiencia y efectividad del gasto público. Además, se presentan problemas de focalización y progresividad en el gasto público que tienen efectos limitados en la disminución de la desigualdad.

6. Según estimaciones del DNP, no adaptarse a los fenómenos de cambio climático equivaldría a que cada año el PIB fuera 0,5% menor que en un escenario sin cambio climático, también ocasionando cerca de 7.600 muertes prematuras y limitación de la planificación con criterios ambientales en diferentes sectores que tienen alto impacto en la contaminación, de acuerdo con el diagnóstico realizado por la reciente Misión de Crecimiento Verde.

Podría decir, que superar estos retos constituye la esencia de lo que plantea el Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual poner en marcha las políticas públicas en estos aspectos requiere de la implementación de herramientas que agilicen tal propósito.

Principales herramientas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Para enfrentar estos retos que han limitado el crecimiento económico y social de nuestro país, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 propone unas herramientas específicas (Gráfico 3):

Gráfico 3
Principales herramientas del PND 2018-2022

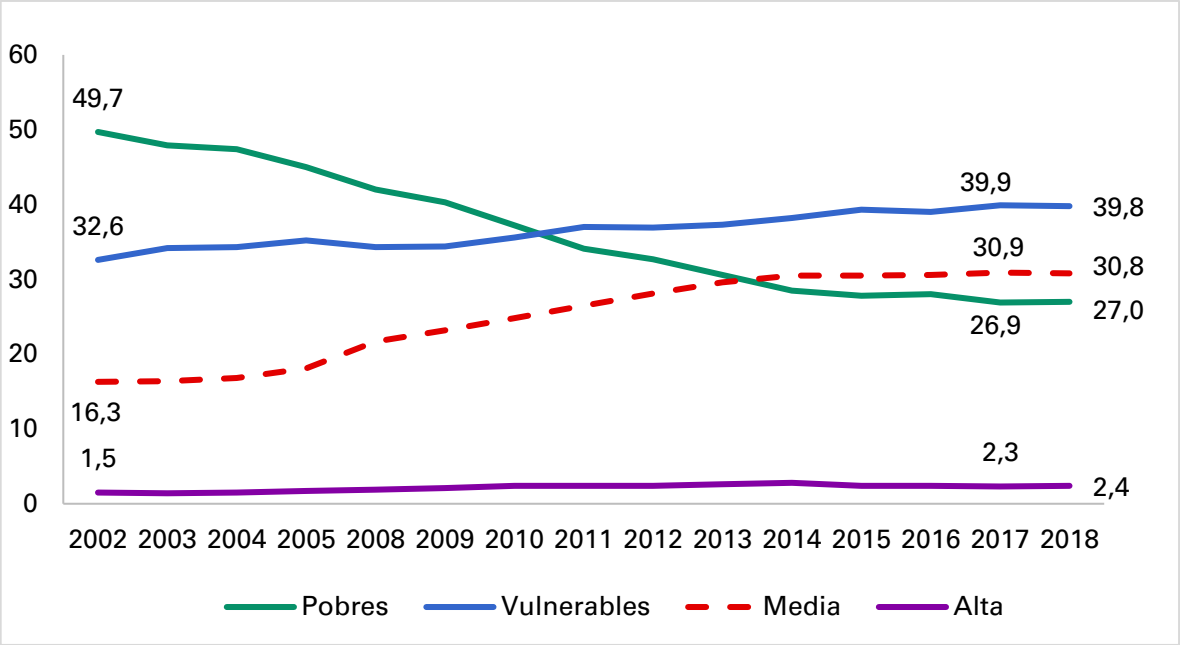


FUENTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

1. La implementación de lo que hemos llamado una ***política social moderna***, basada en la inclusión social y productiva, es la que se considera la herramienta más importante para alcanzar las metas de Equidad: identificar las necesidades de la población para garantizar que los hogares más vulnerables reciban la ayuda del Estado, no es lo único; también nos preocupamos por la inclusión productiva, con la

cual se brindan herramientas para un acceso oportuno al mercado laboral y para la generación de ingresos. El mejor ejemplo de esta política, es llegar a 500.000 jóvenes en acción con programas de formación para el trabajo, para que adquieran el conocimiento y la formación que les permita ser emprendedores o para que puedan acceder al mercado laboral. Además, se prevé un aumento en la cobertura de educación superior de un 53% a un 60% para que por lo menos 320.000 jóvenes tengan acceso a educación superior de gratuidad y, llegar a 2 millones de niños con educación integral de calidad. Como nos revela la gráfica el ritmo de reducción de la pobreza se ha desacelerado y lo que buscamos es que el ascenso de la población vulnerable sea sostenible en el tiempo (Gráfico 4).

Gráfico 4.
Evolución de las clases sociales (%)



FUENTE: DANE-GEIH, CÁLCULOS DNP

También, una vivienda digna con acceso al agua y a la energía son importantes para impulsar el bienestar. Se obtendrán 600.000 hogares con mejoramientos de vivienda, 520.000 viviendas de interés social (VIS) iniciadas, y 3 millones de nuevos usuarios con agua potable y manejo de aguas residuales. De manera complementaria se incluyen estrategias para el rediseño de los esquemas de subsidios, a través del Sisbén IV.

2. Otra herramienta que se contempla es la ***provisión de bienes públicos***, especialmente en la zona rural de nuestro país, con un gran impulso de la agroindustria para la generación de ingresos de las familias campesinas. Esto, al tiempo con la creación de condiciones para que la propiedad y la planificación de la tierra, incentiven el progreso en el campo, con formalización para promover el acceso a crédito, a programas tecnificación agropecuaria y de apoyo, por medio de instrumentos como la cédula rural.

Tendremos un campo con progreso: se pasará de 200.000 a 550.000 productores atendidos por el servicio de extensión agropecuaria, y estamos llegando a 300.000 productores con acuerdos comerciales de Agricultura por Contrato. También se obtendrán más de 50.000 hectáreas con distritos de adecuación de tierras construidos y ampliados. Además, se realizará el diseño e implementación de una política pública para nuestros campesinos, tal como lo establece la Ley del Plan.

3. La ***mejora regulatoria*** es otra importante herramienta del PND, con lo cual se busca un diseño regulatorio orientado a apoyar el emprendimiento y que incentive la formalización de pequeñas y medianas empresas. Igualmente, que reduzca y simplifique el número de trámites, que tendrá efectos en la productividad de pequeñas y grandes empresas. Por ejemplo, 34 trámites de alto impacto ciudadano se transformarán digitalmente para la simplificación y facilidad de trámites. También, la ampliación de la Ventanilla Única Empresarial (VUE) a 57 Cámaras de Comercio, y se realizarán 1.600 acciones para simplificar trámites e incentivar la formalización.

4. La ***transformación digital*** es una herramienta indispensable para que el país logre avances en competitividad y productividad. La sociedad global se encuentra inmersa en la cuarta revolución industrial (4RI), caracterizada por la aparición de nuevas tecnologías que están fusionando el mundo físico, digital y biológico, cambiando de manera estructural la forma en que vivimos, trabajamos y nos relacionamos, y Colombia no puede quedarse atrás.

   De esta forma, en el PND quedan las condiciones habilitantes para que el país pueda aumentar la generación de valor social y económico a través del uso estratégico de tecnologías en el sector privado, en el sector público y en la ciudadanía en general para que la transformación digital sea una gran oportunidad de desarrollo y progreso. Por ejemplo, una de las metas es aumentar el número de hogares que están conectados a internet, al pasar de un 50% de hogares que están conectados en la actualidad a un 70% de hogares (11,8 millones de hogares), y también está previsto pasar de 87 a 290 millones de transacciones digitales.

5. Para la inclusión social y para la productividad es indispensable ***conectar gobiernos, territorios y poblaciones***, afianzar vínculos entre lo rural y lo urbano, conectar a los ciudadanos entre sí mismos y con el gobierno, conectar gobiernos entre sí, para coordinar políticas e intervenciones y, conectar poblaciones para generar ideas y transformaciones. En ese sentido, la agenda es amplia en lo que se refiere a la articulación de todos como Estado para sacar adelante inversiones con asignación eficiente de recursos, de forma que se garantice el cierre de brechas regionales y sociales.

   La conexión-articulación de los gobiernos permitirá conectar a las regiones y a los ciudadanos con los mercados, de manera más ágil y eficiente. Por ejemplo, la agenda por el multimodalismo es fundamental para garantizar esa conexión con eficiencia. La recuperación y ampliación de la red férrea con operación comercial y la garantía de su inserción con otros modos de transporte, como la navegabilidad de nuestros ríos, permitirá reducir costos de logística que nos insertarán más fácilmente en los mercados mundiales. Una de las grandes soluciones a la movilidad de las personas, de quienes viven en las regiones más apartadas del país, en esa

Colombia profunda a donde solo es posible acceder por nuestros ríos es la creación de una empresa naviera de bajo costo. Eso es equidad.

6. También se necesita un gobierno eficiente, moderno, con ***gestión pública efectiva*** al servicio de los ciudadanos. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo tiene un compromiso por un Estado con procesos innovadores, que facilite las decisiones de política pública y la asignación eficiente de los recursos para el bienestar de nuestra sociedad. De esta manera, se entregarán 4.000 becas en el 90% de los municipios para formación en administración pública que fortalezcan las capacidades institucionales en nuestros territorios. En esta misma línea, se lograría un 60% de actualización catastral, frente al 20% que se presenta en la actualidad, lo cual implica duplicar la velocidad de titulación, para promover la generación de recursos en las regiones y mejores estándares de planeación territorial. ¨Estado simple, Colombia ágil¨, constituye la gran agenda del Gobierno es la evidencia de cómo un Estado puede facilitar su relacionamiento con la ciudadanía y reducir los costos de transacción y por esa vía ayudar a la productividad de las empresas.

   Por otra parte, se tiene prevista la conformación de una Misión para la reforma de la Administración pública, a la vez que se implementará un Presupuesto Orientado a Resultados que facilite la toma de decisiones y mejore la gestión pública y la asignación eficiente de recursos, para contribuir al bienestar de nuestros ciudadanos.

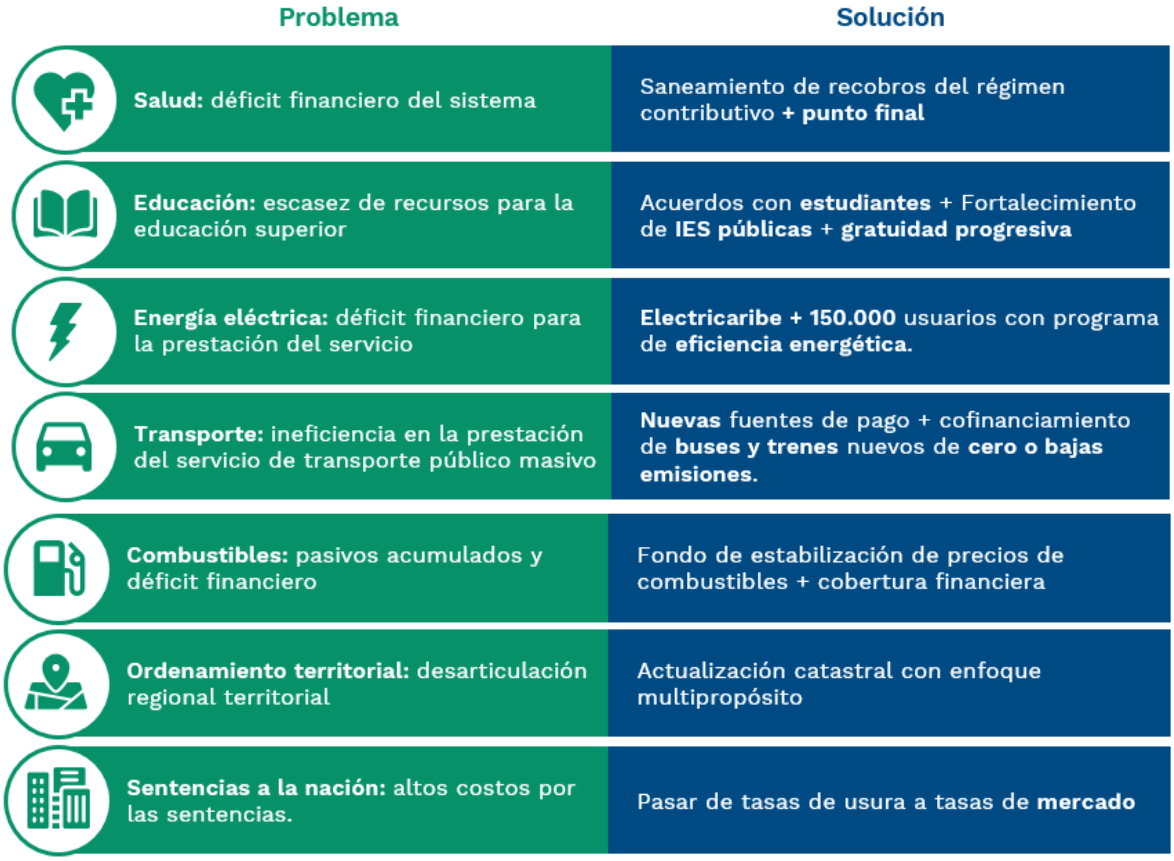
Solución a Problemas estructurales

En la preparación de Colombia para el futuro era necesario resolver problemas estructurales del pasado, que han envejecido mal y que dificultan avanzar en el logro de la Equidad. En este sentido, destaco algunas de las principales soluciones que quedaron aprobadas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Gráfico 5):

1. En el ***sector salud*** se saneará la totalidad de la deuda por recobros del régimen contributivo de salud, y se elevará el desempeño de todos los 922 hospitales públicos para que en cualquier lugar del país la prestación de servicios de salud sea oportuna y de calidad para todos los colombianos. En la ley del Plan Nacional de Desarrollo se establecen medidas específicas para lograr estos objetivos, como son la definición de los programas de saneamiento fiscal y financiero para la red hospitalaria pública, que quedan plasmados en lo que hemos denominado la ley de punto final.

2. Ante la escasez recurrente de recursos para la ***educación superior,*** el Gobierno del Presidente Duque tiene un compromiso con el fortalecimiento de las universidades públicas, con el acceso de la población vulnerable a educación superior con gratuidad progresiva, lo cual va en la línea de las metas de equidad, para que todos los colombianos tengan las mismas posibilidades de crecer y progresar. Estos compromisos reflejan a su vez los Acuerdos con los estudiantes logrados a finales del año pasado, en favor del fortalecimiento de las universidades públicas.

Gráfico 5
Solución a problemas estructurales con el PND 2018-2022



FUENTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

3. En la Ley del Plan Nacional de Desarrollo se establecen medidas que permiten dar ***solvencia financiera a los sistemas de transporte masivo en todo el país.*** La Ley del plan permite que en cualquier lugar del territorio nacional el Gobierno apoye técnica o financieramente, acorde con la programación fiscal de mediano plazo, la implementación de sistemas de transporte público colectivo o masivo, ya sean terrestres, marítimos o fluviales.

4. También se requieren soluciones para garantizar eficiencia y suficiencia en la prestación del ***servicio de energía eléctrica*** en toda Colombia. Por ello, en la Ley del Plan de Desarrollo se incluye un capítulo específico que se ha denominado "Equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la Costa Caribe", conformada por 8 artículos con medidas concretas para garantizar un servicio de calidad, que beneficiará a todos los habitantes de esta región, pero que también contribuirá a mejorar la competitividad de nuestro país.

5. Para contribuir a la sostenibilidad fiscal se establecieron soluciones al déficit financiero y al pasivo acumulado con el ***fondo de estabilización de precios de los combustibles*** a través de un nuevo esquema y con mecanismos de cobertura financiera. Igualmente, para enfrentar los ***altos costos ocasionados por***

sentencias judiciales que asume la Nación se ajustó el pago de las mismas, reduciendo sus costos al pasar de tasas de interés de usura a tasas de interés de mercado.

6. Para brindar soluciones ***en materia de ordenamiento territorial*** se definen los lineamientos para la actualización del catastro con enfoque multipropósito. Se aprueba una nueva institucionalidad alrededor del catastro como un servicio público que puede ser prestado por gestores catastrales, con lineamientos para tal fin. Esta herramienta es fundamental, y cumple distintos propósitos, pues contribuye al ordenamiento territorial, al tiempo que contribuye en la solución de conflictos de tierras. Más importante aún, en la medida en que esta es la base para la liquidación del impuesto predial, su actualización es una fuente automática de aumento en los ingresos, lo cual debe verse reflejado en el fortalecimiento fiscal de los territorios y por tanto en provisión de bienes y servicios para la comunidad.

Promoviendo la descentralización y el desarrollo regional

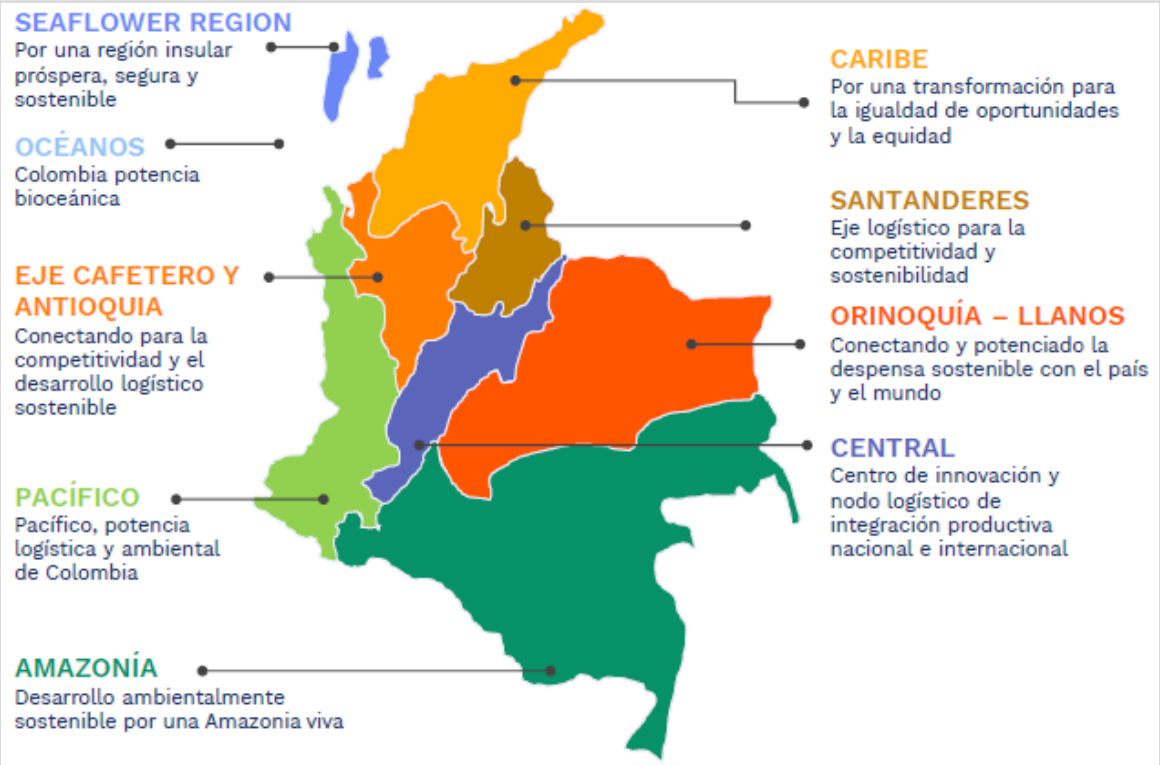
Desde la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional reconoció que Colombia es un país de regiones y que debe priorizar recursos y políticas que promuevan el desarrollo económico y social a nivel territorial, para lo cual quedaron definidos nueve pactos territoriales (Gráfico 6). Reconocer que Colombia es un país de regiones, es lo que permitirá cerrar brechas sociales y regionales más rápidamente.

Por esa razón, el PND plantea pactos transversales y regionales que incorporan temas trascendentales como la sostenibilidad ambiental, las inversiones en el sector minero energético, en una gran alianza por ¨producir conservando y conservar produciendo¨. Así mismo el impulso a las inversiones relacionadas con la economía naranja, la construcción de paz y la gestión pública efectiva, entre otros, que posibilitan que la equidad se vea reflejada a lo largo del territorio nacional (Gráfico 7).

En este sentido, el PND plantea la conexión de territorios para potencializar el desarrollo, lo cual implica entender el territorio como un continuo urbano-rural, que mediante su interacción ofrece diferentes oportunidades, potencialidades y capacidades para el desarrollo. Impulsar los vínculos urbano-rurales permite aumentar el flujo de bienes y servicios entre los territorios y disminuir las disparidades espaciales existentes. Estas interacciones entre territorios gobiernos y poblaciones son posibles mediante la conectividad regional, la creación de corredores estratégicos de competitividad, de modelos alternativos de gestión de vías regionales, y de alianzas logísticas regionales bajo un enfoque de intermodalidad y funcionalidad.

Materializar las estrategias en materia de descentralización, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo requiere continuar con el fortalecimiento de las regiones, tanto en el frente fiscal como en la gestión pública, con especial énfasis en las entidades territoriales como unidad de análisis para la implementación de políticas públicas. Para lograr este propósito, es necesario que las responsabilidades de gasto se acompañen de una descentralización de ingresos que permita la financiación sostenible, no solo mediante asignación de transferencias desde el nivel central, sino a través del fortalecimiento de capacidades locales para la generación y mejor ejecución de recursos propios.

Gráfico 6
Pactos territoriales PND 2018-2022



FUENTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Gráfico 7
Pactos transversales PND 2018-2022



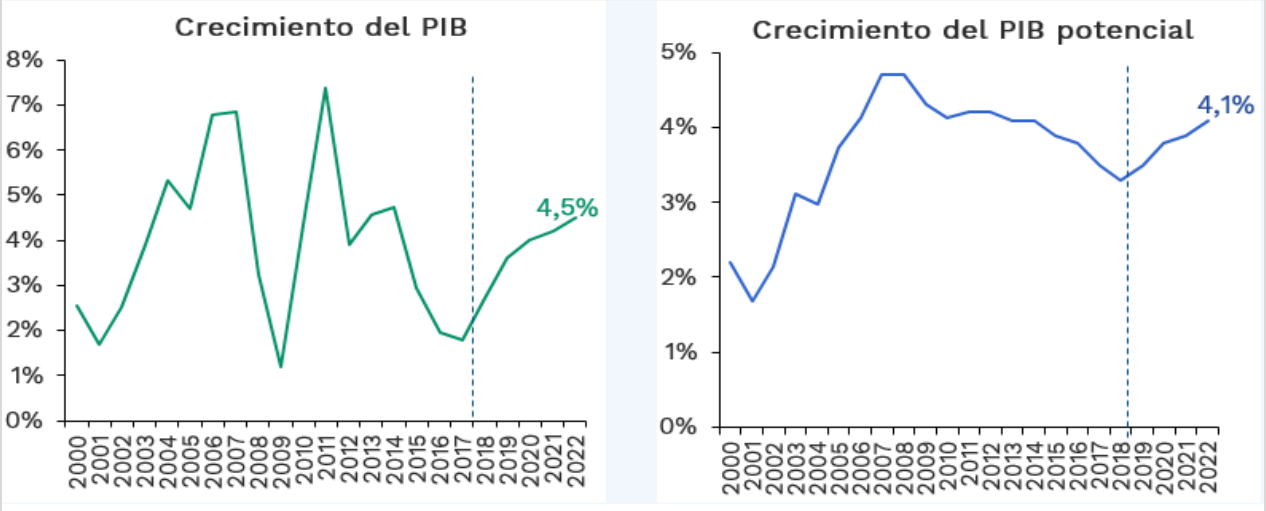
FUENTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Metas del Plan Nacional de Desarrollo

- Metas económicas y sociales

Las principales metas económicas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluyen un aumento en productividad multifactorial, que pasaría de un crecimiento promedio de 0,65% a 1,1% en los próximos años, acompañado de un incremento en la inversión de 22% del PIB al 26,1% del PIB en el cuatrienio. Dicho nivel de inversión sería el más alto en más de seis décadas, con impactos directos sobre el PIB, el desempleo y la pobreza como principales metas económicas para alcanzar la equidad. En este contexto, se prevé que, a partir del año 2022, el crecimiento del PIB supere el 4,5%, con lo cual se estima un crecimiento del PIB potencial que pasaría de 3,3% en la actualidad al 4,1% en el año 2022, ampliando la capacidad productiva de la economía en el mediano plazo (Gráfico 8).

Gráfico 8

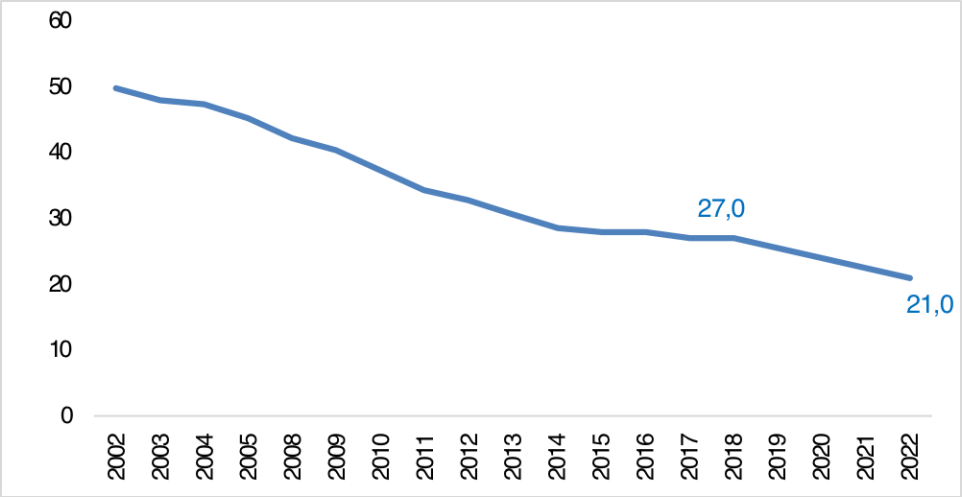


FUENTE: DANE Y CÁLCULOS DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

Estos resultados se presentarían en un contexto macroeconómico consistente con las metas fiscales de mediano plazo, y un menor déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que sería de 3,1% del PIB en el año 2022. De esta forma, se espera un aumento en la tasa de ahorro de la economía que alcanzaría 23,0% del PIB en el año 2022, un alto nivel histórico, con un mayor esfuerzo del sector público, con lo cual se brinda el espacio para una ampliación en la iniciativa del sector privado.

Adicionalmente, entre las principales metas sociales, se espera generar 1,6 millones de empleos y reducir la tasa de desempleo, que pasaría de 9,7% a 7,9%, a nivel nacional. Con respecto a los indicadores de pobreza, la pobreza monetaria pasaría de 27,0% en el año 2018 a 21% en el año 2022 (Gráfico 9), con lo cual 3 millones de personas saldrían de la pobreza, y cerca de 1,5 millones de personas saldrían de la pobreza monetaria extrema. Este resultado es fundamental para acelerar la reducción de la pobreza y la mejora de la situación económica de los hogares, con lo cual se revertiría las menores disminuciones de la pobreza que se han registrado en los últimos años. Un resultado que permite afianzar la clase media y la protección de la población vulnerable, para que nadie se quede atrás.

Gráfico 9.
Incidencia de pobreza monetaria (%)



FUENTE: DANE Y CÁLCULOS DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

- **Metas transformacionales del PND**

El Plan Nacional de Desarrollo se plantea metas para garantizar que el país avance en su proceso de transformación hacia el desarrollo con inclusión social y productiva. Metas en todos los frentes en Equidad, Emprendimiento y Legalidad. En cada eje, en aspectos específicos como educación, salud, sostenibilidad, cultura y economía naranja, sector minero-energético, ciencia, tecnología, e innovación, construcción de paz, equidad para las mujeres, mejores condiciones para las personas con discapacidad y oportunidades para nuestras comunidades étnicas, que complementan el logro de la equidad con emprendimiento y legalidad, en línea con las principales metas del PND. El gráfico 10 presenta lo que consideramos son las principales 20 metas transformacionales del Plan de Desarrollo, algunas de las cuales ya mencioné a lo largo de esta presentación y detalló otras que en verdad llevarán a Colombia a un proceso de avance acelerado hacia su desarrollo económico y social.

Destacamos en materia de Equidad, las metas de educación, para llegar a 2 millones de niños con educación inicial y preescolar (presentando un aumento del 67%) y por lo menos a 1,8 millones de estudiantes en jornada única, con lo cual se espera que se afiance la formación integral en las jornadas extendidas. También, pasar de 5 a 7 millones de niños cubiertos con el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Y el programa de jóvenes en acción que llegará a 500 mil jóvenes en todo el país, con formación integral de calidad para que ellos sean emprendedores y forjadores de su propio futuro.

La sostenibilidad se materializa consolidando sectores productivos que reducen sus impactos ambientales y mitigan el cambio climático. Lo anterior implica el uso eficiente del agua, la energía y el suelo, así como el desarrollo de la economía circular y la innovación. Es lo que se ha denominado “producir conservando y conservar produciendo”. Por ejemplo, con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en 36 millones de toneladas de dióxido de carbono (CO2) equivalentes. También, la implementación de iniciativas de adaptación al cambio climático al año 2020 en todos los departamentos, para

frenar la deforestación con control territorial y nuevas oportunidades económicas sostenibles en el nivel local.

Para la promoción de las economías creativas y la difusión de cultura, se espera una mayor dinámica de los sectores de economía naranja, para que su crecimiento real pase de 2,9% a 5,1% en los próximos cuatro años. Igualmente, aumentar el número de personas beneficiadas por programas de formación artística y cultural, que pasaría de 2.048 personas en la actualidad a 11.291 personas. Además, la Ley del Plan creó las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN) para un mayor alcance de las actividades culturales y artísticas a nivel regional.

El sector minero energético sigue siendo importante para nuestro país, por eso se debe continuar fortaleciendo los nexos de la industria con las poblaciones y los territorios, a través de la generación de condiciones competitivas y la aplicación de rigurosos estándares técnicos, ambientales y sociales. De esta forma, se deben diversificar las fuentes energéticas, facilitar la entrada masiva de energías renovables, y fortalecer la estrategia de formalización minera implementando un enfoque diferencial. Se tendrá capacidad de generación energética con energías limpias (eólica, solar) de 22,4 megavatios a 1.500 megavatios, y se beneficiarán 150.000 usuarios con programas de eficiencia energética.

En ciencia y, tecnología se duplicará la inversión pública y privada en ciencia y tecnología a 1,5% del PIB, acompañada de 3.600 becas y créditos para la formación de doctores. A su vez, se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se abren líneas de crédito para la inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación y se aprueba el crédito fiscal para inversiones en investigación y desarrollo.

Un tema fundamental en el PND es la legalidad y la presencia del Estado en el territorio nacional, que está ligado a la consolidación de un país en paz. El diseño de una Hoja de Ruta para articular instrumentos de planeación para los 170 territorios más afectados por la violencia, y el trazador presupuestal para la paz en temas de recursos e intervenciones sectoriales tendrán como finalidad la indemnización de más de 1,4 millones de víctimas del conflicto armado, la estabilización y consolidación de la paz en los territorios y la disminución de la vulnerabilidad para 1,7 millones de víctimas.

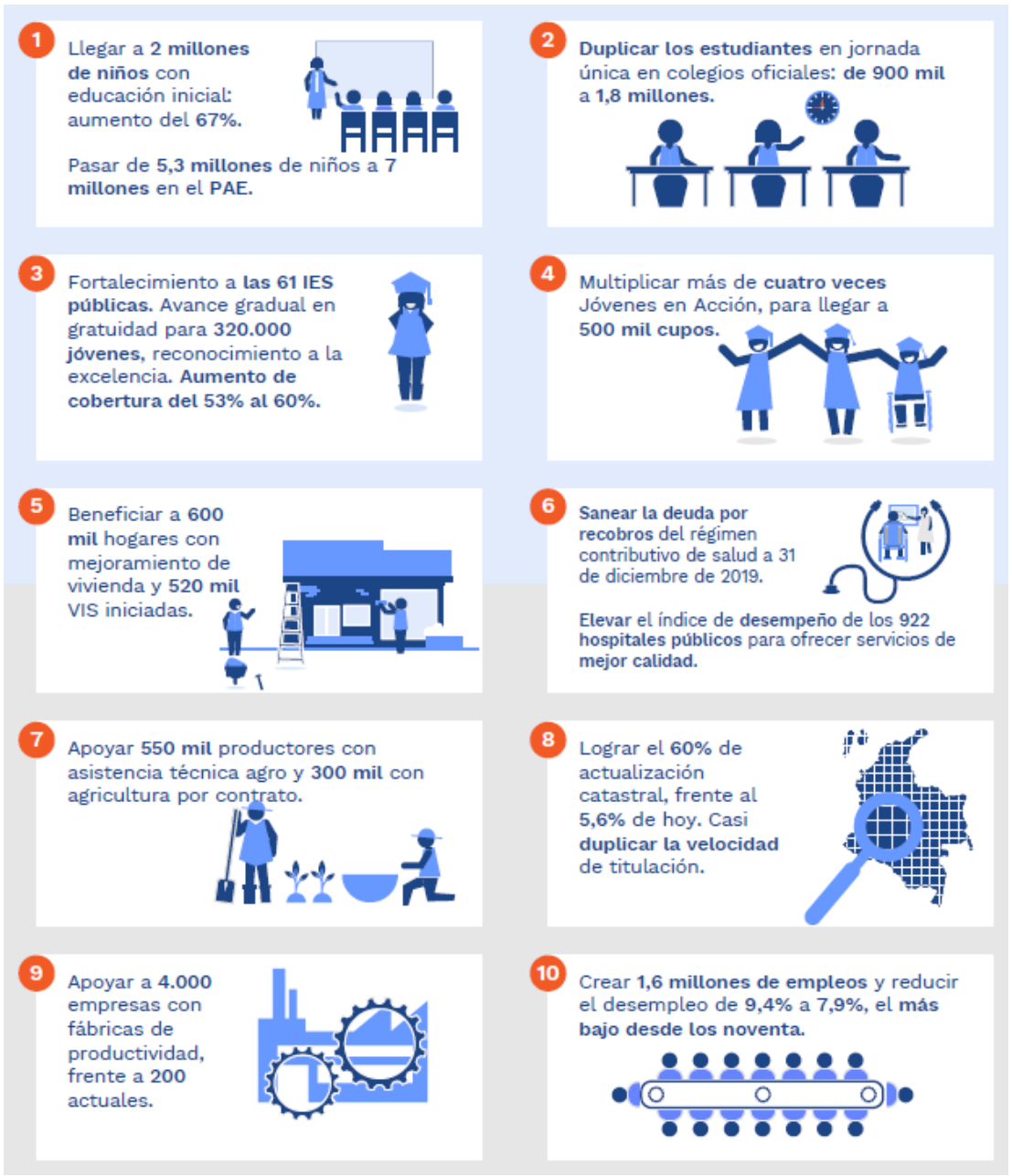
La equidad para las mujeres tiene un lugar destacado en el Plan Nacional de Desarrollo con lo cual se promueve el acceso y participación igualitaria en el mercado laboral, con efectos positivos en su nivel económico y en ambientes libres de violencia. También, es esencial la inclusión de mujeres rurales en los procesos de ordenamiento social y productivo que conduzca a un desarrollo rural equitativo y sostenible. De esta forma, se tiene previsto reducir la brecha de ingreso promedio entre hombres y mujeres en el país, que incluso se ubique 4 puntos por debajo del promedio mundial, y aumentar la participación de mujeres en cargos directivos del Estado Colombiano al 50%, cumpliendo la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Igualmente, se incluye la creación, entre otras instancias, del Sistema Nacional de las Mujeres, la formulación de la segunda fase de la Política de Equidad para las Mujeres con énfasis en la mujer rural, y un trazador presupuestal para el seguimiento de los recursos dirigidos a esta política pública.

Para la inclusión de personas con discapacidad se requiere en primer lugar identificar y caracterizar su situación económica y social para que puedan acceder a servicios y oportunidades de desarrollo, con lo cual se busca impulsar su vinculación laboral y el

emprendimiento. Además, con la mejora de infraestructura, transporte, información y tecnologías de comunicación que contribuyan a afianzar su independencia económica. De esta manera, se busca incrementar el número de personas con discapacidad que pueden recibir capacitación para el trabajo, llegando a 30.448 personas en dicha condición, y la posibilidad que 6.600 personas con discapacidad logren conseguir un empleo a través del Servicio Público de Empleo.

Finalmente, nuestro compromiso con las comunidades étnicas en el Plan Nacional de Desarrollo busca mejorar su calidad de vida a través del acceso a servicios básicos fortaleciendo los programas diseñados para la generación de ingresos de los grupos étnicos a través de proyectos productivos, la seguridad alimentaria, el acceso a servicios de agua y saneamiento básico de alta calidad, y fomentando el acceso adecuado a vivienda rural. También, se implementan rutas de atención en salud con enfoque diferencial étnico, priorizando especialmente a los niños, niñas y adolescentes. De manera complementaria se crea un trazador presupuestal que va a permitir realizar un seguimiento a los recursos dirigidos a las comunidades étnicas.

Gráfico 10.
Metas transformacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022





FUENTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

PND 2018-2022: Los Pactos para el Cuatrienio

Luis Fernando Mejía

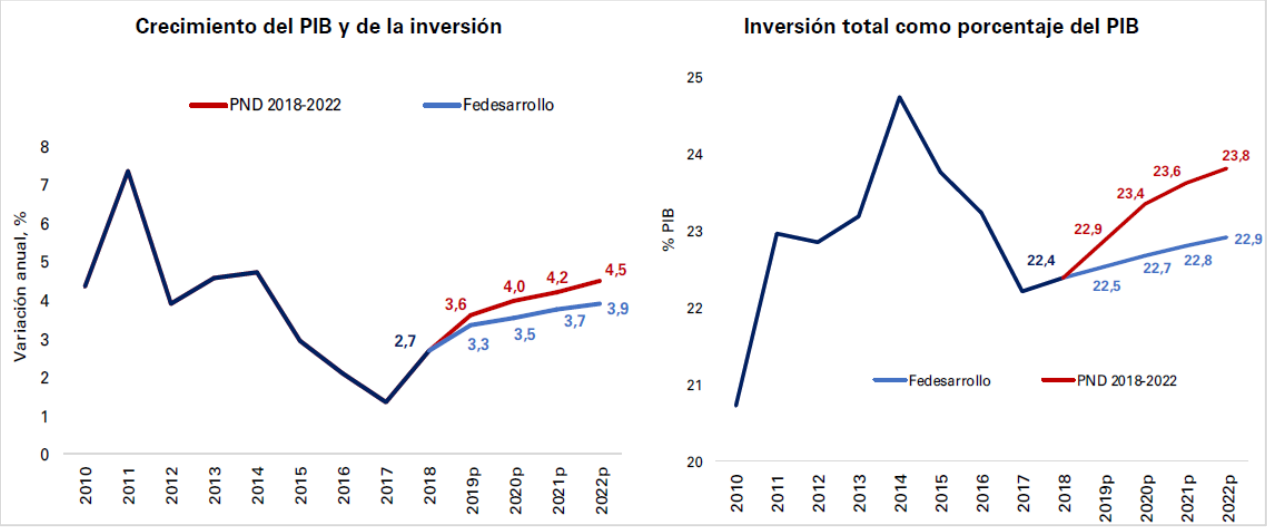
Director Ejecutivo Fedesarrollo

Durante los últimos años, Colombia ha exhibido un buen desempeño macroeconómico, especialmente en términos relativos a otros países de América Latina y en un escenario de gran incertidumbre global. Sin embargo, existen retos que el actual Gobierno debe sortear: el comportamiento reciente del mercado laboral, la reducción de la pobreza y la desigualdad y el crecimiento impulsado principalmente por la inversión derivada de la Ley de Financiamiento. En este orden de ideas, en este documento se analiza la consistencia macroeconómica de la hoja de ruta del Gobierno presentada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND), se abordan los aspectos por destacar, aquellos por mejorar y los elementos inconvenientes del Plan.

Consistencia macroeconómica

Las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) están soportadas en las estimaciones macroeconómicas del Gobierno nacional. Dichas estimaciones difieren de los cálculos de Fedesarrollo en la mayoría de los casos, especialmente porque el Gobierno ha sostenido una visión más optimista del comportamiento económico en el mediano plazo. En el Gráfico 1 se observa la diferencia entre los escenarios de crecimiento del PND (4,1% en promedio para el cuatrienio) y de Fedesarrollo (3,6% en promedio para el cuatrienio), que se explica principalmente por la magnitud del efecto de la Ley de Financiamiento, en particular sobre la senda de inversión.

Gráfico 1.



FUENTE: BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y FEDESARROLLO.

En el Cuadro 1 se presentan las estimaciones de crecimiento desagregadas por componentes de demanda para el promedio de los próximos cuatro años contempladas en el PND 2018-2022 y las realizadas por Fedesarrollo. Las estimaciones de Fedesarrollo se encuentran por encima de las metas del PND 2018-2022 para el consumo y las importaciones, mientras que para las exportaciones y la inversión Fedesarrollo espera crecimientos inferiores a los del Gobierno. La principal diferencia se encuentra en el componente de inversión privada, que representa más del 21% del PIB, lo cual refleja que el Gobierno nacional espera un amplio efecto de la Ley de Financiamiento.

Cuadro 1.

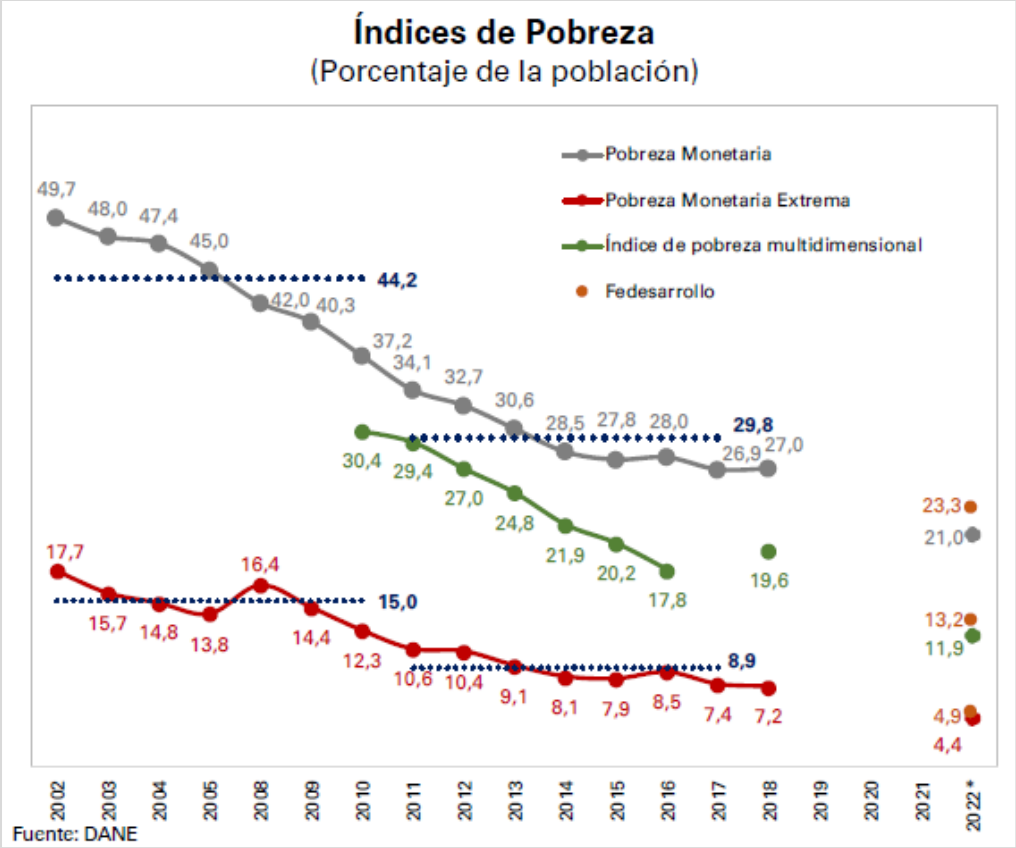
Sector	PND*	Fedesarrollo*	Diferencia
Consumo (83,8%)	4,1	4,4	0,3
Privado (68,5%)	4,3	4,4	0,1
Público (15,3%)	3,3	4,3	1,0
Inversión (21,1%)	5,7	4,3	-1,4
Exportaciones (15,9%)	3,0	2,9	-0,1
Importaciones (20,9%)	5,3	6,5	1,2
Producto Interno Bruto	4,1	3,6	-0,5

FUENTE: BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 Y FEDESARROLLO. *CRECIMIENTO PROMEDIO 2019-2022.

Respecto a los indicadores sociales, el Gráfico 2 presenta el comportamiento reciente de la tasa de pobreza monetaria, la pobreza multidimensional, y la pobreza extrema, donde es evidente que durante el siglo XXI todas las medidas de pobreza se redujeron sostenidamente. Ahora bien, dado que el cálculo de estas metas depende de las estimaciones de crecimiento económico, la meta de pobreza establecida en el PND para el 2022 es de 21% frente al 23,3% proyectado por Fedesarrollo. Adicionalmente, Fedesarrollo espera que la pobreza multidimensional se ubique en 13,2% en 2022, 1,3 pps por encima del escenario del Gobierno. Sin embargo, el valor de este índice no es representativo para 2017[2], lo que generaría un cambio de base para las metas del cuatrienio a partir del aumento del IPM para el 2018. Respecto a la pobreza monetaria extrema no se evidencia una diferencia sustancial.

[2] Para la medición de este índice, el tamaño de la zona rural dispersa fue insuficiente generando que la distribución de la muestra de esta y los centros poblados no respetara la estructura de la distribución poblacional-geográfica. Además, los ponderadores utilizados para el dominio geográfico de las cabeceras no correspondían a las estructuras poblacionales, por lo que las cifras de la población rural y el agregado nacional para el 2017 serán excluidas.

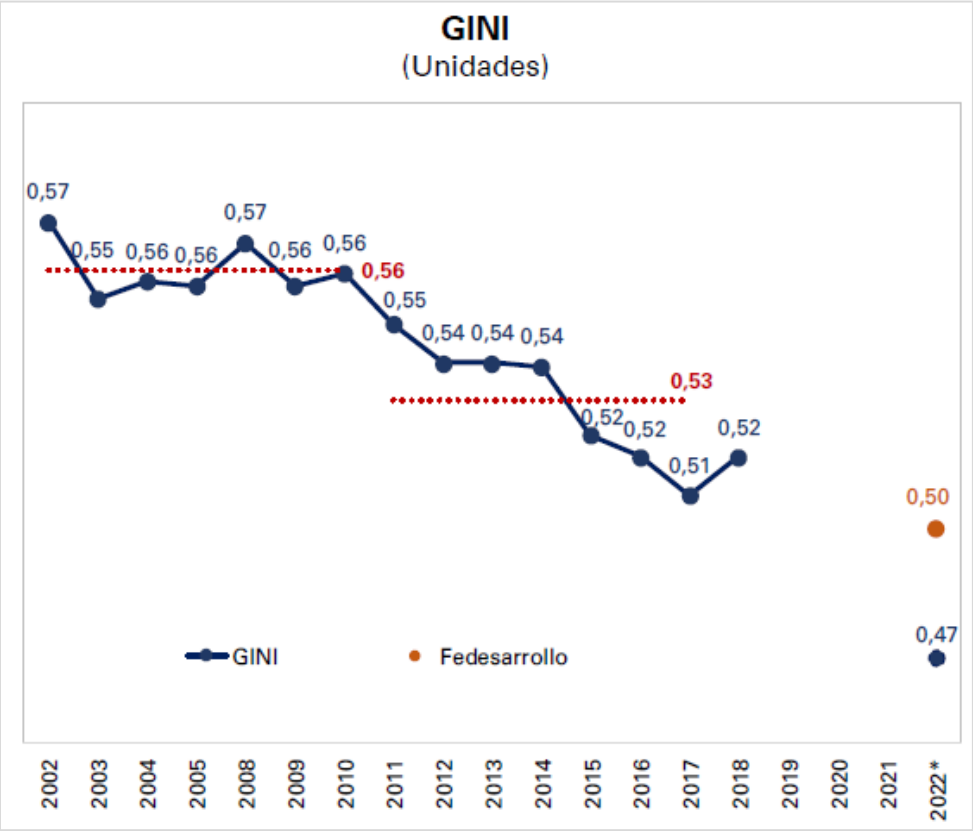
Gráfico 2.



FUENTE: DANE. *EL DATO DE 2022 CORRESPONDE A LAS METAS ESTABLECIDAS EN EL PND 2018-2022.

Frente al GINI, en los últimos 4 años hubo una disminución en el indicador, pasando de 0,54 a 0,51. Sin embargo, en 2018 se observa un leve deterioro frente al año anterior. De acuerdo con el PND 2018-2022, se espera un crecimiento inclusivo por medio de los objetivos de reducción de la pobreza, mayores ingresos y equidad social, por lo que la disminución de este indicador de concentración de la distribución del ingreso es un objetivo clave (Gráfico 3) y alcanzaría 0,47 en 2022. Si bien Fedesarrollo también prevé una disminución en el coeficiente de Gini, esta es menos pronunciada alcanzando un 0,50 en 2022.

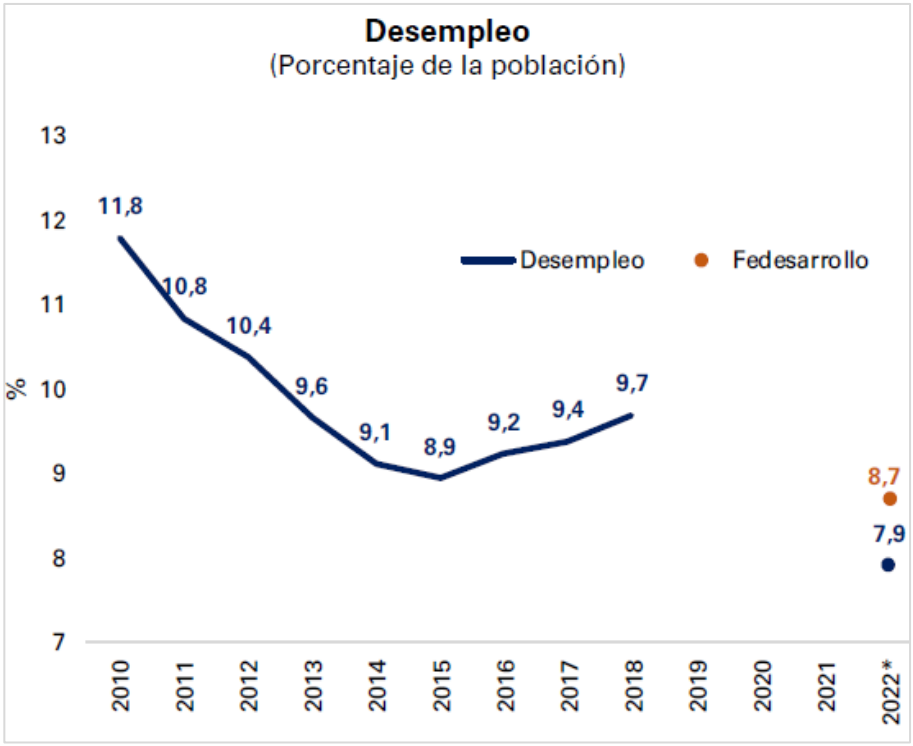
Gráfico 3.



FUENTE: DANE. *EL DATO DE 2022 CORRESPONDE A LAS METAS ESTABLECIDAS EN EL PND 2018-2022.

En cuanto al desempleo, esta variable constituye una de las alertas amarillas para la economía colombiana. Después del choque petrolero en el 2014, la economía se desaceleró y la tasa de desempleo creció de manera persistente, alcanzando 9,7% en 2018 (Gráfico 4). Actualmente, hay preocupación por el impacto de un menor ritmo de crecimiento y por el choque migratorio proveniente de Venezuela. En ese sentido, se requiere un esfuerzo importante en términos de crecimiento económico para poder reducir a un dígito la tasa de desempleo, por lo que la meta de 7,9% del Gobierno luce optimista. Fedesarrollo espera que para 2022 la tasa de desempleo se ubique en 8,7%.

Gráfico 4.

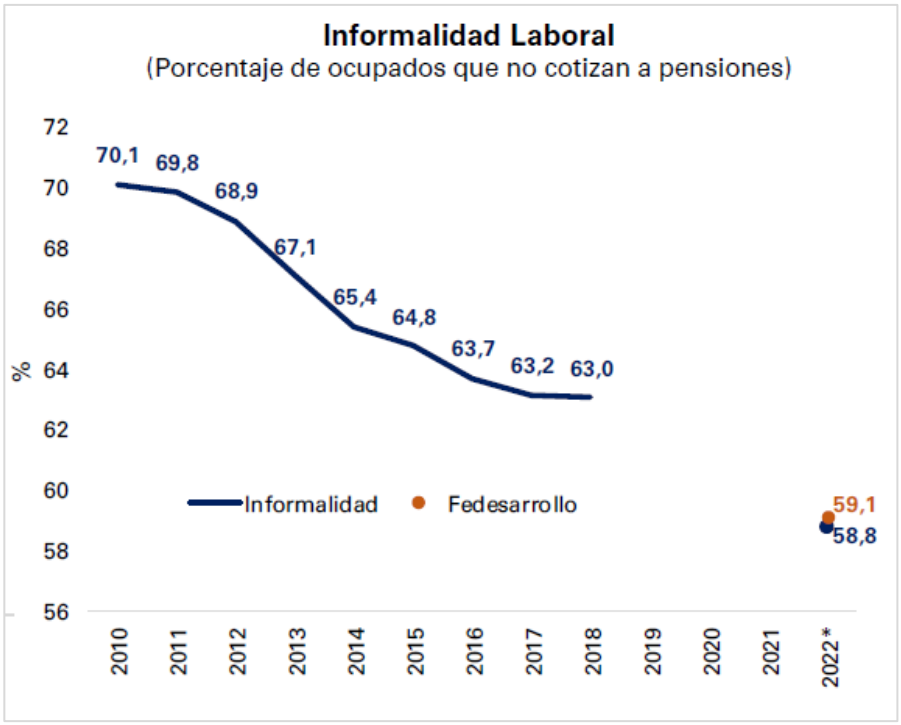


FUENTE: DANE. *EL DATO DE 2022 CORRESPONDE A LAS METAS ESTABLECIDAS EN EL PND 2018-2022.

En relación con la informalidad laboral, Fedesarrollo es ligeramente más pesimista que el Gobierno. En 2018 la informalidad laboral en el total nacional se ubicó en 63% (Gráfico 5). Las reformas que se implementaron en el Gobierno anterior, como el desmonte de parafiscales en la reforma tributaria del 2012, ha contribuido a reducir la tasa de informalidad laboral[3]. En línea con lo anterior, en el PND se han planteado estrategias para seguir reduciendo esta cifra. Por ejemplo, el piso de protección social (Art. 197), la generación de empleo para jóvenes sin experiencia (Art. 200), y la estrategia Sacúdete (Art. 212), podrían tener un impacto no solamente sobre la productividad y el crecimiento, sino también sobre la cobertura pensional. En línea con estos supuestos el Gobierno nacional espera alcanzar una tasa de informalidad de 58,8% en 2022, mientras que Fedesarrollo estima que se ubicará en 59,1%.

[3] Esto se ve reflejado en el aumento de la tasa de formalidad y la disminución continua de la tasa de informalidad a partir de la reforma tributaria del 2012 para el periodo 2012-2017, en donde la tasa de formales se ubicó en 50,6% mientras que la de informales disminuyó a 49,4% generando un punto de cruce a mediados del 2016.

Gráfico 5.



FUENTE: DANE. *EL DATO DE 2022 CORRESPONDE A LAS METAS ESTABLECIDAS EN EL PND 2019-2022.

Otro tema determinante en la discusión del PND es su descomposición en fuentes de financiamiento, que ha sido relativamente estándar en los últimos cuatrienios. Se estima que el presupuesto total del PND 2018-2022 es cercano a 1.100 billones de pesos, de los cuales una tercera parte corresponde a inversiones del sector privado. No obstante, el Gobierno nacional únicamente tiene bajo su control el Presupuesto General de la Nación (PGN), en donde las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) tienen una gran inflexibilidad, lo cual dificulta ciertos ajustes en el sistema. Como consecuencia, el componente de inversión de las entidades territoriales, las empresas industriales y comerciales del Estado, las regalías y los recursos de cooperación son relativamente indicativos. El Gobierno solo tendría margen de maniobra sobre el 32% de la inversión total, es decir, sobre 352 billones de pesos.

Lo *bueno* del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Fedesarrollo destaca tres aspectos del PND 2018-2022. Primero, el esfuerzo por continuar con los avances en lo que ha sido el principal logro socioeconómico de este siglo: la reducción de la pobreza y pobreza extrema, el IPM, y la desigualdad. Segundo, el esfuerzo por integrar las diferentes metas del PND con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que le otorga una visión de largo plazo. Por último, la incorporación de estrategias para la solución y cuantificación de pasivos, no solamente a nivel nacional sino a nivel territorial.

Con respecto a este último punto, el PND soluciona el problema de la deuda (déficit) del Fondo de Estabilización Petrolero (Fondo de Estabilización de los Precios de los

Combustibles - FEPC), cuantificado en 1,4% PIB, garantizando una extinción de la deuda. Adicionalmente, se introducen algunas reformas al establecimiento del precio de la gasolina, con el objetivo reducir los subsidios al precio final percibido por los consumidores.

Con el fin de promover la búsqueda de mayores recursos de financiación, el PGN también contempla la ampliación del porcentaje de participación de la nación en empresas mixtas bajo el cual aplica un proceso abreviado de enajenación, aprobado en el plan anterior (Art. 44). Además, se plantea un programa de saneamiento financiero para las empresas sociales del Estado, que cuenta con un análisis previo de las debilidades que existen en algunas de estas empresas, al igual que el saneamiento de títulos de bienes inmuebles de la nación (Art. 39, 40). Finalmente, se aplica una práctica adoptada desde hace varios años en el Gobierno: la realización de un análisis financiero de las empresas sociales a nivel territorial, identificando el tipo contingencias fiscales se generan. Una vez identificadas, se obliga a crear un fondo de contingencias cuyos aportes se dedican a cubrir estas eventualidades.

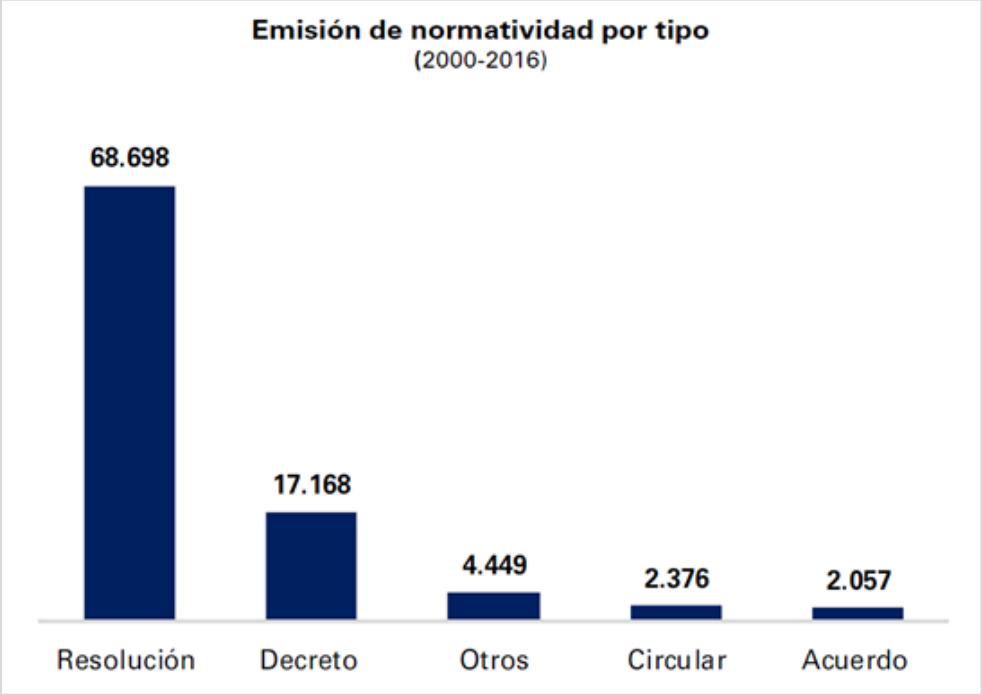
Lo *malo* del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Al discutir lo malo del Plan Nacional de Desarrollo, no se le hace una crítica en particular a su contenido, sino a la naturaleza de su proceso de aprobación. Al radicarse la primera versión del Plan Nacional de Desarrollo, se habló de la inconveniencia de tocar temas tributarios porque se consideró que generaría una gran cantidad de solicitudes de parte de los gremios, de grupos de interés y del congreso para introducir temas adicionales a los que planteó el Gobierno, sin un análisis riguroso del costo beneficio de cada uno de ellos. Pese a esta advertencia, Fedesarrollo identificó 13 medidas tributarias en el PND 2018-2022 que modifican el Estatuto Tributario. La preocupación de Fedesarrollo radica en que los temas fiscales de mediano plazo aún no están solucionados y hay incertidumbre sobre el cumplimiento hacía adelante de la regla fiscal.

Otro tema que necesita ser evaluado es el de mejora regulatoria. El análisis sobre la gran cantidad de normas que se emiten en la rama ejecutiva en forma de decretos y resoluciones refleja que entre el 2000 y 2016 se emitieron aproximadamente 94.000 normas, lo que equivale alrededor de 3 decretos presidenciales diarios (Gráfico 6) y refleja la inflación normativa desde el punto de vista del Gobierno nacional (DNP, 2017)[4].

[4] DNP. (2017). *Reporte: Aproximación al inventario normativo por medio del piloto Big Data regulatorio.* Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Documentos/2017%2003%2015%20Reporte%20Inventario%20Normativo%20impreso.pdf

Gráfico 6.

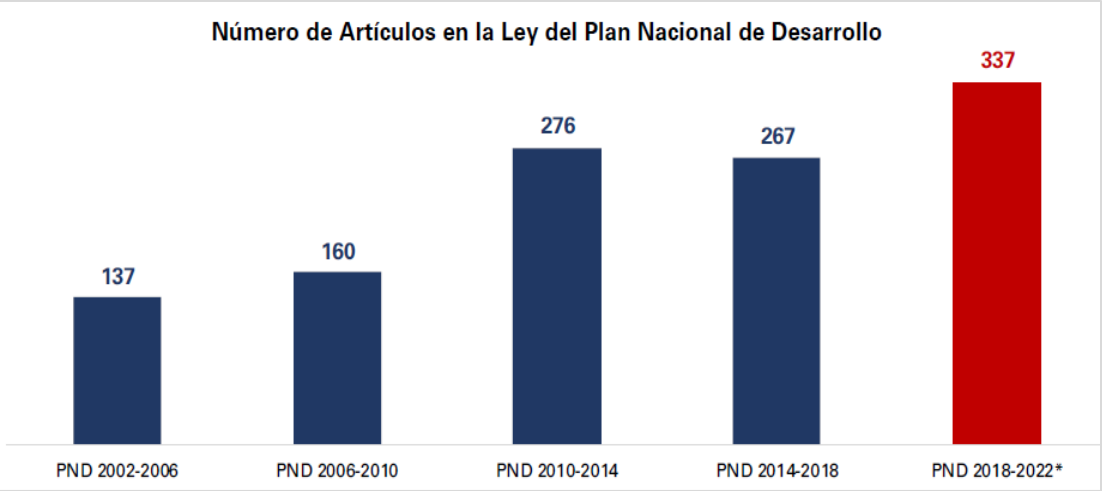


FUENTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

Cabe resaltar que el Gobierno ha hecho una simplificación de trámites, tales como la expedición electrónica del certificado de inspección sanitaria por el Invima, el cambio virtual de la EPS, y el pago electrónico de multas y deudas financieras, entre otros. Sin embargo, aún no existe un artículo que garantice la existencia de un análisis de costo beneficio previo a la firma de los decretos por parte del Presidente de la República, para de esta manera asegurar que las regulaciones emitidas por el Gobierno nacional tengan sentido económico, social y ambiental.

Por último, se destaca la presencia de un fenómeno inflacionario en el número de artículos en los últimos planes de desarrollo. El Gráfico 7 muestra que el primer Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Uribe tuvo 137 artículos, mientras que el de su segunda administración tuvo 160. En el primer periodo del Gobierno Santos se expidió un Plan con 276 artículos mientras que, en su segundo periodo de gobierno, el plan tuvo 9 artículos menos. El último PND cuenta con 337 artículos, lo que representa un aumento del 25% con respecto al plan anterior. Esto constituye un problema en la medida en que no es posible que los congresistas analicen a profundidad el contenido de cada artículo y obstaculiza el debate público sobre su conveniencia. En este punto vale la pena cuestionar si existe la posibilidad de limitar el número de artículos, teniendo en cuenta que los incentivos son pocos dado que el costo marginal de introducir un artículo es nulo.

Gráfico 7.



FUENTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.
*EL PND 2018-2022 CORRESPONDE AL ARTICULADO PRESENTADO PARA EL SEGUNDO DEBATE.

Lo *feo* del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022:

El artículo 150 de la Constitución Política de Colombia establece que el Congreso de la República debe dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios de la política aduanera y arancelaria. A su vez, desde el punto de vista de la fijación de la política arancelaria, esta se encuentra en cabeza del Presidente de la República, ya que de acuerdo con el artículo 189 de la carta política, se le autoriza para modificar aranceles y tarifas. No obstante, un aspecto negativo del aprobado PND consiste en los artículos 274 y 275 del PND 2018-2022, que incorporan cambios inconstitucionales al régimen de aduanas.

Respecto a las oportunidades de mejora en la asignación de subsidios, se destaca el caso del Fondo de Estabilización de Precios del Café, que garantiza que los precios no se ubiquen por debajo de los costos de producción. En este punto es importante cuestionar si los aportes al Fondo se realizan de manera asimétrica, pues se observa un aporte insuficiente por parte de los gremios y sectores ante un aumento de precios, lo cual genera una disminución paulatina en los recursos. Considerando que, ante una disminución de precios por debajo del umbral de costo se esperan subsidios del Gobierno a las contribuciones, dicho desbalance se traduce en un problema fiscal.

Finalmente, con respecto a la amplia problemática de Electricaribe, se debe considerar una solución adicional al tema presupuestal. Si bien la sobretasa es un elemento significativo, se espera que se revisen los otros fondos en los cuales hay subejecución. De manera complementaria, aún hacen falta mecanismos de regulación prudencial que garanticen la alineación de incentivos de agentes privados en términos de prestaciones, confiabilidad y con una Superintendencia que tome posesión de empresas, pero que a su vez tenga la potestas de confiscar capitales. Lo anterior, teniendo en cuenta la lección de la corta crisis energética: la necesidad de una reforma prudencial al sector energético.

En términos generales, Fedesarrollo destaca el énfasis del Plan en materia social, la alineación de sus pactos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el planteamiento frente a la solución de pasivos del Gobierno. Sin embargo, la inclusión de medidas tributarias en el Plan durante su paso por el Congreso resultó inconveniente, en la medida en que no se realizó un análisis costo beneficio. Finalmente, Fedesarrollo llama la atención sobre el carácter inconstitucional de los cambios incluidos al régimen de aduanas a través de la ley del PND.

Proceso de construcción del PND 2018-2022

Maria del Rosario Guerra

Senadora de la Republica

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 busca materializar los compromisos y planteamientos que realizó en campaña el presidente Iván Duque. Algunos de ellos son: construir una cultura de legalidad mediante la relación seguridad y justicia; sanear las deudas de los actores del sistema de salud por los recobros no incluidos en el POS y que no se han conciliado (Art. 240 en texto aprobado en segundo debate y 238 en la Ley); promover las industrias creativas y generar empleo formal para jóvenes sin experiencia.

La hoja de ruta del Gobierno Nacional para los próximos cuatro años también busca sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, como la erradicación de la pobreza, la calidad educativa, el trabajo decente y el crecimiento económico.

A continuación, se presenta el trámite que surtió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en el Congreso de la República, y la dinámica de cambios del Plan Plurianual de Inversiones y de los artículos frente al Plan de Desarrollo de la administración anterior. A su vez, se presentan los cambios más importantes de las Bases del Plan, como la inclusión de la línea de los colombianos en el exterior; el fortalecimiento de la lucha contra la violencia a mujeres y niños; el compromiso con los océanos, con las comunidades étnicas, con los adultos mayores y personas en situación de discapacidad, y el afianzamiento del programa dirigido a la protección de la familia. Finalmente, se plantean los artículos novedosos y los que generan preocupación.

Construcción participativa

El proceso de debate del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 se inició en el Congreso de la República en febrero del presente año con la radicación de la propuesta de las bases del Plan y el articulado por parte del Departamento Nacional de Planeación. Las comisiones económicas conjuntas y los ponentes escuchamos a las regiones y los sectores, además de realizar foros públicos en nueve ciudades.

Cerca de treinta reuniones de ponentes se realizaron para analizar uno a uno el articulado del Plan, y estructurar la ponencia para primer debate que se debatió en marzo en las sesiones económicas conjuntas de Senado y Cámara. Posteriormente, en el mes de mayo, se debatió en las plenarias la ponencia para segundo debate hasta que fue aprobado el PND 2018-2022 el 6 de mayo del presente año.

¿Cómo se financia el PND 2018-2022?

El Plan Plurianual de Inversiones del PND 2018-2022 asciende a 1.096 billones de pesos, de los cuales el Presupuesto General de la Nación y los aportes del sector privado son las dos fuentes principales de financiación. Le siguen el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y los recursos de los entes territoriales como fuentes secundarias de inversión (Cuadro 1). En comparación con el PND 2014-2018 se estipula un 36% más de inversiones, dirigidas principalmente a educación, salud y protección social.

Cuadro 1.
Fuentes de inversión del Plan Plurianual de Inversiones

	2014 - 2018	2018 - 2022	Variación %
Inversiones	806,6	1.096	36
Emp. Públicas	3,9	57,8	1.382
PGN	296,6	352,2	19
Privados	275,9	363,2	32
Rec Propios Territoriales	54,9	115,7	111
SGP	152,1	169,3	11
SGR	23,2	33,7	45
Cooperación	-	4,1	100
	$ billones constantes de 2018		

FUENTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

Entre el primero y el segundo debate en el Congreso hubo cambios en la asignación de recursos del Plan Plurianual de Inversiones hacia distintos sectores y regiones del país. Las diferencias se deben principalmente a los recursos regionalizados[5] que se aumentaron del 71% al 78%, consenso que se logró entre el Congreso y el Gobierno Nacional y que permitió aumentar la inversión regional, especialmente en la región Central, la región Caribe, el Eje Cafetero y el Pacífico (Cuadro 2). Se destaca igualmente la asignación de 3,2 billones de pesos para invertir en lo que el Plan denomina Pacto por los océanos, teniendo en cuenta su potencial de desarrollo productivo y el compromiso con la sostenibilidad ambiental.

[5] Recursos destinados para las regiones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Cuadro 2.
Presupuesto por región

Región	2014 - 2018	Primer debate	Segundo debate
Central	175,5	234,6	235,2
Caribe	138,2	182,0	182,8
Eje Cafetero y Antioquia	98,5	133,2	136,6
Pacífico	90,8	121,0	123,7
Llanos - Orinoquía	49,9	70,0	70,4
Amazonía	20,5	34,1	34,5
Santanderes	52,3	61,7	62,0
Seaflower	2,8	3,4	3,5
Océanos	-	3,2	3,2
			$ billones constantes de 2018

FUENTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

Artículos novedosos del PND

Vale la pena resaltar un grupo de artículos novedosos del actual PND. En lo que respecta a la cartera de educación, muy importante destacar el fortalecimiento financiero a la educación superior mediante el aumento de su base presupuestal (Art. 183). Lo anterior fue establecido a través de un acuerdo con profesores y estudiantes que permite que para el 2020, 2021 y 2022 el aumento de la base sea del IPC + 4 puntos, IPC + 4,5 puntos e IPC + 4,65 puntos respectivamente. El objetivo de esta iniciativa es evitar descalces de los recursos de las instituciones de educación superior y disminuir la brecha presupuestal entre el aumento de la nómina y el crecimiento de los ingresos de dichas instituciones.

Adicionalmente, sobresale el incentivo a toda persona o empresa que invierta en actividades o becas para deportistas (Art. 190); el uso para subsidios y condonaciones a estudiantes con menor capacidad de pago de los excedentes de recursos del ICETEX derivados del Presupuesto General de la Nación (Art. 186), y la reducción a un plazo máximo de seis meses para la convalidación de títulos del exterior, que actualmente puede tomar más de un año.

En materia de inclusión social, se destacan los artículos para la prevención de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (Art. 216); el trazador presupuestal para la equidad de la mujer (Art. 221), y la autorización para que municipios y departamentos puedan emitir una estampilla para el bienestar del adulto mayor, y logren así atender de forma complementaria a dicha población (Art. 217). Adicionalmente, se registra la aprobación de la creación de las cuentas maestras para servicios de atención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que busca contrarrestar las críticas al manejo inadecuado de los recursos del Instituto.

En lo que concierne al eje de emprendimiento, el Plan enfatiza las actividades de economía naranja, permitiendo que pequeñas y medianas empresas puedan emitir acciones hasta por 20 mil millones de pesos (Art. 162), y generar estímulos hasta del 40% para aquellas inversiones dirigidas a la realización de obras audiovisuales en el país (Art. 178).

Para el sector de ciencia y tecnología se concreta la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, fusionando Colciencias. Además, se permiten descuentos y créditos tributarios para empresas que inviertan al menos un 50% de los ingresos en investigación y desarrollo (Art. 172), de la mano de incentivos tributarios por la vinculación de profesionales con doctorado a esas entidades.

De otro lado, el artículo 154 busca afianzar el uso de tecnologías como herramientas para contribuir a facilitar la vida en las ciudades con problemas de movilidad, seguridad y sostenibilidad ambiental. Se definen los territorios del plan de economía naranja en los cuales se fortalecerán actividades creativas, de emprendimiento y culturales (Art. 179). Por ejemplo, se destaca el caso del parque San Mateo en Pereira que busca ser transformado en un área de desarrollo científico y creativo en lugar de ser densificado para vivienda.

Extender la cédula rural (Art. 252) a todos los productores del campo es una gran apuesta del Plan. Con ello se apunta a una mejor focalización de los beneficios para los productores, así como saber las condiciones productivas y socioeconómicas de los mismos. La definición y fortalecimiento del seguro paramétrico agropecuario para afrontar los riesgos en el sector es otro avance (Art. 176).

La creación del Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación (Art. 9) para proteger los ecosistemas y fortalecer el control y vigilancia de la deforestación, debido al alto índice de daño forestal derivado de actividades vinculadas a la minería, los cultivos ilícitos y algunas actividades agropecuarias, es una buena apuesta institucional. En línea con lo anterior, la lucha contra la tala indiscriminada de árboles y la destrucción de los ecosistemas va de la mano con el compromiso de reforestación del Estado con especies nativas de manera georreferenciada.

Respecto a los artículos sobre el sector trabajo y seguridad social, se destacan el piso de protección social (Art. 193), dado que permite que aquellos trabajadores que no alcanzan a cotizar más de 750 semanas mantengan su ahorro y reciban un subsidio de parte del Estado a través de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). También debe resaltarse la cotización a la seguridad social de trabajadores independientes por mes vencido (Art. 246) y la creación de incentivos para la generación de empleo de jóvenes sin experiencia (Art. 196) donde se propone que al menos el 10% de los empleos estatales estén disponibles para los jóvenes recién graduados.

Finalmente, existen dos preocupaciones en el manejo de las finanzas públicas: el déficit de 14 billones de pesos del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles y las sentencias ejecutorias no pagadas equivalentes a 8,5 billones de pesos. Para responder a estos dos temas, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 plantea el reconocimiento de las sentencias y conciliaciones como deuda del Estado en TES o servicios de deuda del Presupuesto General de la Nación (Art. 53); y reduce al 5% el IVA a los combustibles

(Art.74). Adicionalmente, se incluye en el Plan el cálculo de multas, tasas y tarifas en Unidad de Valor Tributario (UVT) (Art. 49). Estos artículos tienen como meta la disciplina financiera para aumentar el nivel de ahorro y una mejora en las finanzas del Estado, al igual que un beneficio para aquellas personas que deban pagar multas y tarifas, cuyo cálculo no se hará por medio del salario mínimo, sino por UVT. Un avance en el manejo de la inversión pública es la posibilidad que da el Plan para que los municipios puedan realizar inversiones, previa autorización del concejo municipal, en otros municipios cuando dicha inversión es de beneficio mutuo (Art. 251).

Artículos eliminados

En el primer debate se eliminó el traslado de pensiones entre Colpensiones y las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFP) y la reducción de subsidios de servicios de energía para estratos uno, dos y tres, que se mantienen en 60%, 50% y 15% respectivamente. Además, fueron eliminados todos los artículos asociados a cambios en impuestos de licores, y se eliminó el artículo que contemplaba la unificación del presupuesto de inversión y funcionamiento en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Art.35). Dicha unificación implicaba la eliminación de una función fundamental del Departamento Nacional de Planeación, que es la asignación de los recursos de inversión pública sectorial y regional en el presupuesto general de la nación.

El PND se aprobó con 336 artículos de los 349 artículos propuestos inicialmente. Entre estos se encuentra la posibilidad de obtener una pensión por invalidez y vejez y el reconocimiento irregular de prestaciones en el Sistema General de Pensiones. Adicionalmente, se eliminó el artículo que permitía a los municipios ser autoridad de transporte en distancias cortas, la devolución de aportes al sistema general de seguridad social al estar mal liquidada la pensión, el reajuste pensional y las reducciones de comités e instancias de coordinación en el Estado.

¿Qué crea el PND 2018-2022?

El PND 2018-2022 incorpora cinco nuevas tasas, que contribuyen al financiamiento de la provisión de bienes y servicios, como la tasa de cofinanciación del transporte masivo que conecta a aeropuertos, y la sobretasa por kilovatio/ hora consumido que se destinará a solucionar en parte el problema del servicio de energía en el Caribe. También se establecen siete nuevas contribuciones para el cubrimiento de gastos de entidades públicas, como la contribución de vigilancia a favor de la Supersalud y Supertransporte, y a la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Respecto a las tarifas, se da la opción a que los obligados a pagar la renovación del registro mercantil ante las Cámaras de Comercio escojan si pagan con base en los activos o en el ingreso, de acuerdo con lo que les sea más favorable. Igualmente se introduce un régimen transitorio especial para Electricaribe relacionado con las actividades de distribución y comercialización, con el fin de que haya una prestación eficiente y sostenible del servicio, y facilitar la búsqueda de un nuevo operador del servicio para los siete departamentos del

Caribe. Por último, se crean cinco fondos, entre los que se encuentran el Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPC) y el Fondo para el buen vivir de pueblos indígenas.

El PND 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’ surtió un proceso participativo en su construcción liderado por el Departamento Nacional de Planeación, y se debatió y consensuó en el Congreso de la República, logrando enriquecer su contenido, siempre respetando los principios y propuestas realizadas por el presidente de la República Iván Duque Márquez.