

---

# EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”. REFLEXIONES Y PROPUESTAS\*

---

*Mary Berrío<sup>a</sup>, Jorge Espitia<sup>b</sup>  
César Ferrari<sup>c</sup>, Jorge Iván González<sup>d</sup>  
Isidro Hernández<sup>e</sup>, Carlo Tassara<sup>f</sup>  
David Varela<sup>g</sup>, Jairo Villabona<sup>h</sup>  
Gustavo Zafra<sup>i</sup>*

\* DOI: <https://doi.org/10.18601/01245996.v22n43.09>. Recepción: 08-05-2019, Modificación final: 22-04-2020, aceptación: 06-05-2020. Sugerencia de citación: Berrío, R., M. Espitia, J., Ferrari, C. et al. (2020). El plan nacional de desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Reflexiones y propuestas. *Revista de Economía Institucional*, 22(43), 195-222.

<sup>a</sup> Profesora de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia, [mcberrio@javeriana.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0001-7760-7175>].

<sup>b</sup> Profesor de la Escuela Colombiana de Ingeniería, Bogotá Colombia, [jeespitia@gmail.com], [<https://orcid.org/0000-0002-1632-7580>].

<sup>c</sup> Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia, [ferrari@javeriana.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0002-0247-976X>].

<sup>d</sup> Profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá Colombia, [jorge.gonzalez@uexternado.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0003-4845-2690>].

<sup>e</sup> Profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá Colombia, [isidro.hernandez@uexternado.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0001-5105-3549>].

<sup>f</sup> Profesor de la Sapienza-Università di Roma, Italia, [<https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>], [<https://orcid.org/0000-0001-7157-9564>].

<sup>g</sup> Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia, [df.varela@javeriana.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0002-9147-9808>].

<sup>h</sup> Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá Colombia, [jovillabonar@unal.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0002-4060-7478>].

<sup>i</sup> Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia, [gzafra@javeriana.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0002-4508-2789>].

### **El plan nacional de desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Reflexiones y propuestas**

*Resumen.* El gobierno colombiano presentó al Congreso el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad,” que fue aprobado mediante la Ley 1955 de 2019. Las reflexiones y propuestas incluidas en este artículo se refieren a los componentes principales del PND, a las reformas que implican, al Programa Plurianual de Inversiones que lo acompaña y a sus omisiones aparentes, sin la pretensión de agotar todos los temas.

Palabras clave: Plan Nacional de Desarrollo, ingresos, inversiones, equidad; JEL: F43, H23, H24, H25

---

### **The National Development Plan 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Reflections and proposals.**

*Abstract.* The Colombian government presented to Congress; the National Development Plan (PND) 2018-2022 “Pact for Colombia, Pact for Equity,” which was approved by Law 1955 of 2019. The reflections and proposals included in this paper refer to the main components of the PND, the reforms proposed, the Multi-Annual Program of Investments that accompanies it, as well as to its apparent omissions. The paper does not intend to cover all the topics in the PND.

Keywords: National Development Plan, incomes, investments, equity; JEL: F43, H23, H24, H25

---

### **O plano nacional de desenvolvimento de 2018-2022, “Pacto pela Colômbia, Pacto pela Equidade”. Reflexões e propostas**

*Resumo.* O governo colombiano apresentou ao Congresso o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2018-2022 “Pacto para a Colômbia, Pacto pela Equidade”, que foi aprovado pela Lei 1955 de 2019. As reflexões e propostas incluídas neste artigo referem-se à principais componentes do PND, as reformas que implicam, o Programa Plurianual de Investimentos que o acompanha e suas aparentes omissões, sem pretender esgotar todas as questões.

Palavras-chave: Plano Nacional de Desenvolvimento, renda, investimentos, patrimônio; JEL: F43, H23, H24, H25

---

La Constitución nacional establece que “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo (PND) conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional”. El PND “establece los objetivos de gobierno, fijando programas, inversiones y metas para el cuatrienio. Permite evaluar sus resultados y garantiza la transparencia en el manejo del presupuesto”<sup>1</sup>.

El PND tiene tres componentes: las Bases del Plan, el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) y la Ley que lo pone en vigencia. Las Bases presentan el marco conceptual y político definido por el gobierno. El PPI define los recursos, que orientan el Presupuesto General de la Nación (PGN). La Ley hace oficial el plan y establece las normas que lo ponen en vigencia. Además, la ejecución del PND se debe enmarcar en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El gobierno que elabora el PND suele buscar diversos cambios normativos. De ahí que el plan aborde temas coyunturales más que estructurales y, así, niegue su naturaleza: ser la visión estratégica del gobierno sobre el futuro del país. Por ello, el PND es objeto de serie de controversias acerca de los supuestos, nacionales e internacionales, que le sirven de punto de partida; las proyecciones que se derivan de ellos y que reflejan la visión, la orientación y el enfoque del gobierno; y los cambios normativos que contempla.

Las reflexiones sobre estos temas complementan trabajos anteriores sobre la cuestión tributaria y el gasto público (Espitia, Ferrari et al., 2017; Espitia, Ferrari et al., 2018).

## **SOBRE LA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL PND**

El eje fundamental del PND parece ser la equidad. De hecho, el gobierno denomina el plan como un “pacto por la equidad”, definida como la combinación de *legalidad más emprendimiento*. Este enfoque supone que si se respetan las reglas del juego y se avanza en el emprendimiento se reduce la desigualdad.

No obstante, ¿la ocupación plena es un problema de legalidad e informalidad, o estas son resultado de la insuficiencia de empleos que obliga a las personas a emprender su propia ocupación?

Más aún, en un ambiente donde una gran proporción de la población debe construir una ocupación que le permita sobrevivir ¿es sensato esperar que cumpla con toda la legalidad que implica, por ejemplo, responder con los pagos de seguridad social, impuestos y

<sup>1</sup> Ver [[www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx](http://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx)] y [[www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)].

otras obligaciones? ¿No es razonable que se resista a hacer parte de una legalidad que no le aporta, o le aporta muy poco, para resolver sus problemas fundamentales y, antes, le signifique una reducción de su ingreso?

El gobierno también le da mucha importancia al mejoramiento de la equidad focalizando mejor los subsidios. Sin embargo, ¿estos no son una manera de paliar la falta de ocupación plena para evitar que la gente se “muera de hambre” por falta de ingresos?

El PND no tiene en cuenta las transformaciones que se presentan a nivel internacional y que definen una nueva era:

1. *La emergencia de las nuevas tecnologías y la llamada cuarta revolución industrial*, cuyos elementos principales incluyen: inteligencia artificial, robotización, teletrabajo, Internet de las cosas, bioingeniería, y nanotecnologías.

2. *La modificación de la matriz energética mundial*, como resultado de una creciente conciencia sobre la necesidad de mitigar el cambio climático, que implica la postergación del sector petrolero y carbonífero.

3. *La definición de una nueva estructura productiva*, en donde las materias primas serán cada vez menos importantes para dar paso a una economía basada en el conocimiento.

4. *La predominancia de la virtualidad*, que está generando nuevas formas de relación social y de hacer política que pueden llevar a que la democracia liberal tal como la conocemos sea sustituida por un autoritarismo de Estado, o de las grandes empresas que lo controlan y, a través de *big data*, manipulan la información, la verdad, los movimientos y los deseos de las personas.

Esa nueva era tendrá también una geopolítica diferente, multipolar, con nuevas alianzas, en la que Estados Unidos no será el país hegemónico y China será líder en muchos aspectos, pues ya tiene la economía más grande, la clase media más numerosa y, por tanto, los mayores mercados en el mundo<sup>2</sup>. También podría ser el líder en tecnología: tiene el mayor número de robots en el mundo<sup>3</sup>, varias de

<sup>2</sup> Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), en 2017 China tenía 753 millones de usuarios de Internet, mientras que Estados Unidos tenía 245 millones [[www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/default.aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/default.aspx)].

<sup>3</sup> Según la Federación Internacional de Robótica, en 2018 China tenía 614.200 robots industriales multipropósito operativos, Japón 291.800 y Corea 279.000, mientras que América del Norte (Canadá, Estados Unidos, México) poseía 323.000, Alemania 216.000, Brasil 18.300 y el resto de América Latina 1.700.

las más importantes supercomputadoras<sup>4</sup>, y grandes avances en inteligencia artificial, tal vez lo más importante en desarrollo tecnológico en las próximas décadas.

En ese contexto, tres cuestiones importantes afectarán el desarrollo colombiano: 1) El crecimiento de una economía basada en las nuevas tecnologías podría agravar el desempleo y el subempleo. 2) La sustitución de la matriz energética mundial podría generar un grave problema de producción y de balanza de pagos: el 60% de las exportaciones corresponde a petróleos pesados y carbones térmicos. 3) La modificación de la geopolítica, especialmente la creciente importancia de los mercados asiáticos, en particular, los de China, podrían modificar los flujos de comercio, en destinos, cantidades y precios.

De modo que Colombia debería reorientar la construcción de sus carreteras y puertos principales hacia y en el Pacífico y desarrollando las áreas urbanas principales de esa región. Debería reorientar también la inversión privada hacia las industrias manufactureras, agropecuarias, turísticas y del conocimiento, que sustituirían a las de materias primas. La nueva estructura de rentabilidades y de precios debe favorecer a dichos sectores. Lamentablemente, estas consideraciones no han sido tomadas en cuenta en el PND 2018-2022. El Plan debería haber sentado las bases para afrontar esos futuros casi inminentes.

Cabe valorar, no obstante, el reconocimiento que el PND hace a lo que llama “economía naranja”, conocida con frecuencia como la economía de las industrias creativas vinculadas a los sectores cultural y turístico. Pero ello no parece suficiente.

En los artículos 21, 174, 175 y 296 de la Ley del Plan se afirma la importancia de las tecnologías renovables. Lamentablemente, las referencias se hacen de forma dispersa, sin una visión de conjunto y manteniendo aún su apoyo a las fuentes tradicionales fósiles y contaminantes. El art. 298 permite la integración vertical en la generación, distribución y comercialización, siempre y cuando se haya constituido antes de 1994. Pero esta norma es contraria a la recomendación de la OCDE (2001) de separar esas tres actividades para evitar barreras de entrada a nuevos proveedores de energía, en particular los que compiten con tecnología alternativa.

<sup>4</sup> A finales de 2018, de los cinco computadores de mayor capacidad y velocidad en el mundo, los dos primeros estaban en Estados Unidos, el tercero y cuarto en China, y el quinto en Suiza.

## **SOBRE LOS OBJETIVOS EXPLÍCITOS Y OMITIDOS DEL PLAN**

El objetivo general del PND es “sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030” (art. 1).

Aunque los 25 pactos u objetivos de política pública aprobados en el Plan resultan consecuentes con los ODS, desde lo productivo y lo fiscal hay debilidades para: 1) soportar este proceso, en especial en lo comercial (por la dependencia colombiana en el campo minero-energético), y en lo financiero (por las debilidades fiscales y de los mercados de crédito), 2) interactuar en un ambiente económico mundial de bajo crecimiento e incertidumbre.

El PND no tiene un programa de empleo sólido. Una parte significativa de la población económicamente activa (PEA), aquella en edad de trabajar y que sale a buscar trabajo, está desempleada y una parte considerable, subempleada. Casi el 40% de la PEA o no tiene ningún ingreso porque está desempleada, o tiene un ingreso precario como subempleada, generalmente informal. La ocupación insuficiente se traduce en una gran inequidad en la distribución del ingreso, y en desigualdades en el desarrollo territorial (Galvis, 2017). No es solamente un problema de desempleo o subempleo, es también de calidad de trabajo. Usualmente, se consideran variables como salarios, puesto de trabajo, área, horarios, entre otros (Dahl, 2009). En el caso colombiano deberían incluirse, adicionalmente, factores tales como subempleo y tercerización que están correlacionados con la informalidad.

El problema de desempleo y subempleo en Colombia tiene un carácter estructural que puede explicarse porque la producción y la exportación están centradas en los sectores de materias primas intensivos en capital. Es notoria la baja competitividad de las empresas en los otros sectores productivos intensivos en mano de obra que dificultan su desarrollo.

El art. 125 del PND plantea la generación de oportunidades de empleo para la población joven del país. Para ello exige que las entidades públicas den prioridad a la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años. Para cumplir con esta meta, cuando se realicen modificaciones de personal, se debe garantizar que el 10% de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que sean provistos con jóvenes egresados de programas técnicos y de pregrado. Esta propuesta no es una solución al desempleo, ya que

la inclusión de personas jóvenes implica el desplazamiento de otro grupo poblacional.

Otro de los aspectos con que el PND aborda el tema del desempleo es el de la legalización del trabajo por horas. Podría ser una propuesta sensata, siempre y cuando las condiciones salariales, de seguridad social y laboral, en general, no impliquen su deterioro. Y sobre el emprendimiento, el PND no analiza experiencias que demuestran que no es una solución real a los problemas de inclusión, calidad en el trabajo, y equidad (Briales, 2017; Bilbao, 1997).

### **SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL PND Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA**

Una de las metas del PND es reducir la pobreza monetaria del 26,9% en 2018 al 21% en 2022, que corresponde a 2,9 millones de personas. Proyecta bajar la pobreza monetaria extrema del 7,4% en 2017 al 4,4% en 2022, 1,5 millones de pobres extremos menos. Además, la pobreza multidimensional se reduciría del 17% en 2017 al 11,9% en 2022, una disminución de 2,5 millones de personas.

Son objetivos ambiciosos. Según el Plan, las metas son posibles si se consolida la legalidad y se fomenta el emprendimiento. Más allá de los comentarios anteriores sobre la viabilidad de un crecimiento económico en el actual contexto internacional, que no es favorable para un país exportador de materias primas como Colombia, conviene destacar que el PND no toca dimensiones estructurales, como la tributación, que inciden en la equidad y en la lucha contra la pobreza, y que la sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es más aparente que sustancial.

Los recursos destinados a la lucha contra la pobreza suman 7,7 billones de pesos<sup>5</sup>, el 0,71% de un total de 1.096,1 billones. En la asignación de recursos para educación (216 billones, el 19,7% del total) y salud (157,8 billones, 14,4% del total) no se identifican las medidas que permitirían el acceso oportuno de las personas más vulnerables. Las acciones previstas se concentran en el rediseño y el ajuste de la focalización de Familias en Acción, con acciones como la introducción del Sisbén IV<sup>6</sup>. No hay rastro del fortalecimiento de programas

<sup>5</sup> III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados. Ítem “Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza”.

<sup>6</sup> La intención no declarada es reducir el número de familias beneficiarias, como se puede colegir de la siguiente frase de las Bases del PND: “La cobertura del programa puede disminuir con la verificación del mejoramiento

que logren mejorar el empleo y la generación de ingresos. Este sigue siendo el Talón de Aquiles de la política social. En este contexto, la creación de la Mesa de Equidad (Ley 1955/2019 art. 211) parece ser más una declaración de principios que la manifestación de la voluntad política de consolidar la lucha contra la pobreza en Colombia.

En lo referente al segundo tema, la sintonía con la Agenda 2030, cabe señalar dos contradicciones de fondo. La primera surge de un simple análisis del contenido de los tres documentos fundamentales que muestra poco interés en el tema de la “desigualdad”: no aparece ni una sola vez en el Plan Plurianual de Inversiones, ni en la Ley 1955. En las Bases se menciona muy marginalmente (73 veces) si se compara con la palabra pobreza (486 veces). Además, la desigualdad no se relaciona con reformas tributarias progresivas, ni con una mejor distribución de la tierra. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tiene un foco de atención diferente, centrado en el trabajo decente (objetivo 8) y en la lucha contra la desigualdad (objetivo 10) (Tassara y Cecchini, 2016, p. 115).

## **SOBRE LA PRODUCTIVIDAD**

El segundo capítulo del PND 2018-2022, sostiene que el país saldrá del estancamiento de la productividad con emprendimiento y formalización de empresas. El primero contribuiría a la innovación y a la creación de nuevos mercados, y la segunda elevaría la productividad. El Plan parece desconocer que la productividad es consecuencia del acervo de capital productivo disponible y del conocimiento que acompaña a ese acervo de capital y, que este último se incrementa con inversión.

El diagnóstico sostiene que los empresarios informales son los de menor productividad, y propone llevarlos a la formalidad reduciendo los costos y las regulaciones estatales –lo que el PND llama Estado simple– en el área urbana, y con una mayor provisión de bienes públicos en algunas áreas rurales.

El Plan considera que en la microempresa la formalización cuesta un 34% de la utilidad bruta, un 35,2% en la pequeña empresa y un 46% en la empresa mediana. El costo se calcula como la diferencia entre lo que una empresa formal paga en tributos, salarios y costos

de las condiciones socioeconómicas de los hogares en el transcurso del cuatrienio, las cuales serán certificadas a través del Sisbén IV, a excepción de las comunidades indígenas, y teniendo en cuenta la refocalización del programa y su rediseño” (p. 415).

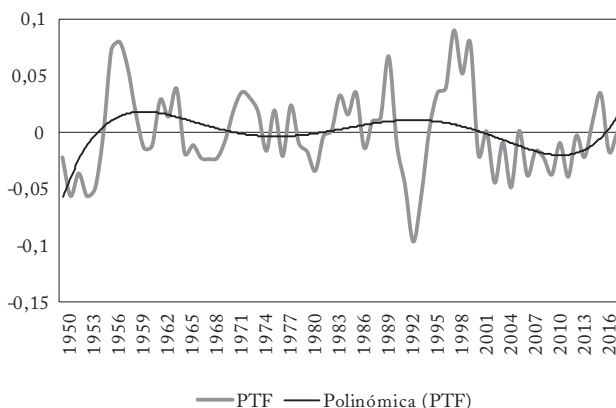


de transacción y lo que la informal no paga. De esos totales por tipo de empresa, según el Plan, el 48,5%, el 70,5% y el 22,3%, respectivamente, corresponden a costos tributarios; y el 12,2%, el 9% y el 21,9% a costos laborales. No es claro si el gobierno admite que existen empresas ilegales a las que es incapaz de hacerles cumplir la Ley, o si lo correcto es que las empresas formales paguen menos impuestos y se desmonte la regulación salarial hasta que alcancen los mismos niveles de los informales.

La reciente reforma tributaria, o Ley de Crecimiento, reduce los impuestos a las empresas y se aumentan las exenciones. Y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 (MFMP-2019), coherente con lo expuesto en el PND, se sostiene que el crecimiento económico hasta 2029 queda en manos del sector privado. Por tanto, el sector público se limitará a mantener los balances fiscales, y a reducir los impuestos para disminuir el costo de uso del capital e inducir un mayor volumen de inversión privada.

Los hechos de la economía colombiana muestran que la productividad total de los factores (PTF) en lo corrido del siglo es negativa (gráfica 1). Mientras que la productividad del trabajo ha fluctuado alrededor de cero, la del capital ha sido decreciente desde 2008, y en el último quinquenio es negativa. Si se quiere elevar la productividad, se le debe prestar especial atención a la ruralidad. En el área urbana, la maquinaria, el equipo y la infraestructura productiva no operan a plena capacidad y, posiblemente, hay un rezago tecnológico.

Gráfica 1  
Productividad total de los factores



Fuente: cálculos propios.

En cuanto a la productividad, se destacan tres aspectos:

1. *Las diferencias en el sector rural según el tamaño del predio.* En el PND no se pone en evidencia la brecha que existe ente el comportamiento económico de la gran hacienda (unidades de más de quinientas hectáreas y que concentran el 41,1% de la tierra - Censo Nacional Agropecuario 2014), y la pequeña propiedad (unidades de hasta cinco hectáreas) (Berry, 2017).

2. *La renovación del capital en maquinaria y equipo diferente al de transporte,* que es influenciada por la tasa de cambio, los precios relativos del capital y la tasa de interés, muy por encima del impacto que podría tener la tributación al capital.

3. *Las dificultades para el incremento de la productividad.*

Las inversiones en desarrollo de ciencia y tecnología (CyT) son de alto riesgo y, en caso de tener resultados se obtendrían a largo plazo. El principal impulso a la CyT tiene que venir del Estado, ya que estos riesgos no son asumidos por los privados.

## **SOBRE EL FINANCIAMIENTO DEL PLAN**

Después de la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es claro que el análisis de la financiación de los objetivos del PND no se puede realizar por fuera de las disposiciones definidas por la regla fiscal (RF) establecida por la Ley 1473 de 2011. Además, el MFMP incorpora las restricciones que tuvo la Ley 1943 de 2018 de Financiamiento (LF), declarada inexecutable. El MFMP, que se publicó después del PND, subsume los ingresos esperados después de la aprobación de la LF.

Entre el PND, la LF y el MFMP, la jerarquía más alta corresponde al Marco Fiscal y este depende de los dictámenes de la RF (art. 5 del PND)<sup>7</sup>. Por esta razón, el análisis de la financiación del PND debe realizarse de manera contextual teniendo en cuenta los determinantes del MFMP. Serán las decisiones de Hacienda las que finalmente van a condicionar las modalidades de financiación del PND. Y los escenarios propuestos por Hacienda están condicionados por los imaginarios que se desprenden de la regla fiscal. Allí la secuencia de prioridades comienza con la estimación del PIB potencial, y de las variables que

<sup>7</sup> “Artículo 5. Consistencia fiscal del plan nacional de inversiones públicas. El valor total de los gastos que se realicen para la ejecución del presente plan financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, no podrán superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles de conformidad con el Plan Macroeconómico y el Marco Fiscal de Mediano Plazo del gobierno nacional”.

se consideran relevantes (inflación, precios del petróleo, déficit, ingresos, gasto públicos). De tal modo, la financiación del PND queda supeditada a las disposiciones del Ministerio de Hacienda.

Además de las razones señaladas, el análisis del financiamiento del PND no puede ser intrínseco porque el documento no precisa las fuentes de recursos. Sus datos son muy agregados, incluso cuando discrimina por pactos. Entre el documento de las Bases y el articulado del PND se observa una clara asimetría. Desde el punto de vista financiero, habría que distinguir entre la distribución de recursos de acuerdo con los pactos, y la que se desprende de los artículos que incorporan diversas modalidades de financiación, en áreas como salud, educación, etc.

Entre los escenarios que propone el MFMP hay tres que son controversiales: PIB, ingresos y gastos públicos. Las proyecciones del producto son excesivamente favorables: en promedio, entre 2019 y 2030, el PIB crecería un 4,1% al año, y el precio del petróleo sería de 69,3 dólares barril<sup>8</sup>. Además de esta visión optimista, que supera las dinámicas pasadas, también se proponen escenarios fiscales que parecen un sueño. La reducción del gasto a la que aspira el gobierno es una ilusión.

El MFMP comienza reconociendo que los ingresos del Estado van a disminuir y, por tanto, concluye, que es necesario que los gastos se reduzcan a un ritmo mayor. Los menores ingresos son el reconocimiento de los pocos alcances que tenía la “Ley de financiamiento”. Se acepta, *de facto*, que es una “Ley de desfinanciación”. La pretensión de reducir el gasto va en contra de las recomendaciones de la Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria (2015), y de la Comisión de Expertos del Gasto (2017).

Las expectativas del gobierno se observan en el cuadro 1 y la gráfica 2, que presentan las proyecciones de ingresos y gastos hasta 2030. Según las estimaciones del gobierno, la evolución de los ingresos y gastos permitiría cumplir la meta de la regla fiscal.

Los ingresos llegarían a su nivel más alto, 16,6% del PIB, en 2019. Y a partir de 2020 caerían hasta llegar a un mínimo del 15,7% en 2030. Por el lado del gasto, el punto más alto sería en 2019, con un 19%, y el más bajo se presentaría en el 2030 (16,7%).

<sup>8</sup> En el escenario base, el PND parte de 65 dólares barril en 2019, y estima que será de 70 dólares en 2020, 2021 y 2022. Yen el escenario más favorable un precio promedio de 75 dólares barril entre 2018 y 2022.

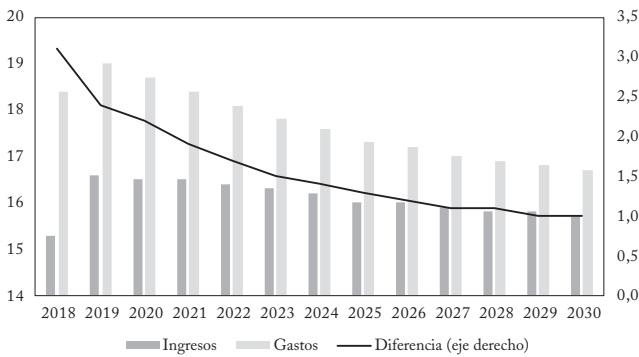
## Cuadro 1

Ingresos y gastos del gobierno nacional central, 2018-2030  
(Porcentaje del PIB)

	Ingresos	Gastos	Diferencia		Ingresos	Gastos	Diferencia
2018	15,3	18,4	3,1	2024	16,2	17,6	1,4
2019	16,6	19	2,4	2025	16	17,3	1,3
2020	16,5	18,7	2,2	2026	16	17,2	1,2
2021	16,5	18,4	1,9	2027	15,9	17	1,1
2022	16,4	18,1	1,7	2028	15,8	16,9	1,1
2023	16,3	17,8	1,5	2029	15,8	16,8	1
				2030	15,7	16,7	1

Fuente: Ministerio de Hacienda (2019, pp. 280 y 287).

## Gráfica 2

Ingresos y gastos del gobierno nacional central, 2018-2030  
(Porcentaje del PIB)

Fuente: Ministerio de Hacienda (2019, pp. 280 y 287).

Estas proyecciones del Ministerio de Hacienda indican que para el gobierno no es relevante aumentar los niveles de tributación y de gasto. Esta posición va en contra de los estudios de muchos analistas, incluidos los autores de este trabajo y los de las comisiones de expertos de la Reforma Tributaria y del Gasto. Estas comisiones han mostrado que el peso del sector público en Colombia sigue siendo muy bajo con respecto a los países de América Latina, que tienen un promedio de 23% del PIB. Y Colombia está lejísimo de los niveles europeos, donde la relación se acerca al 40%. En Francia es del 55%. No se entienden las razones por las cuales se pretende reducir el gasto público cuando todos los diagnósticos ponen en evidencia la necesidad de aumentarlo. La propuesta del gobierno no favorece la modernización del país, que necesariamente debe pasar por un aumento del gasto público.

El PND enfrenta una economía que necesita gastar más pero no tiene recursos suficientes y, además, son inflexibles. Esta situación

fiscal que se debe enfrentar en el próximo cuatrienio se aprecia en el cuadro 2, que compara las fuentes de financiamiento del PND 2014-2018 y las del PND 2018-2022.

### Cuadro 2

Fuentes de financiación de los planes nacionales de desarrollo  
(Porcentaje del total y billones de pesos)

Fuentes de financiación	Plan 2014-2018 (Art. 5 Ley 1753/2015)	Plan 2018- 2022(Art. 4 Ley 1955/2019)
1 Gobierno Central, PGN	36,7	32,1
2 Sistema General de Participación (SGP)	18,9	15,4
3 Territoriales	6,8	10,6
4 Empresas ind. y comer. del Estado (EICE)	-	5,3
5 Sistema General de Regalías (SGR)	2,9	3,1
6 Cooperación	-	0,4
7 Descentralizado	0,5	-
8 Privado	34,2	33,1
Total (%)	100,0	100,0
Total (billones de pesos)	703,9*	1.096,1**

\* Pesos constantes de 2014; \*\* Pesos constantes de 2018.

Fuentes: Ley 1753 del 9 de junio de 2015 y Ley 1955 del 9 de mayo de 2019.

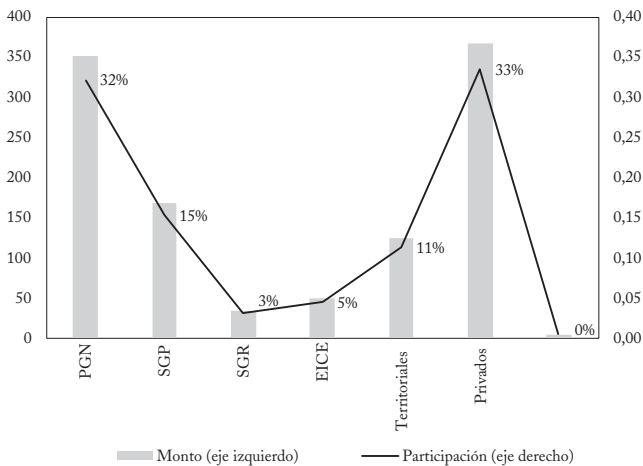
El PND 2018-2022 tiende a depender de fuentes no convencionales más que el PND 2014-2018. Mientras que en el anterior, los organismos territoriales, las empresas industriales y comerciales del Estado, el SGT, la cooperación internacional y otras fuentes descentralizadas proporcionaban el 10,2% del financiamiento total, en el actual proporcionarían el 19,4%. El financiamiento del PND 2018-2022 no presenta ningún aumento significativo, y mantiene la tendencia anterior. Y a diferencia de planes anteriores, da prioridad a instrumentos de cobertura financiera de riesgo. Para garantizar la sostenibilidad del actual Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), y ante eventualidades de corto plazo, el Ministerio de Hacienda podrá emplear tales instrumentos (art. 33).

### EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES

El PPI es el componente más importante del PND pues allí se definen los proyectos y programas de inversión. Las principales fuentes de financiación corresponden al sector privado y al Presupuesto General de la Nación (gráfica 3). Cabe señalar que “Gasto privado transversal al PND y otros”, por 82 billones de pesos, es el rubro que sirve de “comodín” para cuadrar las cuentas.

Los recursos provenientes de las entidades territoriales representan el 11% del monto del PND. Una forma de financiación extraña porque cada entidad es autónoma. Subyace una concepción centralista que no tiene justificación. La integración de los presupuestos locales y nacional solo tendría sentido si se hubiese avanzado en el *presupuesto por programas*, aunque el artículo 39 del PND introduce la noción de *gasto por resultados*, un primer paso para avanzar hacia el presupuesto por programas. Este artículo señala que “el presupuesto debe clasificarse mediante programas definidos que serán insumo para la elaboración de los planes de desarrollo y los planes plurianuales de inversión”. De acuerdo con el PND, las directrices para elaborar el presupuesto por programas deben ser precisadas por el DNP, que debería crear un “sistema de información unificado” (art. 39). Pero no precisa cuándo se debe presentar el presupuesto por programas. Este ejercicio es muy complejo, y aunque Hacienda ya ha dado los primeros pasos, toma mucho tiempo.

Gráfica 3  
Fuentes de financiamiento del PND  
(Billones de pesos y porcentaje)



Fuente: República de Colombia, PND, 2018-2022, elaboración propia.

Con optimismo, el gobierno espera financie el 33,1% a través de alianzas público-privadas (APP). Estos contratos llegarían a 363 billones de pesos. Cabe preguntar ¿si las APP financian la inversión pública, con qué recursos financiarán las fábricas que exige el proce-

so de desarrollo? Por otro lado, dadas las dificultades de los cierres financieros de las APP, este presupuesto es poco realista.

Después de la reciente aprobación de los cambios al SGR no es clara la forma como este componente financiaría el PND. De todas maneras, el PND mantiene la dispersión de los recursos en múltiples proyectos de bajo impacto, que no son estratégicos.

En la fuente privada se incluye el rubro “consistencia macro-económica” (32%)<sup>9</sup>, que corresponde al efecto multiplicador de las inversiones complementarias realizadas por el gobierno nacional, los “estímulos a la inversión” por beneficios fiscales (exenciones tributarias, reducción de la tarifa del impuesto de renta, entre otros) y la reducción del IVA a los bienes de capital.

La manera de garantizar que estas inversiones privadas se hagan efectivas en una economía de mercado no es anunciándolos, o por vía administrativa. El sector privado invertirá siempre y cuando la rentabilidad sea superior al costo de oportunidad de sus recursos. Cuanto más alta sea la tasa de interés menos oportunidades de inversión existirán en el sector real de la economía. De modo que la política monetaria acaba siendo un componente crucial para una ejecución exitosa del PND.

## LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL PND POR PACTOS

Las actividades y programas considerados en la Ley del PND están organizados por objetivos de política denominados pactos (art. 3). Los pactos son de carácter estructural, transversal y carácter territorial. Los estructurales son tres: legalidad, emprendimiento, y equidad. El más significativo es el de equidad (510 billones de pesos), que representa casi la mitad del valor del Plan.

Hay 12 pactos transversales y 10 territoriales. El primero se refiere a la descentralización; los otros 9 a la productividad y equidad en cada una de las 9 regiones en se divide el territorio (Pacífico, Caribe, Seaflower, Central, Santanderes, Amazonia, Eje Cafetero y Antioquia, Llanos-Orinoquia, Océanos). El cuadro 3 presenta la distribución del PPI entre los pactos estructurales y transversales.

<sup>9</sup> Este rubro no aparece en el Plan Plurianual de Inversiones del PND anterior. En la actual Ley asciende a cerca de 29 billones de pesos por año. Cabe señalar, que el modelo de equilibrio general utilizado por el DNP para el análisis de consistencia económica corresponde al mismo con el cual se elaboró el PND del gobierno del presidente Santos.

## Cuadro 3

Valor del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, por pactos  
(Billones de pesos de 2018 y porcentaje)

<i>Pactos estructurales</i>		
Legalidad	132,7	12,1
Emprendimiento	27,2	2,5
Equidad	510,1	46,5
<i>Pactos transversales</i>		
Sostenibilidad	12,7	1,2
Ciencia y tecnología	21,2	1,9
Transporte	66,2	6
Transformación digital	18,1	1,7
Servicios públicos	45,4	4,1
Minero energético.	97,8	8,9
Economía naranja	6,1	0,6
Construcción de paz*	10,4	0,9
Discapacidad	0,8	0,1
Gestión pública	8,3	0,8
Descentralización	57,5	5,2
Gasto privado	81,6	7,4
<b>Total</b>	<b>1.096,1</b>	<b>100,0</b>

Fuente: República de Colombia, PND, 2018-2022.

## LOS BENEFICIOS FISCALES ACTUALES

Frente a la necesidad de recursos, sería lógico que se consolidara una tributación con criterios de progresividad. Los privilegios y exenciones favorecen a los rentistas privados y van en contra de la equidad. Para la OCDE, los beneficios fiscales que se otorgan en Colombia a los contribuyentes del impuesto sobre la renta no son convenientes.

En el caso de las personas jurídicas, con base en las 447.225 declaraciones de renta correspondientes al año fiscal 2017 reportadas a la DIAN en 2018, los “ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional” declarados por las empresas ascendieron a 27,3 billones de pesos (3% del PIB). Si a estos recursos se les aplicara la tarifa nominal a la que hoy se liquida el impuesto de renta (33%), el gasto tributario ascendería a 9 billones.

Las “rentas exentas” declaradas por las personas jurídicas en el año 2018 ascendieron a 9,1 billones (1% del PIB). Si este valor se liquidara al 33%, se obtendrían 3 billones. Si al gasto tributario correspondiente a los dos rubros anteriores se le suman los “descuentos tributarios” (765 mil millones), el valor total asciende a 12,8 billones. De manera más específica:

1. Los sectores que concentran el gasto tributario —transferencias de recursos públicos a través del sistema fiscal— son el financiero (32%) y el comercial (20%).



2. Los grandes beneficiarios de dichas transferencias se concentran en el 1% de las empresas con mayores patrimonios. En este grupo se concentra el 87% de los “ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional”, el 81% de las “rentas exentas” y el 90% de los “descuentos Tributarios”. Este tratamiento preferencial contribuye a acrecentar la concentración y el poder empresarial. Además, va en contra del crecimiento económico.

3. Los beneficios fiscales generan una menor recaudación. Además, la “lucha contra la corrupción requiere voluntad política para crear instituciones fiscales sólidas que promuevan la integridad y la rendición de cuentas a lo largo y a lo ancho del sector público” [<https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=10957>].

### LOS NUEVOS BENEFICIOS FISCALES EN EL PND

El gobierno nacional busca profundizar los beneficios fiscales a las empresas al eliminarles la retención en la fuente a los dividendos de las sociedades que se encuentren debidamente registrados en la Cámara de Comercio (art. 67 del PND).

De igual manera, en el artículo 180 del PND se adicionan al conjunto de bienes excluidos del impuesto IVA (art. 424 del Estatuto Tributario) a los paneles solares, las inversiones en sistemas de energía solar con paneles. Para los proyectos de “investigación, desarrollo tecnológico e innovación” de las empresas micro, pequeñas y medianas se crea un beneficio tributario del 50% del valor de la remuneración efectiva del personal con doctorado vinculado al desarrollo de las actividades I+D+I (art. 173). El PND también le otorga beneficios a las *áreas de desarrollo naranja* (art. 185), que son los espacios geográficos en donde se busca incentivar y fortalecer las actividades culturales y creativas previstas en la Ley 1834 de 2017.

Llama la atención la contribución parafiscal para la gestión catastral (art. 89 del PND) que deben pagar los municipios, distritos y las autoridades ambientales por hacer uso de la información catastral, así como por la inspección, vigilancia y control. Esta contribución no tiene en cuenta la capacidad fiscal de las distintas entidades.

El artículo 195 referido a becas por impuestos crea un beneficio tributario a las universidades que celebren convenios con Coldeportes para asignar becas de estudio y manutención a deportistas con talento.

Esto beneficios se suman a los otorgados en la Ley de Crecimiento, que el gobierno nacional resume como una notable reducción de “la carga tributaria empresarial”.

## LA NECESIDAD DE UN NUEVO PACTO FISCAL

A pesar de los argumentos de quienes están a favor del tratamiento tributario preferencial a las personas jurídicas y naturales, es claro que su utilización hace que el sistema tributario colombiano sea ineficiente, inequitativo, no progresivo y muy opaco. Por ello, un nuevo pacto fiscal debería comenzar por estudiar si los incentivos fiscales se utilizan de manera efectiva, como promotores de la inversión productiva, o si profundizan el rentismo de quienes tienen poder político o económico, reduciendo el impulso de un crecimiento sostenible e inclusivo. En muchos países se busca que haya una medición oficial y periódica de las renuncias tributarias. En art. 336 del PND se elimina esta posibilidad.

## LA CUESTIÓN DE LAS PENSIONES

El tema de las pensiones también se incluye en el PND y refleja, en general, la creencia generalizada, promovida por los gremios empresariales, de que el gasto pensional del Estado es exagerado y que existe una “bomba pensional”, con grave riesgo para las finanzas públicas. Estas afirmaciones son alarmistas. En Colombia el gasto público en pensiones con relación al PIB es del 4,1% (Clavijo, 2017), mientras que la media de la OCDE es del 7,9%. Los tres países que más gastan en pensiones son Italia (15,8%), Grecia (14,5%) y Francia (13,8%). En España el gasto es del 10,5%, muy parecido al de Alemania (10,6%).

El artículo 117 del PND se refiere a la indemnización por vejez. En el evento en que los afiliados al Sistema General de Pensiones obtengan como prestación sustituta una devolución de saldos, o una indemnización sustitutiva de vejez, los recursos serán trasladados a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Esta norma precariza los ingresos de las personas mayores, usualmente muy vulnerables.

Pareciera que el Estado colombiano pretende una reforma pensional que favorezca a los fondos privados de pensiones. En las Bases del PND hay indicios de que se eliminará el régimen de prima media, al señalar que las pensiones deben estar ligadas a las cotizaciones efectuadas. Las Bases señalan que “es indispensable que el sistema general de pensiones unifique sus reglas para el reconocimiento de pensiones y el otorgamiento de beneficios; y que estas estén ligadas a las cotizaciones efectuadas” (p. 376). Además, señala que “la estrategia de fortalecimiento del ahorro también incluye el ahorro de pensiones a cargo de las administradoras de los fondos de pensiones (AFP)” (p.

1273). Esto se lograría al pasar las cotizaciones del régimen de prima media al de ahorro individual.

Respecto a la operación actual de los fondos privados de pensiones, es cuestionable que de un aporte real del 16% de sus salarios, los trabajadores solo acumulen en su pensión individual un 11,5% (Anif, 2011). La diferencia está dada por las comisiones que cobran los administradores de los fondos privados. El hecho es que las AFP están otorgando pensiones del orden de 25% del último salario percibido por el trabajador. De la noche a la mañana, convierten en pobres a quienes durante su vida laboral pertenecían a la clase media, tal y como ha sucedido en Chile.

### **LA CUESTIÓN DE LAS SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO**

El elevado valor de las sentencias y de los procesos de conciliación que están en mora es retomado por el PND (art. 55). El tema también fue preocupación de la Comisión de Gasto. El gobierno nacional se compromete a pagar, mediante emisión de títulos de tesorería TES Clase B, las deudas de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. El Ministerio de Hacienda no responde por la deuda de las empresas públicas, ni por la de entidades que por su autonomía no se incluyen en el presupuesto.

El valor de estos compromisos es incierto. Según estimaciones preliminares de la Agencia Nacional de Defensa del Estado, el monto puede reventar las previsiones de austeridad del MFMP.

En el PND se le da relevancia a la financiación del desbalance en el sector salud (art. 80). Al respecto, es necesario hacer la diferencia entre el stock y el flujo de deuda. Los mecanismos que se proponen en el PND tienen que ver con el stock de la deuda y no con el flujo anual. Hay dos recomendaciones generales. La primera solución son los recursos de las entidades territoriales, que podrán “destinar al saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio o alto de la red de prestación de servicios de salud de su departamento” (art. 80). La segunda es la emisión de TES.

### **LA JUSTICIA EN EL PND: ¿PUEDE SU DIGITALIZACIÓN CONTRIBUIR A LA EQUIDAD?**

El PND relaciona la equidad con la legalidad y el emprendimiento. Esta aproximación no es suficiente. Para examinar los objetivos relacionados con la equidad se requiere una articulación con el concepto

de necesidades jurídicas insatisfechas. La visión del PND debe extenderse al Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2019-2022 (PSDRJ) para determinar el grado de articulación de ambos en torno a una misma noción de equidad.

El PSDRJ es un instrumento de política pública para realizar los principios de la administración de justicia consagrados en la Ley 270 de 1996, que siguen enfrentando serios problemas en su materialización (infraestructura, ineficiencia, congestión, etc.). Para lograrlo, plantea una serie de estrategias, programas de acción, proyectos de inversión e indicadores de evaluación sobre la base de 7 pilares orientadores (no coincidentes con los del PND aunque compatibles con ellos): 1) modernización y transformación digital, 2) mejoramiento de la infraestructura y la seguridad, 3) impulso de la carrera judicial, el talento humano y la gestión del conocimiento, 4) transformación de la arquitectura organizacional, 5) justicia cercana al ciudadano y comunicación, 6) calidad de la justicia, 7) anticorrupción y transparencia.

De acuerdo con esta hoja de ruta, y tomando como referencia la visión de equidad del PND, del pilar 1 puede destacarse que busca impulsar la transformación digital en la gestión judicial, a partir de “un modelo de negocio basado en procesos” (PSDRJ, 21), que se aproxima al concepto de “empresa moderna” preconizado por el PND. En el plan de inversiones, cuyos totales recoge el cuadro 4, no es posible saber si las partidas previstas son suficientes.

Se busca fortalecer el sistema judicial mediante el uso nuevas tecnologías (TIC). Estas herramientas permitirían responder a las necesidades del sector. El cuarto pilar pretende establecer nuevos diseños de organización judicial “basados en modelos optimizados de negocios” (PSDRJ, 32). Este camino podría implicar reformas legales de la estructura del sistema judicial similares a las anunciadas en el PND, pero no existe una formulación de estas.

Cuadro 4  
Plan de inversiones de la reforma judicial  
(Miles de millones de pesos de 2018)

	2019	2020	2021	2022	Cuatrenio
Presupuesto total	383,8	434,4	450,4	490,0	1.758,7

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

El PSDRJ tiene que alinearse con el PND, y así lo reconoce: “Todo lo anterior se complementa con los objetivos del PND 2018-2022 destinados a contar con un sistema pertinente y de fácil acceso con transformación digital y a masificar la inclusión social digital” (PS-

DRJ, 22, 32). El problema es que enuncia la complementariedad sin desarrollarla.

Aunque subsista alguna afinidad con el concepto de equidad del PND, en el trasfondo del PSDRJ se encuentra la idea de que entre más eficiente sea la Rama mejor será la satisfacción de los derechos relacionados con la justicia. Se puede afirmar que si entre el PND y el PSDRJ existen afinidades, no es clara su articulación a nivel de programas y proyectos concretos.

### **INEQUIDAD EN EL CAMPO: ¿PUEDE EL PND AVANZAR EN SU SOLUCIÓN?**

La propiedad rural en Colombia está muy concentrada (Oxfam, 2016). En 2014 el Gini era de 0,897. Según los resultados del Censo Agropecuario de 2014, la concentración en el campo aumentó con respecto al censo anterior. Además, mientras que la incidencia de la pobreza multidimensional en las ciudades es del 11,4%, en el campo es del 36,6% (Perfetti, 2018).

A pesar de los múltiples intentos legislativos y de los avances administrativos recientes en restitución de tierras y tecnificación del campo, los conflictos alrededor de las garantías sobre la tierra y su productividad no han sido resueltos. Más aún, subsisten como unos de los mayores problemas del país, no solo como una de las causas históricas principales del conflicto (Berry 2002; Palacios 2011; Osorio 2014; Duncan, 2015).

El PND apuesta por la agro-industrialización del campo, el fortalecimiento económico de las cadenas de valor agropecuarias, y la inclusión social productiva a través de la generación de empleo con acceso a mercados externos basado en una mayor competitividad (cuadro 5).

#### **Cuadro 5**

##### **Objetivos específicos de “Campo con Progreso” en las Bases del PND**

1. Articular la tenencia de la tierra con el ordenamiento productivo, para una mejor inclusión productiva con seguridad jurídica.
2. Promover la transformación productiva agropecuaria a través de cadenas de valor que integren a grandes y pequeños productores.
3. Fortalecer la gestión de los riesgos sanitarios para aprovechar los mercados externos.
4. Dedicar el 50% de la inversión sectorial a la provisión de bienes y servicios públicos.
5. Reformar los instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.
6. Mejorar los ingresos de los hogares rurales a través del emprendimiento asociado a actividades agropecuarias.
7. Modificar el esquema interinstitucional para impulsar la transformación productiva agropecuaria.

Fuente: elaboración propia.

Aunque las políticas propuestas para lograr esos objetivos puedan convertirse en motor para la modernización del campo, podrían perpetuar el legado histórico de una deficiente administración de tierras, si no abordan las desigualdades seculares en el campo. El PND propone formalizar títulos para establecer un ordenamiento territorial productivo que integre pequeños y grandes productores, pero no es clara su articulación con los procesos de restitución a los campesinos que fueron víctimas del conflicto armado.

Algunos puntos del PND generan escepticismo. Para comenzar, la ambición de “Campo con Progreso” (CP) no constituye la prioridad presupuestal, como se aprecia en el cuadro 6 que describe las principales líneas de inversión rural en el PND. Aunque en conjunto con “Ciudad-Campo” sus recursos suman 57 billones de pesos, la cifra es reducida frente a la línea de proyectos minero-energéticos (97,8 billones).

#### Cuadro 6

Principales líneas rurales del PND, inversiones públicas 2019-2022  
(Miles de millones de pesos)

Pactos pilares	Línea de proyectos / inversión	Inversión
Pacto por el Emprendimiento		24,382
Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial		10,563
Transformación empresarial: desarrollo productivo, innovación y adopción tecnológica para la productividad		1,488
Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas		0,058
Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia		0,656
Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural		11,617
Pactos transversales		
Pacto por la Descentralización		57,496
Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad		3,207
Estimular tanto la productividad como la equidad, a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo		44,603
Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida		4,45
Gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable		3,245
Instrumentos e información para la toma de decisiones que promueven el desarrollo regional		1,991
Pacto por los recursos Minero-Energéticos		97,876
Desarrollo minero energético con responsabilidad ambiental y social		12,812
Seguridad energética para el desarrollo productivo		85,064

Fuente: PPI (DNP, 2018b).

La gestión catastral aparece como la gran ventana de oportunidad para mejorar la administración de tierras y convertirla en la herramienta clave para la superación de la pobreza. A partir de ella el PND indica otras oportunidades adicionales: 1) Articulación entre la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, las Regiones Administrativas de Planificación, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Comisión de Ordenamiento Territorial y las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura, en torno a la Política General de Ordenamiento Territorial para avanzar en la formalización e implementar el catastro multipropósito. 2) Integración registro-catastro que se concrete alrededor de un único identificador a sus sistemas (número único predial registral) con el fin de reducir la incertidumbre jurídica y asegurar la protección de derechos. 3) Reducción de la pobreza rural.

Solo con una implementación efectiva de estas líneas de acción, el Gobierno Nacional podría rebatir estas críticas, (Benson y Trejos, 2018), que desde el año pasado advertían que el PND podría “promover una economía rural predominantemente agroindustrial, donde los pequeños campesinos cumplen más un rol de trabajadores que de propietarios y productores eficientes”. El PND debe aprovechar las oportunidades en el menor tiempo posible, para que sus apuestas no queden en manos de una fórmula de “inversión igual a empleo” de futuro incierto en el mediano y largo plazo. Es necesario evitar que la mayor dotación de capital en el campo lleve a una baja absorción de la fuerza laboral rural.

## LAS CUESTIONES MACROECONÓMICAS EN EL PND

Las Bases del Plan plantean un crecimiento promedio anual del 4,1%. Los diferentes escenarios van incorporando mejoras de productividad que se traducirían en aumentos de la tasa de crecimiento.

En el primer escenario, un choque petrolero favorable, aumenta el precio internacional: 65 dólares por barril en 2019 y 70 en 2020, 2021 y 2022. En el periodo 2018-2022 la situación sería más ventajosa, con un precio promedio de 75 dólares. El segundo escenario contempla mejoras regulatorias que se traducirían en menores trámites. El tercero “apuesta” por la agroindustria. El cuarto contempla una mejora productiva en la economía naranja. El quinto considera un mayor gasto en la educación.

La primera inquietud se refiere a las supuestas mejoras de la productividad. Para aumentarla se requiere mejoras en tecnología o en

los procesos productivos, y ambas suponen mayor inversión. El Plan plantea que la inversión aumentaría del 22,3% del PIB en el escenario base al 26% en el mejor escenario. Ello solo podría ocurrir si la inversión creciera más rápidamente que el PIB. Y eso solo ocurre en el mejor escenario, donde la tasa de crecimiento anual proyectada de la inversión es del 5,7% mientras que la tasa de crecimiento del PIB sería del 4,1%.

En el proceso descrito, el consumo debería aumentar menos que el PIB. Pero la tasa de crecimiento promedio anual proyectada del consumo también es del 4,1%, así que el crecimiento se traduciría en un aumento de las importaciones superior al de las exportaciones y, por lo tanto, en mayor financiamiento externo. En efecto, las importaciones se proyectan creciendo un 3,5% y las exportaciones un 3,4%.

Pero si las importaciones crecen más que las exportaciones, quiere decir que los sectores transables (los que exportan y compiten con importaciones) perderían competitividad y, por lo tanto, rentabilidad. Los sectores que más crecerían serían los no transables, y hacia allí se orientaría la inversión. Todo pareciera descansar en unos buenos precios petroleros que se traducirían en mayores ingresos externos, que dinamizarían las actividades no transables y, así, generarían mayores ingresos internos, pero con mayor endeudamiento externo para financiar al sector privado.

Menos optimista, el Fondo Monetario Internacional proyecta para 2019 un precio promedio de 48,9 dólares por barril para el petróleo WTI, el relevante para Colombia. En los siguientes años estima precios de 50,4 dólares en 2020, de 52 en 2021 y de 53,4 en 2022. No es sensato plantear un plan de desarrollo sin considerar estos escenarios posibles.

Para examinar esas posibilidades se empleó el modelo de equilibrio general computable (MEGC) desarrollado para la economía colombiana por uno de los autores de este artículo<sup>10</sup>. El horizonte de proyección de este ejercicio comienza en 2019 y llega hasta 2024. Para medir el impacto se consideraron: 1) el escenario de 65 dólares por barril en 2019 definido por el PND y de 70 dólares en 2020, 2021 y 2022, así como para 2023 y 2024, años no incluidos en el PND; 2) el escenario más favorable de 75 dólares en 2018-2022, así como para 2023 y 2024. Los resultados se compararon con los del escenario base (sin PND) correspondiente a los menores precios petroleros conside-

<sup>10</sup> César Ferrari, con la asistencia de John Meisterl y Lina Quevedo. La versión que se usa aquí contó con la asistencia de Juan Manuel Ramos y Valentina Parra. Ver Ferrari (2019, cap. 15 y 16).



rados por el FMI. Los cuadros 7 y 8 incluyen los resultados del ejercicio en ambos escenarios comparándolos con los del escenario base.

### Cuadro 7

#### Proyecciones del MEGC para el escenario base del PND

Resumen	Escenario base del PND				
	2019	2020	2021	2022	Promedio
Precio del petróleo supuesto	65	70	70	70	68,8
Tasa crecimiento PIB real* (%)	2,33	1,52	2,66	3,43	2,48
Tasa de inflación (%)	3,88	5,28	5,88	5,18	5,05
Tasa de cambio	3.318,30	3.553,80	3.838,20	4.176,80	3.721,80
Tasa de inversión (%)	23,40	23,30	23,20	23,90	23,50
Gini antes de impuestos	0,38	0,44	0,46	0,46	0,43
Gini después de impuestos	0,39	0,43	0,46	0,46	0,43

Resumen	Escenario base				Promedio
	2019	2020	2021	2022	
Precio del petróleo supuesto	57,3	50,4	52	53,4	53,3
Tasa crecimiento PIB real* (%)	2,99	2,46	1,97	2,85	2,57
Tasa de inflación (%)	3,58	4,90	6,34	5,73	5,13
Tasa de cambio	3.342,70	3.645,10	3.990,70	4.386,90	3.841,40
Tasa de inversión (%)	23,50	23,20	22,90	23,80	23,30
Gini antes de impuestos	0,37	0,42	0,46	0,46	0,43
Gini después de impuestos	0,38	0,42	0,45	0,45	0,43

\* Precios de 2010.

Fuente: elaboración propia.

### Cuadro 8

#### Proyecciones del MEGC para el escenario del PND “mejor”

Resumen	Escenario PND (mejor)				
	2019	2020	2021	2022	Promedio
Precio del petróleo supuesto	75	75	75	75	75
Tasa crecimiento PIB real* (%)	1,42%	2,20%	2,68%	3,51%	2,45%
Tasa de inflación (%)	4,26%	4,92%	5,72%	5,07%	4,99%
Tasa de cambio	3.286,40	3.507,60	3.777,40	4.100,20	3.667,90
Tasa de inversión (%)	23,40%	23,50%	23,20%	23,90%	23,50%
Resultados distribución del ingreso					
Gini antes de impuestos	0,39	0,43	0,46	0,46	0,43
Gini después de impuestos	0,39	0,43	0,45	0,45	0,43

Resumen	Escenario base				Promedio
	2019	2020	2021	2022	
Precio del petróleo supuesto	57,3	50,4	52	53,4	53,3
Tasa crecimiento PIB real* (%)	2,99	2,46	1,97	2,87	2,57
Tasa de inflación (%)	3,58	4,90	6,34	5,73	5,13
Tasa de cambio	3.342,70	3.645,10	3.990,70	4.386,90	3.841,40
Tasa de inversión (%)	23,50	23,20	22,90	23,80	23,30
Resultados distribución del ingreso					
Gini antes de impuestos	0,40	0,46	0,50	0,50	0,46
Gini después de impuestos	0,41	0,45	0,49	0,49	0,46

\* Precios de 2010.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con las proyecciones del MEGC, a mayores precios petroleros en los dos escenarios del PND, a mayor disponibilidad

de divisas, que se traduce en menores devaluaciones y, por tanto, menor impacto sobre los precios de los bienes transables. La inflación resultante es menor que en el escenario base. El mayor precio del petróleo no se refleja en el corto plazo, sino al final del periodo. Inicialmente, el mayor precio petrolero se traslada a los precios de los energéticos en todos los sectores y, por tanto, a los costos de todas las empresas. La revaluación cambiaría luego se traduce en menores precios, sobre todo de los bienes y servicios transables (exportables e importables) que no se benefician de los mayores precios petroleros. Mayores costos y menores precios en esos sectores implican menores utilidades empresariales, y reducción de la inversión. La situación es diferente para los no transables que son menos afectados por la revaluación. Así que los sectores que acaban jalonando a la economía casi al final del periodo son los servicios no transables y el sector petrolero.

Según las proyecciones del MEGC, en un primer momento el Gini aumenta con el incremento de los precios petroleros. Al final del periodo no experimenta mayor cambio. La mayor desigualdad inicial tiene que ver con el mencionado aumento de las utilidades.

## **SOBRE LAS CUESTIONES LEGALES-CONSTITUCIONALES**

Es de destacar como positivo que el gobierno, a pesar del poco respaldo con que cuenta en el Congreso, haya logrado la aprobación de la Ley del Plan, aunque con modificaciones, sin tener que recurrir a su expedición por decreto que habría generado un daño institucional. También es positiva la concertación de abajo hacia arriba de los planes de inversión.

Sin embargo, subsisten varias preocupaciones. En particular, mediante la Ley del Plan se usurpan competencias del gobierno en los temas de aranceles, deuda pública, y estatuto financiero (art. 150, numeral 19, literales a, b, c, d, y art. 189 numerales 24 y 25 de la Constitución colombiana). Es un gravísimo error conceptual con respecto al modelo de Estado y de gobierno establecido desde hace cerca de 50 años, a partir de la reforma de 1968, que empoderó al gobierno y al régimen presidencial con el criterio que los temas económicos se tratan por leyes marco, y no por leyes del plan. La razón es clara: esta regla permite al gobierno armonizar rápidamente los ajustes macroeconómicos que se requieran con las dinámicas

internacionales, sin trasladar esa competencia a las tramitaciones de las leyes<sup>11</sup>.

Más grave aún es la interferencia del Congreso, y del mismo gobierno de modo indirecto, en las competencias del Banco de la República, en materia monetaria, cambiaria y crediticia. Esta interferencia se refiere a la manipulación del mercado de TES para convertirlo en flujo de tesorería, al cambio de la regla fiscal y al manejo de las utilidades del Banco de la República (arts.371-373 de la Constitución), en contra de lo consagrado en la Constitución de 1991 respecto a la autonomía del banco central en esta materia.

Párrafo aparte, merecen mencionarse la violación del régimen establecido por el Estatuto Financiero y el empleo de TES para financiar gasto corriente. En efecto, el art. 245 permite pagar el funcionamiento corriente de los hospitales públicos emitiendo TES. A su vez, el art. 336, parágrafo 3, de la Ley del Plan, deroga, prácticamente, la tercera parte de dicho Estatuto.

Lo anterior hubiera sido mucho más grave si hubiera prosperado la intención de darle al Congreso el manejo directo del 20% de la inversión pública, renunciando con ello, en gran medida, al régimen presidencial y al control del gasto en cabeza de las instituciones establecidas por la Constitución. Dicha “solución” que describe la entrega de millones a los políticos para su manejo directo para luego obtener concesiones legislativas, hubiera sido una decisión desafortunada. Mejor sería reconocer que la Ley de Crecimiento es insuficiente y plantear los correctivos necesarios a fin de evitar que en dos años ocurra una emergencia fiscal.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berry, A. (2017). *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Bilbao, A. (1997). *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*. Madrid: Siglo XXI.
- Briales. (2017). Emprendedores fracasados: individualización neoliberal en los discursos sobre el desempleo. *Recerca. Revista de Pensament y Anàlisis*, 20, 79-104.
- Clavijo, S. (2017). *La República*, p. 19.

<sup>11</sup> Hay inquietud técnica constitucional sobre la incorporación en la Ley del Plan de normas como las contenidas en los artículos: 33-39, 47, 48, 50, 53, 56, 57, 63, 66, 142, 162, 165, 168, 197, 199, 224, 225, 237, 238, 245, 278, 287, 336 parágrafo 3, que serían más pertinentes en leyes marco o en decretos reglamentarios de leyes marcos, puestas estas leyes y decretos son las que según la Constitución empoderan al gobierno. Por cierto, es la Ley de régimen propio de la banca central la que garantiza su autonomía.

- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Ministerio de Hacienda. Bogotá: Fedesarrollo.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Ministerio de Hacienda. Bogotá: Fedesarrollo.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá.
- Dahl, S. A. (2009). Concept, data and debates from a transnational perspective. En A. Guillén y S. Dahl *Quality of work in the European Union* (pp. 19-67). Bruselas PIE Peter Lang.
- Ferrari, C. (2019). *Política económica, teoría y práctica desde los mercados*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Galvis-A., L. A. y Pérez-V., G. J. (2017). Informalidad laboral y calidad del empleo. *Estudios sociales del Pacífico colombiano*, 233, 139-190.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Marco fiscal de mediano plazo 2019*. Bogotá.
- OECD. (2001). Recommendation of the OECD council concerning structural separation in regulated industries, [[www.oecd.org/daf/competition/OECD-Recommendation-on-Structural-separation-regulated-industries.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/OECD-Recommendation-on-Structural-separation-regulated-industries.pdf)].
- Sanglas, L. F. (2001). *Mercado de trabajo y políticas de empleo*. Madrid: CES.
- Tassara, C. y Cecchini, S. (2016). Agenda 2030 de desarrollo sostenible: retos de igualdad para América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 21(44), 107-144.