

Comentario Económico del Día

Febrero 23 de 2023

 **Bancolombia**

 **ANIF** Centro de
Estudios
Económicos

Los “qués” que plantea el Plan Nacional de Desarrollo necesitan de “cómos”

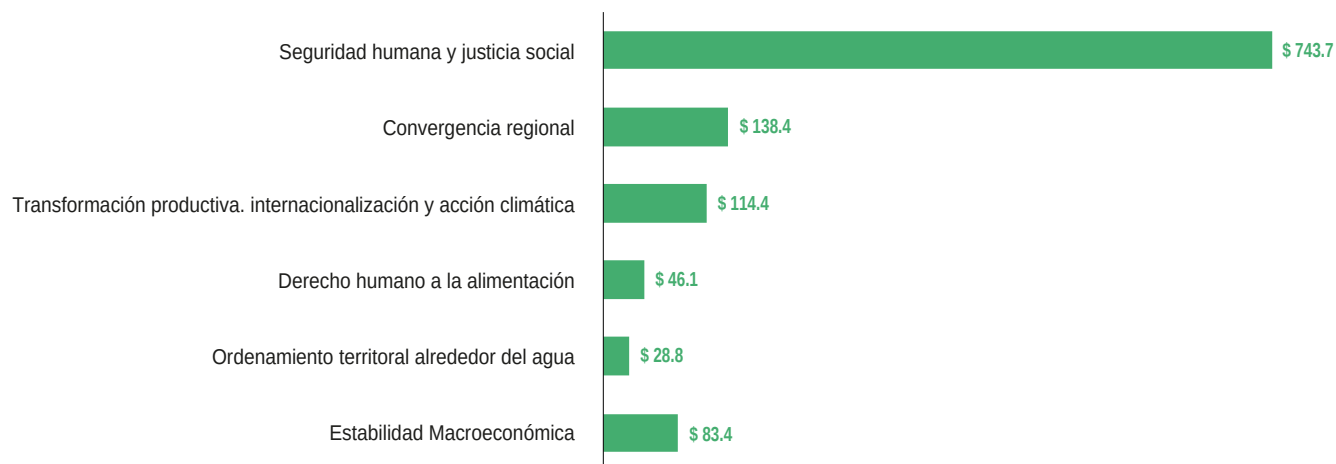
Hace unos días se radicó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 ante el congreso, el cual reúne 300 artículos. En el presente *Comentario Económico del Día* hacemos un análisis sobre los principales puntos que propone, con un énfasis en los artículos que pueden llegar a representar mayores presiones fiscales.

El PND presenta 5 ejes de transformación: 1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua; 2. Seguri-

dad humana y justicia social; 3. Derecho humano a la alimentación; 4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática; 5. Convergencia regional. Cuyo presupuesto se puede observar en el Gráfico 1. De igual forma, su articulado contempla 3 ejes transversales: 1. Paz total; 2. Actores diferenciales para el cambio; 3. Estabilidad macroeconómica.

Esta estructura hace que sea pertinente mencionar que normalmente los planes nacionales de de-

**Gráfico 1. Distribución de costos por eje de transformación
(Cifras en billones de pesos)**



Fuente: elaboración ANIF con datos del DNP.

sarrollo se elaboran en programas sectoriales. En cambio, el PND para el periodo 2022-2026 propone de manera disruptiva un enfoque intersectorial con programas estratégicos. En esencia, el Plan cuenta con una intención correcta de buscar que desde el punto de vista presupuestal exista la flexibilidad necesaria y suficiente para redirigir recursos o reorientar políticas. En la práctica, resulta inocuo realizar una clasificación presupuestal basada en temas intersectoriales, principalmente porque la ejecución del presupuesto seguirá funcionando bajo la constitución y las entidades ejecutoras continuarán siendo las mismas. Por tanto, la clasificación intersectorial del presupuesto, por sí sola, no consigue dar alcance a la idea planteada y requiere de discusiones mucho más profundas. Además, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) existe principalmente para la aprobación y puesta en marcha de políticas intersectoriales con horizontes más allá del cuatrienio, en ejercicios valiosos que requieren de diagnósticos rigurosos y planes de acción específicos, por lo que la intención intersectorial de este PND resulta al menos discutible.

De acuerdo con sus bases, el propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND) Colombia, potencia mundial de la vida, es establecer el punto de arranque para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida. Eso a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de la forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza.

En el PND, además, se hace un fuerte llamado a la comunidad internacional para que brinde apoyo a Colombia en temas como la lucha contra la deforestación, la política de drogas, los flujos migratorios, la equidad de género, la resolución pacífica de conflictos armados y la seguridad alimentaria.

En el presente comentario económico, de manera resumida, presentamos algunos puntos que consideramos destacables y otros que consideramos pueden ser discutibles dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida.

Lo destacable

- La intención de acelerar y consolidar el catastro multipropósito es una muestra adecuada de lo que es una política de Estado. Su implementación busca lograr efectos positivos en el mercado de tierras, disminuir los conflictos asociados a la tenencia de tierra y fortalecer las finanzas territoriales.
- El reconocimiento de la necesidad de una estabilidad macroeconómica en respeto de los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo y las disposiciones de la regla fiscal es destacable. Hay un discurso claro en la importancia de reducir el déficit y la deuda, así como se menciona repetidamente la relevancia de mejorar la eficiencia del gasto. Esperamos que estos propósitos se vean verdaderamente reflejados en la práctica.
- Resulta también deseable que el sector privado pueda continuar jugando un rol protagónico en aquellos aspectos donde presenta ventajas comparativas. El gobierno denomina alianzas público-privadas a colaboraciones de ambos sectores en la planificación y ejecución de políticas y programas para aprovechar de mejor manera los recursos disponibles y conseguir mayor eficiencia.
- El plan en su conjunto realiza un esfuerzo por generar políticas diferenciales y tener en consideración en todas las dimensiones la participación de las comunidades étnicas. En este sentido, las alianzas público-populares podrían tener gran relevancia en mejorar la participación democrática y consecuentemente aumentar la aceptación por

parte de la ciudadanía frente a la implementación de políticas y programas, así como podría mejorar la resolución de diversas problemáticas sociales. No obstante, el Gobierno Nacional debe contemplar que este es un proceso complejo que requiere de una estrategia clara y de una gestión eficaz.

- En ANIF vemos con buenos ojos que se transite hacia una declaración universal de ingresos de manera gradual en el marco del Registro Social de Hogares. El país ha tenido grandes avances en la identificación y clasificación de hogares y contar con herramientas que faciliten aún más esta labor es siempre deseable, tanto en términos de fiscalización, como en capacidad de focalización y acceso a programas sociales. Aunque reconocemos que es un reto ambicioso.
- Adicionalmente, en nuestro informe semanal 1523 del 27 de abril de 2021 Propuesta de política fiscal y balance de la reforma fiscal de ANIF, sugerimos la implementación de una política social eficiente y acorde a las necesidades de Colombia, basada en la unificación y ampliación de los programas de transferencias monetarias no condicionadas existentes en la actualidad (independientes a los programas de Familias en Acción y Jóvenes en Acción). El programa de Renta Ciudadana del gobierno nacional parece conservar el espíritu de nuestra propuesta y otorgar un manejo más sencillo, eficiente y transparente para las transferencias no condicionadas, siempre y cuando sea fiscalmente sostenible. Sin embargo, queremos resaltar la importancia de programas de transferencias condicionadas como Familias en Acción y Jóvenes en Acción cuya efectividad y beneficios han sido ampliamente demostrados, por lo que alertamos sobre la poca claridad acerca de cómo serán tratados.

Lo discutible

- En el plan de desarrollo, se puede percibir del articulado que hay elementos donde la forma es más

importante que el contenido, lo que puede llevar al estancamiento de la acción de la política pública. Si bien es deseable que las comunidades tengan una participación, supeditar el proceso a decisiones particulares donde hay posibles conflictos de interés es una forma de moderar los avances que se buscan conseguir y requiere de capacidades de coordinación muy complejas y susceptibles a enormes fallas.

- Las metas de crecimiento resultan bastante conservadoras (1.3% en 2023; 2.8% en 2024; 3.6% en 2025 y 2026) y no son del todo compatibles con las metas de reducción de pobreza (contracción de 3.8 puntos en la incidencia de pobreza monetaria), generación de empleo (se espera una tasa de desempleo de 8.8% en 2026) y disminución de la informalidad. Sorprende el poco desarrollo de los instrumentos enfocados en apalancar el crecimiento en los próximos cuatro años, considerando además que todos los objetivos del plan dependen de un adecuado crecimiento económico.
- El PND se queda corto en planes de infraestructura que son de enorme relevancia para el crecimiento del país. Sin bien hay un énfasis importante en las vías terciarias y transporte fluvial, que es rescatable, hay muy pocas menciones a la inversión en megaproyectos, clave para el desarrollo del país y de las regiones.
- Las debilidades en infraestructura y las políticas arancelarias pueden ir en contravía de los objetivos de internacionalización e inserción en las cadenas globales y regionales de valor que requieren de importantes mejoras logísticas y reducción de barreras al comercio, en especial cuando la estrategia de internacionalización busca centrarse en América Latina y el Caribe y en los productos agrícolas e industriales. Si bien se propone cooperación internacional, acuerdos comerciales y se menciona la atracción de Inversión Extranjera Directa con transferencia intensiva en tecnología, que van en la dirección correcta, no es clara

su relación con otras ideas contenidas en el programa, ni las rutas para que esto ocurra.

- El plan contempla una ejecución de corto plazo en la mayoría de sus programas y propuestas. Algunos elementos del plan se muestran inconexos y los programas no reflejan un propósito de convertirse en política de Estado, sino en programas puntuales en estos cuatro años.
- Notamos un énfasis claro en la educación superior que deja en segundo plano la educación primaria, secundaria, básica y media. Eso puede dejar vacíos importantes en cuanto a las habilidades que demanda a nivel nacional el mercado laboral ni solucionar brechas que surgen desde los primeros niveles educativos.
- También, guardamos algo de escepticismo frente a las transferencias en especie, pues consideramos que son una medida de corto plazo para situaciones de crisis. Creemos que se pueden plantear mejores estrategias que garanticen la soberanía alimentaria donde también haya una participación de la comunidad, permitiendo una mayor diversidad de alimentos y respeto por las costumbres locales. También, las transferencias monetarias han mostrado mayor facilidad y menores incentivos a la corrupción. Reconocemos las buenas intenciones, pero consideramos al menos necesario debatir sobre la pertinencia de estos subsidios.
- Tememos que el espectro de la economía popular es aún muy amplio y por esa razón las políticas de representación, así como de apoyo y creación de empleo pueden resultar desordenadas y difusas. La literatura en el tema define que personas pertenecientes a actividades como el “rebusque” no aceptarían un empleo formal, menciona que la

viabilidad de la economía popular es permanecer por fuera de los circuitos formales y defienden que la economía popular no es correctamente denominada como informal, debido a que en su interior existen estructuras y normas propias acordes con sus dimensiones económicas, sociales y políticas

- Por lo anterior, vemos una ausencia de esfuerzos claros en la formalización laboral, más allá de la extensión del incentivo a la generación de nuevo empleo definido en el artículo 24 de la Ley 2155 de 2021, donde se menciona que se evaluará la pertinencia de su continuidad. Aunque reconocemos la importancia de entender la economía popular para la construcción de conocimiento y políticas públicas adecuadas, consideramos problemático que no haya un esfuerzo contundente por facilitar la creación de empresas y de empleo formal. Más aún, en un contexto como el colombiano, donde la composición laboral se encuentra tan concentrada en micronegocios informales y en trabajadores por cuenta propia, lo que genera efectos macroeconómicos indeseables en productividad y, en consecuencia, condiciones de vida y de trabajo precarias para una gran proporción de la población¹. Además, entre los trabajadores informales por cuenta propia se concentra la mayoría de las personas que tiene ingresos menores a un salario mínimo, en lo que constituye un mercado laboral altamente fragmentado con repercusiones relevantes frente a la seguridad social de las personas, que difícilmente se resolverán sin estrategias ambiciosas de formalización laboral².
- De manera adicional, nos genera especial preocupación el artículo número 62 contenido en el tercer capítulo de articulado, en el cual se reduce el aporte a salud a cargo de los pensionados que devengan entre 2 y 3 salarios mínimos del 12% al 10%. Una vez revisados los datos de la

¹ Eslava, M., Meléndez, M., & Urdaneta, N. (2021). Market Concentration, Market Fragmentation, and Inequality in Latin America. PNUD. Working Papers Series.

² Alvarado, F., Meléndez, M., & Pantoja, M. (2021). Mercados Laborales Fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia. PNUD. Working Paper Series.

PILA tenemos una primera estimación del costo de la reducción de la cotización a salud de 12 a 10% para los pensionados entre 2 y 3 SMLMV. En ese rango de ingresos tenemos cerca de 204 mil pensionados que reportan un IBC promedio de \$2.365.059. Con esas cifras el costo anual de la disminución del aporte a salud sería cercano a los \$116 mil millones, cifra que tendría que ser compensada por el Presupuesto General de la Nación para evitar una mayor desfinanciación del Sistema de Salud.

- Además, el artículo 125 propone que la ADRES realice el giro directo de los recursos de las Unidades de Pago por Capitación -UPC- de los regímenes contributivo y subsidiado, destinados a la prestación de servicios de salud, a las instituciones y entidades que presten dichos servicios y que provean tecnologías incluidas en el plan de beneficios, así como a los proveedores. Nos preocupa que esto pueda ser un regreso al pasado. Las EPS cumplen una labor fundamental en el aseguramiento en salud alineando incentivos para tener una población más sana y un sistema sostenible en términos financieros, por lo que retirarla de su labor podría generar grandes ineficiencias y sobrecostos. Conservamos gran escepticismo ante la falta de claridad en las alternativas propuestas y el planteamiento de un aseguramiento centralizado.

- Recordamos también la importancia de construir sobre lo construido en el progreso de la transición energética que ya cuenta con grandes avances. Las acciones de mitigación y adaptación frente al cambio climático son de enorme relevancia, pero no sobra tener presente la necesidad de que se realice de forma gradual sin poner en juego la sostenibilidad fiscal del país tanto en el mediano, como en el largo plazo. Aunque hay metas ambiciosas en la dirección correcta como la disminución de la deforestación, no es clara el cómo se lograrán varios objetivos trazados.
- Se estipula la creación de gran cantidad de sistemas, comisiones y fondos que, junto con un gran número de nuevas instancias, puede hacer aún más compleja la administración pública. A su vez, representan mayores obstáculos para la utilización de recursos de inversión y en algunos casos se plantea la habilitación de fondos de entidades cuya estructura todavía no está establecida. Además, la figura de patrimonios autónomos que se plantea en varios de los fondos a crear evade el ciclo presupuestal ordinario una vez se entiende como ejecutados al entrar a una fiducia. De igual forma, es extraño que algunos estén bajo el manejo del Ministerio de Hacienda, como el fondo Colombia Potencia Mundial de la Vida que permite la asignación de recursos a todas las entidades.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF
Anwar Rodríguez C.

Investigador Jefe de ANIF
Camila Ciurlo A.

Investigadores

José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Daniel Franco L.

Fabián Suárez N.
María Camila Carvajal P.
Sarah Garcés A.