

ISSN 1794-2616

ANIF

Calle 70A No. 7-86
PBX: 601 744 6700
Bogotá D.C.

Mauricio Santa María S.
Presidente de ANIF

Anwar Rodríguez C.
Vicepresidente de ANIF

Camila Ciurlo A.
Investigador Jefe de ANIF

Investigadores

José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Daniel Franco L.
Fabián Suárez N.
Alejandro Lobo C.
María Camila Carvajal P.
Sarah Garcés A.
Ana María Castiblanco L.

www.anif.com.co

E-mail: anif@anif.com.co



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF

No. 1567 | Febrero 16 de 2023

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: MUCHOS "QUÉS" Y POCOS "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 *Informe Semanal* 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. Seguridad 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 desarrollo 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

Febrero 16 de 2023

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



Fuente: elaboración ANIF con datos del DNP.

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.

A continuación, de manera resumida, presentamos algunos puntos que consideramos destacables y otros que consideramos pueden ser discutibles.

Febrero 16 de 2023

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.
- 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.
- Se apuntan a la unificación de todos los programas sociales, lo que puede ser positivo en tanto permite una mayor coordinación que lleve a mejoras en materia de eficiencia en cuanto a la prestación de programas y el otorgamiento de subsidios.

Lo discutible

- Los ejes ideológicos del programa permiten hacer evidentes las metas, pero no deja tan claro el sustento detrás de algunas estrategias o el cómo se logrará cumplir con los objetivos trazados.
- 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.
- 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.
- El plan contempla una ejecución de corto plazo en la mayoría de sus programas y propuestos, lo que hace que carezca de una visión estratégica que apunte a la resolución de problemas estructurales.
- Notamos un énfasis claro en la educación superior que deja en segundo plano la educación primaria,

Febrero 16 de 2023

secundaria, básica y media, así como la tecnológica. Eso puede dejar vacíos importantes en cuanto a las habilidades que demanda a nivel nacional el mercado laboral.

- 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.

Partiendo de los comentarios generales realizados, en las siguientes secciones, hacemos una descripción más detallada del contenido del articulado del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2022-2026.

Capítulo 1: proyectos, políticas y programas para la construcción de la paz

El capítulo abarca los artículos 7 al 15, en los que se realizan los ajustes de esta nueva administra-

ción en lo relacionado a política de paz. En particular, se destacan 3 elementos centrales en un cambio de enfoque de la política en esta materia, aunque se destaca el fortalecimiento de las estructuras nacidas en el gobierno Santos.

- En primer lugar, se señala en el plan la adopción de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en su totalidad, elemento con un potencial de generar mayor presión fiscal dependiendo de su estructuración.
- En segundo lugar, se señala la apropiación de recursos y el cambio de estrategia de sustitución de cultivos por parte del gobierno nacional, para el cumplimiento de los compromisos con la población cocalera y la modulación de la estrategia de sustitución. Esto en particular puede tener ramificaciones en los flujos de recursos de cooperación internacional si se empeoran los indicadores de hectáreas sembradas de cultivos ilícitos, por lo cual la reglamentación será fundamental en este propósito.
- Para finalizar esta sección, se señala el traslado de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), que ha sido central en la implementación de los acuerdos de paz de presidencia al Ministerio de la Igualdad. Este cambio podría traer consecuencias imprevistas si no se responsabiliza a una entidad o una reglamentación que permita no frenar el flujo de inversiones establecido para el cumplimiento de los acuerdos. Reconociendo en el articulado del PND un flujo de recursos para paz de \$50.4 billones de pesos,

Febrero 16 de 2023

es necesario establecer en el articulado los mecanismos bajo los cuales se van a realizar dichos procesos y qué entidad va a liderar en reemplazo de la antigua Consejería Presidencial para la Estabilización y la ART.

En general, los ajustes que se observan en este primer capítulo del PND se limitan a reasignación de funciones de paz, una apertura a la modificación de la política de estupefacientes y un deseo por parte del gobierno nacional por acoger e implementar las distintas recomendaciones de los órganos del acuerdo de paz. En este contexto, hay elementos positivos centrados en mejorar la implementación en los territorios.

Sin embargo, hay elementos que requieren una revisión más ponderada como lo es la reconfiguración de funciones de las entidades de paz y el traslado de la ART de presidencia al Ministerio de la igualdad, así como la modificación del trato de los compromisos con las comunidades cocaleras en la sustitución de cultivos. En el primer apartado, el sistema de entidades encargadas de la implementación del acuerdo se había consolidado en presidencia con el objetivo de poder tener un rol de supervisor y de gestor transversal con todos los ministerios. En principio, su capacidad de acción queda limitada en el nuevo ministerio, y más aun considerando que su estructura orgánica todavía no es un hecho. En el replanteamiento del trato de las comunidades cocaleras, se debería tener presente al mismo tiempo los compromisos internacionales en materia de erradicación y sobre los cuales depende un flujo significativo de recursos de cooperación en Colombia.

Capítulo 2: ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental

Este capítulo abarca los artículos 16 al 49 del proyecto de Ley y se subdivide en 6 secciones. En particular, se incluyen propuestas de reforma territorial y de planeación centradas en generar criterios de priorización y uso del suelo en el país. Además de establecer los parámetros bajo los cuáles se seguirá adelantando el proceso de actualización del catastro multipropósito.

- En la primera sección se refuerzan las competencias ejecutoras del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en materia de protección a reservas, procesos de reforestación y capacidad de ejecución con sus entidades adscritas.
- En el artículo 21 del plan, se hace una reasignación de prioridades y criterios para llevar a cabo procesos de ordenamiento territorial. Se establecen seis niveles: 1) protección y conservación de fuentes hídricas, y mitigación del cambio climático; 2) alimentación; 3) preservación de patrimonio; 4) infraestructura; 5) desarrollo urbano y 6) proyectos turísticos.
- Se crean los consejos territoriales de agua para fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio entorno al agua. Con lo que se busca la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático.
- Se otorgan facultades especiales a las comunidades étnicas para llevar a cabo sus procesos de actualización catastral.

Febrero 16 de 2023

- Se crea el Sistema de Administración del Territorio (SAT) con un funcionamiento que obliga a todos los actores a depender de un sistema único de información.
- Se establece la hoja de ruta para la adquisición predial de terrenos para llevar a cabo la política de gobierno en materia de otorgamiento de tierras a familias campesinas.

Como elemento positivo, en este capítulo se refuerzan las competencias en materia de mitigación de cambio climático que tiene el gobierno nacional en distintas entidades. A su vez, se establece una hoja de ruta para la compra de territorios de la reforma agraria que pretende adelantar este gobierno y que en principio se observa que se respeta la propiedad privada y la realidad de mercado. En este último aspecto, lo único que queda pendiente es definir el alcance para conocer el impacto fiscal de esta política.

Sin embargo, existen elementos que podrían generar resultados indeseados a futuro. En un primer momento, se observa un fuerte rezago en la priorización de la planeación urbana. Así como se señaló en el Urban Policy Review de la OCDE de este año¹, los retos de ordenación urbana son de una gran importancia y en el PND se está categorizando como una de las de menor prioridad.

En un segundo lugar, a pesar del elemento positivo de tener a distintas comunidades étnicas apoyando procesos de actualización catastral, no se establece las capacidades técnicas o, en su debi-

do caso, la asistencia técnica necesaria para llevar a cabo procesos de esta complejidad. En este sentido, solo tomando como referencia las áreas protegidas bajo las figuras de resguardos, se pone en riesgo el proceso catastral en el 25% del territorio nacional y amenaza con hacer fracasar este proceso. El proceso del catastro viene implementándose desde la pasada administración y un cambio metodológico fuerte bajo estos artículos puede generar fuertes retrocesos en la materia.

Sumado a lo anterior, se establece en este capítulo la obligatoriedad del uso de la información oficial. Sin embargo, no se delimita su campo de acción en materia territorial. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) no es la única entidad con información relevante para los procesos de ordenamiento (por ejemplo, el mapeo de riesgo lo acompaña usualmente del Servicio Geológico) por lo cual la reglamentación debe responder a estos criterios. A esto se le suma que, en algunos casos, las bases no son de libre acceso por lo cual la obligatoriedad debe ir acompañada de la eliminación de barreras de acceso y de un chequeo constante de la calidad de la información que se pondrá a disposición.

Capítulo 3: seguridad humana y justicia social

El tercer capítulo consiste en una “transformación de la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, que integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así

¹https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/national-urban-policy-review-of-colombia_9ca1caae-en#:~:text=Urban%20policy%20reviews%20provide%20a,lens%E2%80%9D%20to%20other%20relevant%20policies.

Febrero 16 de 2023

como la seguridad económica y social. Parte de un conjunto de habilitadores estructurales como un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el buen vivir; la justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales; y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones. Estos habilitadores estructurales brindan las condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad”.

Los artículos 51 al 56 del capítulo 3 se pueden resumir en las siguientes ideas:

- Crear un sistema de transferencias coordinado por el DPS para entrega de transferencias monetarias y en especie.
- Crear el programa de renta ciudadana que armonizará los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.
- Crear la transferencia en especie “hambre cero” (alimentos).
- Crear un registro universal de ingresos (RUI) administrado por el DNP.
- Crear un sistema nacional de igualdad y equidad para formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas, proyectos y medidas para promover la eliminación de las desigualdades económicas, políticas, territoriales y sociales.

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.

Adicionalmente, en nuestro informe semanal 1523 del 27 de abril de 2021 *Propuesta de política fiscal y balance de la reforma fiscal de ANIF*, propusimos 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). De esta forma, se puede constituir un programa más simple y transparente que resulte en un verdadero sistema de protección social. 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.

Además, guardamos algo de escepticismo frente a las transferencias en especie, pues consideramos que son una medida de corto plazo para situacio-

Febrero 16 de 2023

nes 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.

Por otro lado, el articulado hace múltiples menciones a la economía popular, la prioriza en contrataciones estatales y la pone de centro en la generación de empleo. En nuestro informe especial del Fondo Nacional de Garantías del 30 de diciembre de 2022 *Informe ANIF – FNG – Fondo Nacional de Garantías: el camino hacia una mayor inclusión*, definimos la economía popular como personas que viven de los ingresos que derivan de sus labores, de transferencias monetarias o de acceso gratuito a bienes públicos. Por consiguiente, dependen fundamentalmente de la continua realización y desarrollo de su propia fuerza de trabajo, bajo formas dependientes o autónomas, para sobrevivir y sostener proyectos colectivos de vida digna.

Expertos en el tema indican que entender las economías populares no se limita a los trabajadores, sino que se extiende a sus familias y entorno, en pro de una inclusión en el contrato social más cercana a los derechos sociales de las personas. Sin embargo, hay que decir que el espectro social de los actores de la economía popular es amplio en

diversidad de calificaciones y profesiones, posesión de activos personales y niveles de ingreso de los trabajadores. Aunque el cambio de enfoque es claro, la literatura en el tema indica que la población de la economía popular es la misma que hoy recibe el nombre de informales, por lo que más que la identificación de una nueva población es una manera diferente de abordar una población ya identificada.

Acorde con lo anterior, reconocemos como algo valioso la creación de mayores instrumentos de inclusión financiera y crediticia para la economía popular, donde formas de organización comunitarias y solidarias, así como los sistemas de garantía recíprocas, pueden jugar un rol principal, como señalamos en nuestro informe especial.

No obstante, tememos que el espectro de la economía popular es aún muy amplio y la focalización en políticas de apoyo y creación de empleo puede resultar desordenada y difusa. 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 políticas².

Por lo anterior, vemos la ausencia de esfuerzos claros en la formalización laboral. Aunque reco-

² En 1. Giraldo, C. (2017). La Economía popular Carece de Derechos Sociales. Economía popular Desde Abajo. 2. Guevara, D., & Zambrano, P. (2017). La sobrevalorada ilusión de las microfinanzas y las realidades de la financiación en la economía de los sectores populares. Economía popular Desde Abajo.

Febrero 16 de 2023

nocemos la importancia de la visión de 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 población³. Además, entre los trabajadores informales por cuenta propia se concentra la mayoría de las personas que cuenta con 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 personas⁴, que difícilmente se resolverán sin estrategias ambiciosas de formalización laboral.

De manera adicional, nos genera especial preocupación el artículo número 62 contenido en el presente capítulo, 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 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.

En este capítulo también se menciona la financiación de la educación superior, con propuestas de gratuidad para estratos más bajos y condonaciones de deuda con el ICETEX. Consideramos que puede ser útil tener en cuenta las propuestas que hicimos

³ Eslava, M., Meléndez, M., & Urdaneta, N. (2021). Market Concentration, Market Fragmentation, and Inequality in Latin America. PNUD. Working Papers Series.

⁴ Alvarado, F., Meléndez, M., & Pantoja, M. (2021). Mercados Laborales Fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia. PNUD. Working Paper Series.

Febrero 16 de 2023

en nuestro comentario económico del 9 de noviembre de 2022 *Garantizar acceso a la educación de calidad para todos*, pues vemos en el PND un énfasis en educación superior que deja de lado los demás niveles educativos.

Finalmente, resaltamos en este capítulo el contenido relacionado con políticas de conectividad digital, transformación digital y fortalecimiento del sector TIC, con un enfoque en cobertura y democratización del acceso para la transformación social y el cierre de brechas. Así como avances en el reconocimiento de las labores de cuidado no remuneradas.

Capítulo 4: derecho humano a la alimentación

El capítulo 4 se centra en dos elementos para el objetivo de prevención de la malnutrición y el abastecimiento de alimentos:

- Creación del Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación de la Malnutrición.
- Ampliación los mecanismos para el que el sistema financiero financie el sector agrario

El articulado establece estas instancias para promover la alimentación. En lo relativo al financiamiento del sector, se observa una coherencia práctica con el objetivo de aumentar la producción y productividad en el territorio. Sin embargo, el monitoreo no se observa bien focalizado, estructurado con entidades que poco manejo pueden tener con el tema en discusión, con el riesgo de convertirse en un sistema poco útil y sin efectividad.

Capítulo 5: transformación productiva, internacionalización y acción climática

Este frente apunta, de acuerdo con el articulado, a la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos. Con ello, se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza. A continuación, se listan algunos de los artículos que más resaltan en el capítulo:

- El artículo 182 crea el programa de Basura Cero en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Garantizará la participación de la población recicladora y sus organizaciones, impulsando su inclusión e inserción socioeconómica, implementará parques tecnológicos y ambientales, cerrará botaderos a cielo abierto y dará impulso a la economía circular. Se debe decir que ha existido gran polémica alrededor de este artículo.
- El artículo 186 prohíbe la minería de gran escala a cielo abierto para carbón térmico. Esta decisión puede clasificarse como reformista.
- Bajo el artículo 187 el Ministerio de Minas y Energía desarrollará el programa de sustitución

Febrero 16 de 2023

de leña, carbón y residuos por energéticos de transición para la cocción de alimentos, el cual tendrá una duración de hasta diez (10) años y a través de este se podrá subsidiar, financiar o cofinanciar la conexión de cada usuario al servicio público de gas combustible u otras fuentes.

- Bajo el artículo 189 se desarrollará la financiación o cofinanciación de proyectos de masificación del uso del gas combustible con recursos públicos cuyos beneficiarios sean usuarios de los estratos 1 y 2, así como la población de zonas rurales que cumpla con las condiciones para recibir el subsidio de vivienda de interés social rural.
- En el artículo 190 se da énfasis al hidrógeno verde, hidrógeno blanco y creación de comunidades energéticas.
- El artículo 192 establece que se podrán desarrollar proyectos bajo esquemas de Asociaciones Público-Privadas -APP-, que tengan por objeto la conservación, protección, restauración y reforestación de los recursos naturales renovables.
- El artículo 198 hace modificaciones sobre el Fondo de Estabilización de los Precios del Combustible.
- Los artículos 206 y 207 hablan de financiación de proyectos de infraestructura. En este frente es importante resaltar que hay bajas ambiciones y se centra en vías terciarias y caminos vecinales. Frente a las vías 4G y 5G el presidente declaró públicamente que gastan mucho dinero, benefician a los grandes capitales y sirven para que entren importaciones que compiten con la producción nacional.

- El artículo 210 incorpora la implementación de aranceles inteligentes.

De acuerdo con nuestro comentario económico del 18 de noviembre de 2022 *Propuestas para hacer a Colombia más competitiva*, el foco debe ser acelerar y profundizar el proceso de inserción de la economía colombiana al mercado internacional. Lo anterior requiere de infraestructura adecuada, pero también del abaratamiento de las importaciones, específicamente eliminando en la medida de lo posible las medidas no arancelarias y reduciendo costos logísticos y de transporte. La misión de internacionalización (2021) menciona que la capacidad de la economía para aprovechar el comercio como herramienta para la mejora tecnológica se ve afectada por las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, así como los costos de transporte, logística y transacción. Si bien algunas de estas medidas tienen el potencial de mejorar el bienestar de la sociedad, no son claros aún los criterios para el establecimiento de los aranceles inteligentes que se mencionan en el PND y hacemos un llamado a evitar medidas proteccionistas y toma de decisiones discrecionales que persigan intereses políticos, que puede tener repercusiones indeseables para la competitividad, internacionalización y crecimiento de la economía colombiana.

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

Febrero 16 de 2023

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.

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 formar gradual sin poner en juego la sostenibilidad fiscal del país tanto en el mediano, como en el largo plazo.

Capítulo 6: convergencia regional

El capítulo 6 incluye elementos y reformas significativos en materia de inversión territorial, vivienda, agua potable, transporte urbano bajo un marco de un enfoque diferencial. Los principales elementos que refleja el articulado se pueden resumir en el siguiente listado:

- Se incluye en el articulado el establecimiento de reglamentación diferencial para la provisión de agua en zonas de difícil acceso por medio de gestores comunitarios. Se crea el Programa Agua es Vida obligando a brindar soluciones de agua en sociedades excluidas en un plazo de 6 meses.
- Se crean los Pactos Territoriales con capacidad de realizar inversiones interjurisdiccionales por medio de patrimonios autónomos.

- Se habilita la creación de sistemas de transporte adscritas a varias entidades territoriales.
- Se habilita el derecho real de superficie (DRS) como mecanismo de captación de valor por parte de las entidades municipales.
- Se refuerza el programa de inversiones multisectoriales en el litoral Pacífico bajo la figura de Todos Somos Pazcífico.
- Se cambia el método de indexación de la vivienda de interés social (VIS) de salarios mínimos a UVT. Se crean máximos bajo criterios ambientales y viviendas diferenciales.
- Se mantiene la política de vivienda de titulación y mejoramientos locativos de la pasada administración.
- Se establece un lineamiento del gobierno central para el establecimiento de la estratificación de barrios.

En el articulado se observan elementos positivos para la inversión regional. Se habilita el DRS que aumentará las posibilidades de fondeo de las entidades territoriales y reducirá su dependencia de recursos del gobierno central. Se le da continuidad a la política de mejoramiento cualitativo de vivienda, enfoque diferencial de los prestadores rurales de agua potable y de titulación de predios. A su vez, con la figura de pactos territoriales, se abre la posibilidad de inversiones de mayor envergadura de origen municipal.

Sin embargo, el articulado también refleja unos riesgos que deben ser cuidadosamente estudiados. En

Febrero 16 de 2023

el propósito de eliminar el salario mínimo como método de indexación de diversos costos y precios de referencia, se incluye en este capítulo la vivienda de interés social. Por los montos en UVT establecidos en el articulado, el gobierno está desconociendo el ajuste de precios entre 2022 y 2023, lo cual pone en riesgo la viabilidad financiera de los proyectos VIS en las grandes ciudades del país. Sumado a esto, el ajuste en UVT no captura el incremento de costos en el sector edificador lo que podría derivar en una significativa contracción de oferta de vivienda en este segmento en el mediano plazo.

En el caso de los fondos para financiar la inversión en el Pacífico, se deben revisar adecuadamente los antecedentes de ejecución del fondo. El programa y su ejecución ha surtido procesos de retrasos mayores y pueden existir mejores canales para financiar proyectos en esta región.

Hay elementos que fortalecen las capacidades, aunque también se observan elementos de centralización de competencias como lo son los lineamientos de estratificación que quedarían en cabeza del DANE.

Capítulo 7: estabilidad macroeconómica

El texto de la reforma en materia de estabilidad macroeconómica introduce unos cambios importantes. A modo de resumen, se tienen los siguientes puntos principales:

- Creación de la Unidad de Valor Básico (UVB que será un indicador de referencia para generar ajus-

tes en distintos cobros que se vienen ajustando por otras medidas como lo son el salario mínimo o la UVT. El UVB busca eliminar los ajustes elevados incrementándose cada año por la inflación núcleo (sin alimentos ni regulados).

- Se habilita a la DIAN para suprimir el estado de cuenta de los contribuyentes, aquellas deudas que no obstante haberse efectuado las correspondientes diligencias de cobro, estén sin respaldo económico por no existir bienes suficientes, ni garantía alguna, siempre que las mismas tengan una antigüedad mayor a cuatro (4) años contados desde el vencimiento de la obligación.
- FONPET: En el articulado se habilita a las entidades territoriales cuyos pasivos pensionales se hayan finalizado a utilizar los recursos que estaban destinados a financiar el FONPET.
- FAE: Se decide el proceso de amortización del pasivo de la Nación con el FAE. Se establece la amortización a tasa 0% en dólares pagados a partir del 2028 y que debe finalizar antes del 2038.
- Se imparte una orden a las entidades del orden nacional de trasladar a CISA la totalidad de los bienes inmuebles, participaciones accionarias y activos de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones.
- Creación del Fondo Colombia Potencia Mundial de la Vida con destinación específica en la financiación de obras de agua potable y saneamiento básico (APSB), transición energética y reforma rural estructurado como un patrimonio autónomo. Se crea un comité por la línea de inversión para

Febrero 16 de 2023

decidir la utilización de los gastos. Administra Ministerio de Hacienda.

- Creación del Fondo Colombia Potencia Mundial de la Vida con destinación específica en la financiación de proyectos y programas del Ministerio de la Igualdad y se estructura como un patrimonio autónomo. Administra Ministerio de la Igualdad

En general, existen elementos positivos en el articulado del capítulo de estabilidad macroeconómica como es la creación de la UVB que reduce la volatilidad temporal frente a la UVT, la habilitación a las acciones para el manejo de las obligaciones en mora de los contribuyentes con al DIAN que facilitan los ejercicios adecuados de gestión de recursos de la nación.

Sin embargo, en el capítulo se observa la creación de patrimonios autónomos que en un primer momento no se observan necesarios o pertinentes. Los dos fondos que se crean con este PND bajo las líneas de inversión planteadas pueden ser reemplazadas por entidades ejecutoras por parte del gobierno nacional.

Los tres líderes sectoriales del sector de agua potable, energía o agricultura cuentan con entidades ejecutoras o empresas mixtas que hacen redundante el papel del Fondo Colombia Potencia Mundial de la Vida (Fonvivienda o los Planes Departamentales de Agua en Minvivienda, Ecopetrol o ISA en transición energética, FINAGRO, FIDUAGRARIO o el Banco Agrario en el caso de agricultura). En el caso del fondo que queda a cargo del Ministerio de la igualdad, sin claridad sobre su constitución, funciones y demás elementos centrales, difícilmente se justifica la creación de dicho patrimonio.

En otro aspecto que merece revisión, se debilitan los fondos de las entidades subnacionales que fueron críticos para el financiamiento de la respuesta a la pandemia (\$27.1 billones de pesos; 15 del FAE y 12.1 del FONPET). En el FAE, si bien hay un ajuste por el reconocimiento de la deuda en dólares, no reconoce intereses a las regiones o un posible ajuste inflacionario. En el caso del FONPET, se liberan recursos a los territorios, pero no se mitiga la necesidad de capitalización del fondo ante la existencia de pasivos.

En un último elemento que requiere una revisión más profunda, no se establece las capacidades administrativas de CISA para asumir los activos que propone el articulado. Además, no se establecen las razones para tomar dicha acción y desconoce que distintas entidades no han podido hacer un reconocimiento total de sus bienes (Ej: procesos de saneamiento del ICT o el INURBE en manos del Ministerio de Vivienda). Se concentra los procesos de cesión a título gratuito en CISA lo cual puede desembocar en una sobrecarga institucional y un retroceso en la gestión de activos del Estado.

Conclusiones generales

Lo positivo

El Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026 propone un número significativo de reformas estructurales del funcionamiento del Estado tanto a nivel nacional como subnacional. En efecto y como fue anunciado el año pasado, se le ha dado una prelación al capítulo de ordenamiento territorial evidenciado por una remodelación de la implementación del

Febrero 16 de 2023

catastro, la habilitación de nuevos mecanismos de financiamiento en las regiones, la delimitación de competencias de ordenamiento nacionales y sub-nacionales.

El articulado también busca generar cambios significativos en materia de política social con una búsqueda en la unificación y consolidación de los programas existentes. Se observa un esfuerzo por tener soluciones a problemáticas sociales de manera multisectorial. Se mantienen elementos de política anteriores en el campo de agua y de vivienda. Sin embargo, se introducen elementos propios de ir en la reforma vigente de la salud como lo es el giro directo. 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.

Se abre la posibilidad de la ejecución de las alianzas público-populares para la ejecución de recursos de inversión, aunque no se limita la participación privada en los procesos que conciernen la inversión pública.

Lo que se estanca

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.

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. En el apartado de catastro multipropósito, si bien es deseable que las comunidades tengan una participación en todo el proceso, supeditar el proceso a decisiones particulares donde hay posibles conflictos de interés es una forma de moderar los avances que se buscan con esta política. Lo es igual con los capítulos referentes a la política social sobre los cuales un exceso de políticas diferenciales puede diluir los efectos positivos de la inversión en las regiones.

Se crea en los artículos un gran número de fondos nuevos para propósitos que podrían ser asumidos por los fondos ya existentes, empresas mixtas o públicas, o entidades ejecutoras adscritas a los ministerios. Dichos elementos limitan la capacidad de hacer una auditoría adecuada de los recursos públicos o complejizan su accionar al diluirlos en múltiples objetivos misionales muy específicos.

Además de este apartado, notamos un énfasis claro en la educación superior que deja en segundo plano la educación primaria, secundaria, básica y media.

Lo que requiere revisión

La alta carga ideológica del programa la que permite hacer evidentes las metas, pero no deja tan claro el sustento detrás de algunas estrategias o el cómo se logrará cumplir con los objetivos trazados.

Las metas de crecimiento resultan bastante conservadoras (1.3% en 2023; 2.8% en 2024; 3.6% en 2025

Febrero 16 de 2023

y 2026) y no son del todo compatibles con las metas de reducción de pobreza. En este apartado, 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.

En el apartado de infraestructura, el PND se queda corto en planes de inversión diferentes a las vías terciarias, sistemas férreos y transporte fluvial. Los proyectos de quinta generación o los proyectos de alto impacto urbano no se están observando en el articulado del plan nacional de desarrollo y se corre el riesgo que el país sufra un rezago en esta materia.

Febrero 16 de 2023

INDICADORES ECONÓMICOS

\$MM(1) CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

	27 enero 2023	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)	181.472	0.1	0.5	5.1	18.1
2. Base monetaria (B)	146.522	5.5	4.7	9.3	13.5
3. Efectivo	108.807	4.5	4.6	10.2	14.8
4. Cuentas corrientes	72.665	-5.8	-5.2	-1.4	22.9
5. Cuasidineros	525.275	18.0	15.5	18.2	9.7
6. Total ahorro bancos comerciales	285.973	-1.5	-0.9	6.2	18.1
7. CDTs	239.302	54.6	47.5	39.7	-3.1
8. Bonos	32.499	-8.8	-8.4	-8.1	11.6
9. M3	761.927	11.4	10.1	13.3	12.3
10. Cartera total	613.331	16.7	17.5	18.1	12.4
11. Cartera moneda legal	592.791	17.0	17.6	18.0	12.1
12. Cartera moneda extranjera	20.540	9.5	14.2	20.5	20.7
13. TES ⁽²⁾	458.168	13.6	13.3	13.1	14.2
14. I.P.C. Ene	13.25	13.12	12.22	6.94	
15. IPC sin alimentos Ene	10.43	10.00	9.15	4.47	
16. IPC de alimentos Ene	26.18	27.80	27.02	19.94	
17. TRM (\$/US\$) Feb16	4.878.24	23.60	17.54	23.47	12.27

VALORES ABSOLUTOS

18. Reservas internacionales ⁽³⁾		57.783	57.260	56.432	58.264
19. Saldo de TES (\$MM)		458.168	450.685	450.996	403.421
20. Unidad de Valor Real (UVR) Feb16		\$329.9100	\$ 325.7311	320.88	291.60
21. DTF efectiva anual Feb13-Feb19		14.81	13.60	12.71	4.00
22. Tasa interbancaria efectiva Feb14		12.76	11.92	10.96	4.05

FECHAS CLAVE

Febrero 20 al 24 de 2023

LUNES 20

U.E: PIB regional, 2021.
U.E: Producción en construcción diciembre 2022.
China: Decisión de política monetaria del PBoC.

MARTES 21

COL: Vivienda de Interés Social y no Social (VIS y NO VIS), cuarto trimestre 2022.
COL: Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera (ICTC), enero.
U.E: PMI compuesto S&P Global/BME, enero.
Australia: Minutas del RBA.
Alemania: PMI compuesto S&P Global/BME, enero.
Alemania: PMI manufacturero, enero.
Canadá: Índice de Precios al Consumidor (IPC), enero.

MIÉRCOLES 22

COL: Índice de Precios de la Propiedad Residencial (IPPR), cuarto trimestre 2022.
COL: Índice de Precios de Vivienda Nueva (IPVN), cuarto trimestre 2022.
EE.UU: Minutas del FOMC.
U.E: Estructura y envejecimiento de la población, enero 2022.
Japón: Índice de precios de producción de servicios, enero.
Nueva Zelanda: Decisión de política monetaria del RBNZ.
Alemania: Índices de Precios al Consumidor, enero.

JUEVES 23

COL: Informe de estadística sociodemográfica aplicada.
EE.UU: Ingresos y gastos personales, enero.
U.E: Índice armonizado de Precios al Consumidor (HICP), enero.

VIERNES 24

COL: Cuenta Satélite de Economía del Cuidado - XXIV Informe de Gestión (Ley 1413 de 2010), 2022-II.
COL: Decisión de política monetaria del Banco de la República.
EE.UU: PIB, cuarto trimestre 2022.
EE.UU: Venta de viviendas nuevas, enero.

(1) Miles de millones de pesos. (2) Saldo TES del sector público. (3) Millones de dólares.
Fuente: cálculos ANIF con base en el Banco de la República.