

El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” no propone nada de fondo para reducir la desigualdad

Imprimir

La Constitución Política en su artículo 339 establece que debe haber un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas nacionales. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. La ley 152 de 1994, orgánica de la planeación del desarrollo establece los procedimientos de elaboración del plan nacional de desarrollo.

El proyecto del plan, como documento consolidado en sus distintos componentes debe ser sometido por el Presidente de la República a consideración del Consejo Nacional de Planeación a más tardar el 15 de noviembre, para su análisis y discusión, el cual tendrá como plazo máximo el 10 de enero para su rendir su concepto; el mismo 15 de noviembre debe enviar copia al Congreso de la República. El proyecto definitivo debe ser presentado al Congreso antes del 7 de febrero el cual tiene un plazo de tres meses para tomar decisión. Esto significa que a más tardar el 7 de mayo debe estar aprobada la ley del Plan.

El gobierno nacional presentó a consideración del Congreso y del Consejo Nacional de Planeación el documento de bases del Plan Nacional de Desarrollo con el nombre de “Pacto por Colombia, pacto por la equidad.” En la página web del Departamento Nacional de Planeación se encuentra el documento completo en versión de 945 páginas y un resumen ejecutivo en versión de 220 páginas[1]. El propósito de este texto es presentar una primera revisión general del PND basada en el documento resumen que será complementada posteriormente con comentarios más detallados a capítulos y puntos específicos.

La estructura general del PND

En el documento se sintetiza el PND en una gráfica con varios niveles. El nivel superior es el estructural, fundamentado en el concepto de equidad: se afirma que esta es igual a

El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” no propone nada de fondo para reducir la desigualdad

emprendimiento más legalidad. El segundo nivel es el de las bases transversales que son sostenibilidad; ciencia, tecnología e innovación; transporte y logística; transformación digital; servicios públicos; recursos minero energéticos; identidad y la creatividad; construcción de paz; grupos étnicos; personas con discapacidad; e igualdad de la mujer. El tercer nivel es la descentralización (conectando territorios). El cuarto nivel la consistencia macroeconómica y las metas, y el quinto nivel los objetivos de desarrollo sostenible.

El Plan se organiza alrededor de tres grandes pactos, en el nivel estructural: pacto por la equidad, pacto por el emprendimiento y la productividad, y pacto por la legalidad. Dentro de las bases transversales cada componente se denomina a su vez pacto, por ejemplo, pacto por el transporte y logística, o pacto por la construcción de paz.

1. Descripción general

Los elementos generales planteados en la introducción

El PND parte de señalar que Colombia ha presentado un cambio social notable en el siglo XXI al reducir la pobreza de 49,7% en 2002 a 27% en 2017 y un aumento sostenido de la clase media que pasa de 16,3% a 31%. Pero a pesar de esto, señala el Plan hay un conjunto de factores y restricciones que de no enfrentarse comprometen la continuidad del cambio social y la posibilidad de lograr un país con mayor equidad y calidad de vida para todos. El PND según esto busca mayor equidad y calidad de vida para todos, pero el indicador inicial no es de equidad en sentido estricto sino de pobreza monetaria.

Los factores que obstaculizan el avance. El estancamiento de la productividad, el incremento de las economías ilegales, el aumento de la corrupción y de la percepción de impunidad; las grandes disparidades regionales, la alta informalidad laboral y empresarial, los costos tributarios y regulatorios que desestimulan la actividad empresarial, los grandes rezagos para la transformación digital y la vulnerabilidad frente a riesgos de desastre y al cambio climático. El PND busca remover estos obstáculos y transformar las condiciones para acelerar el crecimiento económico y la equidad de oportunidades. Para hacerlo busca un gran pacto para definir en conjunto las prioridades. Así mismo se basa en la coordinación entre todas las

El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” no propone nada de fondo para reducir la desigualdad

entidades del sector público.

Se afirma que el Plan es una “apuesta por la equidad de oportunidades para que cada colombiano pueda elegir libremente aquello que quiere ser y hacer con su vida y disfrutar de una vida digna” (p. 1). ¿Cuáles son según el PND los elementos novedosos para lograr esto?

- Incremento de la productividad liderada por una profunda transformación digital y una apuesta por la agroindustria que vincule a los pequeños y medianos productores.
 - Mejora regulatoria y tributaria que promueva el emprendimiento y la actividad empresarial
 - Mayor eficiencia del gasto público
 - Política social moderna centrada en la familia que conecta a la población pobre y vulnerable a los mercados.
 - Aprovechamiento de las potencialidades territoriales
- La ecuación del bienestar: legalidad+emprendimiento= equidad

Pacto por la legalidad: consolidación del Estado social de derecho para garantizar convivencia y acceso a justicia eficaz, eficiente y efectiva para que todos vivamos con libertad y democracia; garantizar presencia del Estado en todo el territorio.

Pacto por el emprendimiento y la legalidad: busca una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencia todos los talentos. Se logrará la transformación productiva de Colombia, reducir la dependencia de la minería y los hidrocarburos, aumentar la formalización laboral y empresarial, aprovechar las oportunidades de los tratados de libre comercio y dinamizar el desarrollo y productividad de la Colombia rural.

Pacto por la equidad: busca una política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, con garantía de igualdad de oportunidades para todos, inclusión social (servicios de salud, cuidado infantil, educación y formación de capital humano, seguridad alimentaria, vivienda y hábitat) y productiva (acceso a mercados de trabajo e ingresos dignos, con énfasis en la población pobre y vulnerable).

Estos pactos estructurales tienen como habilitadores un conjunto de pactos transversales

El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” no propone nada de fondo para reducir la desigualdad

que son a su vez espacios de coordinación, los cuales se conectan con los territorios del país por medio de un conjunto de pactos regionales, en los cuales se concretan las líneas de los pactos estructurales y se formulan los proyectos estratégicos por territorios. En los pactos territoriales se harán acuerdos específicos entre la nación y las entidades territoriales.

La inversión

El valor total del plan plurianual de inversiones para los próximos cuatro años tiene un valor de \$1.100 billones correspondiendo cerca del 50% al pacto por la equidad. El 66,6% de la financiación corresponde a recursos públicos y 33,4% a recursos privados. Los recursos públicos serían en total \$729 billones que daría un valor por año de cerca de \$180 billones.

La distribución de los recursos públicos es la siguiente:

- Presupuesto general de la nación \$352,2 billones (32,1%)
- Sistema general de participaciones \$167,8 billones (15,3%)
- Recursos de las entidades territoriales y sus empresas \$128,1 billones (11,7%)
- Empresas industriales y comerciales del Estado \$47,7 billones (4,4%)
- Sistema general de regalías \$33,7 billones (3,1%)

Como puede verse el PND incluye también los recursos de las entidades territoriales que sumados (SGP más SGR más propios) da un total de \$329,6 millones, frente a 399,9 billones del nivel nacional (presupuesto general más empresas industriales y comerciales). Si solo examinamos los recursos públicos resulta que las entidades territoriales aportan 45% del total. La inclusión de estas cifras tiene el efecto de inflar los recursos del PND dado que aunque en el presupuesto general de la nación se incluyen, por ejemplo, las transferencias del SGP, estos recursos son ejecutados por las entidades territoriales lo cual es mucho más claro y evidente son sus recursos propios. Las entidades territoriales tienen sus propias inversiones y metas, las cuales como información podrían presentarse en el PND pero no deberían sumarse.

Las grandes metas que se destacan en la introducción

El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” no propone nada de fondo para reducir la desigualdad

- El crecimiento de la economía pasará de 3,3% a 4,1% en los próximos años
- Este crecimiento es la base para el logro de los objetivos en materia de equidad social, reducción de la pobreza, mayores ingresos y generación de empleo formal y de calidad.
- La pobreza monetaria se reducirá en 6 puntos porcentuales, pasando de 27% actualmente a 21% en 2022.
- La pobreza multidimensional disminuirá 5,1 puntos porcentuales, pasando de 17% a 11,9%.
- Se generarán 1,6 millones de empleos adicionales durante el período.

Ni en la introducción del resumen ni del documento completo se menciona una meta de reducción de desigualdad, pero dentro de los indicadores de resultado del Pacto por la Equidad se incluye la disminución del Coeficiente de Gini de 0,508 actualmente a 0,470 en 2022. (Base del PND, documento completo, página 161).

En las páginas 199 a 209 se presentan las metas principales del PND distribuidas por pactos, sectores y líneas de acción. Por ejemplo en materia de inclusión y reconciliación social se incluyen las metas mencionadas de reducción de la pobreza y pobreza extrema monetaria y pobreza multidimensional.

1. Comentarios

Aunque la palabra capitalismo no aparece una sola vez ni en las 220 páginas del resumen ni en las 945 del documento completo de bases del PND, el plan nacional es un plan nacional de desarrollo capitalista. El capitalismo es el supuesto real y efectivo de la acción del Estado, que es a su vez un Estado capitalista, razón por la cual no resulta siquiera necesario mencionarlo, dado que es algo que no está en discusión. En este contexto, los propósitos generales y acciones del Estado no pueden escapar al marco del papel general y las funciones que cumple un Estado capitalista.

El papel general es garantizar el funcionamiento del modo de producción capitalista y el logro de su objetivo central, extraer la mayor cantidad de plusvalía a los trabajadores asalariados y valor a los trabajadores por cuenta propia. El actual gobierno encuentra un marco constitucional y legal adecuado en términos generales al funcionamiento del capitalismo (aunque haya que hacer algunos ajustes) y un conjunto de instituciones de dominación

El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” no propone nada de fondo para reducir la desigualdad

efectiva tanto en la esfera económica directa como en el aparato del Estado, incluyendo las instituciones económicas. En términos generales las grandes funciones del Estado son:

- Mantener y reforzar un marco jurídico favorable para el funcionamiento del capitalismo.
- Garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo para que esté disponible para la explotación por parte del capitalismo
- Ofrecer condiciones materiales para la producción capitalista con énfasis en la provisión y garantía de aquellos bienes y servicios que no pueden ser producidos por el sector privado o requieren una regulación especial.
- Administrar las variables macroeconómicas (monetarias, fiscales, de comercio exterior) necesarias para garantizar estabilidad previniendo las crisis o interviniendo para paliarlas o resolverlas.
- Intervenir para evitar los monopolios y oligopolios que concentren las ganancias y afecten a los demás sectores capitalistas.
- Controlar y reprimir las manifestaciones de protesta de las clases trabajadoras.
- Realizar acciones para dividir las clases trabajadoras, impedir o restringir sus formas de organización.
- Contribuir a enmascarar las relaciones sociales de dominación y a generar legitimidad al sistema principalmente por los sectores explotados, mediante la organización y funcionamiento de instituciones formales de democracia que generen la ilusión de que el Estado se encuentra al servicio de todos los ciudadanos.

El PND “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” no se diferencia en nada fundamental de los Planes de Desarrollo que se han aprobado en Colombia en el marco de la nueva Constitución desde el año de 1995. Los cambios más sustanciales son los cambios de nombre, reflejando los eslogan del nuevo presidente (Por ejemplo, el programa juventud naranja). La gran mayoría de programas son continuidad de los gobiernos anteriores y básicamente hay algunos cambios de énfasis.

En términos ideológicos y de legitimidad, el PND hace un esfuerzo por tratar de promover la idea de que se trata de un plan al servicio de todas las personas, que busca la igualdad real de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida para todos los colombianos.

El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” no propone nada de fondo para reducir la desigualdad

En esto hace parte del discurso oficial y dominante, tanto en el sector público y privado, que considera que debe haber una armonía entre las diferentes clases y grupos sociales. El solo hecho de referirse a ciudadanos, colombianos, personas, ancianos, jóvenes, niños, es una intención clara (explícita o no) de eludir la existencia de clases sociales con situaciones objetivas e intereses diferentes, en conflicto.

En el resumen ejecutivo, en la introducción, donde se presentan los lineamientos generales no se encuentra un diagnóstico desarrollado, apenas unos elementos muy generales y básicos. Cabría presumir que el pacto por la equidad buscaría, aún dentro del marco de una sociedad capitalista, incrementar la parte del producto nacional correspondiente a los trabajadores asalariados y a los trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos. Sin embargo, no hay ningún diagnóstico en este resumen sobre la desigualdad en el ingreso, ni mucho menos en la riqueza en todas sus manifestaciones. El PND se enfoca en la pobreza monetaria y en la pobreza llamada multidimensional, que puede mejorar aunque aumente la desigualdad, pero que además se sitúa convencionalmente en niveles extremadamente bajos. En forma consecuente con este precario “diagnóstico” no hay meta alguna relacionada con reducción de la desigualdad ni siquiera con el tradicional indicador de GINI, aunque en el documento completo si se incluye una meta. Mucho menos se encuentran metas para reducir la participación del 1% más rico en el ingreso (que es del 22%) o en la riqueza (40%), no hay ningún diagnóstico ni meta sobre reducción de la concentración de propiedad de la tierra rural y urbana, las acciones de las empresas, los CDT y títulos del gobierno, etc. En conclusión, el PND no piensa hacer nada de fondo con respecto a la desigualdad de ingresos y de riqueza y por tanto el enfoque sobre la equidad es un puro eslogan.

Esta nota se basa en el resumen ejecutivo

[1] [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20\(completo\)%202018-2022.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20(completo)%202018-2022.pdf); <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/BasesPlanNacionaldeDesarrollo2018-2022-ResumenEjecutivo.pdf>



El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” no propone nada de fondo para reducir la desigualdad

Alberto Maldonado Copello

Foto tomada de: <https://www.pactoporcolombia.gov.co/pnd>