

## Seis tesis sobre el Plan Nacional de Desarrollo de Iván Duque

DIEGO CARRERO BARON :: 30/03/2019

La organización de las finanzas públicas privilegia el cumplimiento de la regla fiscal para el pago de rentas al sistema financiero

El *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad* (PND) radicado en el Congreso de la República por el presidente Iván Duque en febrero, consta de tres componentes que lo integran: el documento de Bases, el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) y un proyecto de ley que, en principio, consta de 183 artículos, pero que podría alcanzar los 311 dada la ponencia de modificación propuesta por la bancada oficialista el 21 de marzo -que establece disposiciones instrumentales que tendrán que ser aprobadas, a más tardar, el próximo 7 de mayo-. Lejos de rupturas, dicho plan profundiza la lógica macroeconómica y de desarrollo que se desplegó desde 2002 con Álvaro Uribe y que continuó Juan Manuel Santos.

Este artículo presenta seis tesis a propósito del PND impulsado por Duque con el objetivo de establecer con claridad los rasgos más característicos del modelo que regirá el destino de Colombia en los próximos cuatro años. Entendemos que el mismo no es más que la profundización de un modelo basado en la exportaciones de una canasta de bienes minero-energéticos. Al mismo tiempo, se precarizan los derechos laborales y se fomenta una forma de gestión fiscal que concentra la riqueza en función del rentismo financiero, reduciendo los alcances de la política social, desconociendo el Acuerdo de Paz y fortaleciendo el control social mediante la represión.

### Tesis 1

#### **Recorte del gasto público y transformación institucional para la austeridad fiscal**

El objetivo central del PND en materia de finanzas públicas es el de acatar la regla fiscal que consiste, básicamente, en focalizar el gasto público, recortando los esfuerzos financieros para la política social, al tiempo que se amplían los ingresos del Estado a través de impuestos. El objetivo: generar superávit en el balance fiscal para así garantizar el pago de compromisos del servicio de la deuda pública en favor del capital financiero.

El plan contempla la reducción del consumo público en tanto el cumplimiento de la regla fiscal estará acompañado de un mayor esfuerzo en la reducción del gasto del Estado; para esto el artículo 181 del PL establece que durante los seis meses siguientes a la aprobación del PND el presidente Duque tendrá facultades extraordinarias que consisten en desarrollar el objetivo de racionalización de los gastos del Estado. Ello implica un proceso de transformación institucional en el que se podrá modificar la estructura de la administración pública, permitiendo no sólo hacer cambios presupuestales sino, además, crear, fusionar o suprimir cargos al interior del Estado.

La senda de gastos de funcionamiento se presupuesta sobre la idea de congelamiento de los salarios públicos y la planta de personal, al tiempo que se promueve una mayor focalización

vía subsidios públicos.

En materia social, el artículo 131 del PL propone recortar el presupuesto para la salud pública reduciendo el monto de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), mientras que, en lo que respecta a régimen subsidiado en salud, el artículo 134 promueve la emisión de Títulos de Tesorería para sanear el déficit del sector que está alrededor del 1% del PIB (\$10 billones de pesos colombianos). De este modo se libera al sector privado de la responsabilidad en las deudas hacia el sistema, al tiempo que el artículo 138 expulsa del régimen subsidiado a quienes queden clasificados en nivel 3 de la encuesta SISBEN, haciendo que tengan que aportar del 1 al 15% de la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Por la misma normativa, las personas que sean identificadas con capacidad de pago deberán afiliarse al Régimen Contributivo teniendo que cotizar la seguridad social con recursos propios.

Si se dan los ajustes sobre la regla fiscal, en relación a las proyecciones del balance del Sector Público Consolidado (SPC), el PND está parado sobre los siguientes objetivos macroeconómicos y metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP):

- El superávit primario del Sector Público No Financiero (SPNF) aumentaría del 0,7% a 2,6% del PIB de 2019 a 2022, proyectándose reducciones del déficit del SPC de -2,1% en 2019, a -0,2% en 2022. Esta senda de déficit es consistente con un déficit para el SPNF que pasa del -2,4% del PIB en 2019 a -0,6% del PIB en 2022.

- El Gobierno Nacional Central (GNC), para el periodo 2019-2029 proyecta una senda de déficit donde el balance se reduce del -3,1 % del PIB en 2018 al -2,4 % en 2019 y continúa reduciéndose hasta alcanzar -1,4 % del PIB en 2022.

- El déficit total del GNC será igual al déficit estructural en el año 2027, cuyo valor es del -1,0% del PIB, proyectando una deuda del GNC del 31,7 % del PIB. Tanto para el balance del SPNF como del GNC, la deuda en el primer caso descendería del 37,4% a 30,7% del PIB, y en el segundo del 46,3 % al 40,9% del PIB, en línea con las proyecciones del MFMP de junio de 2018.

En suma, se pretende alcanzar una reducción del gasto público de por lo menos 20 billones de pesos colombianos, con lo que este pasaría a representar apenas el 25% del PIB. No obstante, lejos de los objetivos propuestos bajo el escenario actual, el propósito de reducción de la deuda pública será inocuo dada la persistencia de déficits gemelos en cuenta corriente y en el balance fiscal.

## **Tesis 2**

### **Más reformas tributarias regresivas y privatizaciones**

Como se advirtió en su momento, la primera reforma tributaria de Duque, *la Ley de Financiamiento de 2019*, lejos de permitir mayores recursos para el Estado abrió un vacío superior al 0,5% del PIB, en tanto amplió las exenciones tributarias.

Por esta razón, para garantizar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo e impulsar el

crecimiento económico, el Gobierno impulsará una nueva reforma tributaria para reducir la carga impositiva de las empresas bajo pretexto de incentivar la inversión, el empleo y la competitividad empresarial. Ello se realizará a través de una estructura tributaria más simple y amigable con la inversión, estableciendo un marco normativo que provea las condiciones adecuadas para que las empresas puedan ser más competitivas a nivel internacional.

Al mismo tiempo, los artículos 106 y 148 del PL son una especie de pequeña reforma tributaria de facto en tanto el primero deduce del ingreso gravable de los inversionistas que hagan uso de energía con fuentes no convencionales al 50% de la inversión durante quince años, y el segundo modifica la estructura del impuesto al consumo de licor, que es una renta propia de los departamentos.

La agenda de privatizaciones del erario público continúa, en tanto el Estado contará con fuentes adicionales a los ingresos tributarios gracias a *“los recursos de capital originados de los procesos de enajenación y democratización de la participación accionaria de la Nación.”* (PND, 2019, pág. 176). De igual manera, el artículo 43 del PL da facultades al Gobierno para vender sus acciones en las sociedades que administra la Central de Inversiones (CISA).

### **Tesis 3**

#### **Crecimiento económico y balanza de pagos basados en la promoción de la inversión extranjera y el modelo extractivista**

Sobre las proyecciones hechas en el plan, se estima un crecimiento económico promedio que iría del 3,8% al 4,1% anual. Estas proyecciones parten de un escenario excesivamente optimista respecto a la economía mundial, en tanto señala que este es favorable a pesar de la dinámica del último año. Las proyecciones parten de asegurar que economía mundial mantendrá la fase expansiva del ciclo económico hasta el 2020, pese a que el propio Fondo Monetario Internacional (FMI) ha sido enfático frente a la vulnerabilidad de la economía mundial y los riesgos estructurales de largo plazo de la economía colombiana.

Dicho optimismo frente al escenario internacional conduce a construir un modelo macroeconómico sustentado en la recuperación de los precios del petróleo y las materias primas. En el Gobierno señalan que es viable apalancar la economía concentrado la gran apuesta en el crecimiento del sector de minas y canteras gracias a la recuperación de la inversión en el sector de hidrocarburos. Así, el repunte en el precio del petróleo fomentaría la explotación de yacimientos convencionales y no convencionales favoreciendo a la gran minería -que hoy tiene una superficie superior a las 5,2 millones de hectáreas- y abriendo camino al fracking. Con ello se espera generar abastecimiento de petróleo y gas para los próximos 25 años, como lo ha venido ambientando la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP) que plantea que, por esta vía, el crecimiento del PIB podría alcanzar el 4,5% promedio anual.

Dado el déficit estructural de la cuenta corriente, la Inversión Extranjera Directa (IED) se convierte en la forma de subsanar los saldos negativos, pues representa entre el 88% y el 97% de dicho déficit. Las entradas netas de IED oscilarían entre 10.500 y 13.000 millones de dólares, como resultado de entradas de entre 14.353 y 17.600 millones de dólares y

salidas de 4.500 millones. El 30% de la IED se orientará al sector de hidrocarburos y el restante 70% a otros sectores de la economía.

Los requerimientos de ahorro interno aumentarán desde 18,9% del PIB en 2018 a 23% del PIB en 2022. Teniendo en cuenta que la mayor expansión de inversión en el periodo 2018-2022 estará a cargo de la inversión privada, el mayor esfuerzo de financiación de ahorro provendrá del sector privado, el cual deberá aumentar de 17,1% al 19,1% del PIB. Este esfuerzo de financiación se hará principalmente con financiamiento externo, a través de IED, la cual oscilará entre el 3,2% y el 3,8% del PIB al año.

Para el propósito del fortalecimiento del ahorro se busca el aseguramiento de la institucionalidad fiscal bajo estándares internacionales, y la inclusión financiera mediante la modernización del mercado de capitales, concentrando la estrategia entre tres objetivos:

1. Elevar el ahorro del Gobierno a través de una política de ajuste en el gasto público, combinada con el fortalecimiento de ingresos tributarios.
2. Promover la afluencia de ahorro externo, apalancado principalmente en IED y de Portafolio, adoptando reglas estables que eleven la certidumbre sobre indicadores de retorno mediante un aumento de la producción de hidrocarburos que acelere el crecimiento de las exportaciones junto con la venta de minerales, bienes agroindustriales y servicios hoteleros.
3. Aumentar el ahorro mediante el fortalecimiento del mercado de capitales e incentivando el acceso a productos financieros mediante las tecnologías de la información.

## **Tesis 4**

### **Ampliación de la precarización laboral y recorte de derechos de los trabajadores**

En material laboral la meta del Gobierno es crear 1,6 millones de nuevos empleos mediante la promoción de emprendimientos sin garantía de generación de ingresos suficientes, y mucho menos acceso al Sistema General de Seguridad Social (SGSS), vulnerando tanto el derecho a la salud como de seguridad en el trabajo.

El artículo 113 del PL crea el Piso Mínimo de Protección Social especialmente para trabajadores independientes con ingresos inferiores a un salario mínimo, promoviendo de facto la precarización de condiciones laborales. Al mismo tiempo se desmontan las garantías mínimas del SGSS proponiendo que éstos accedan a salud subsidiada y a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Al mismo tiempo, el artículo 140 propone que los trabajadores independientes por cuenta propia que ganen más de un salario mínimo coticen sobre la base del 55% de sus ingresos.

La flexibilidad laboral se maquilla mediante una falsa estrategia de formalidad laboral asociada al establecimiento de *“elementos técnicos para un ajuste del salario mínimo...y (la) flexibilización de los esquemas de vinculación, afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social, teniendo en cuenta las condiciones e ingresos de la población; y el uso de*

*la unidad de valor tributario (UVT) como mecanismo de incremento de los cobros, costos estatales y sanciones, en vez del crecimiento del salario mínimo.” (DNP, 2019, 113).*

Lo anterior implica la introducción de un concepto flexible de formalidad laboral en la perspectiva de materializar a futuro la idea de salarios mínimos diferenciados de acuerdo a la conveniencia de los empleadores de las diferentes regiones del país, cambiando la fórmula de cálculo del salario mínimo anclándolas a las UVT.

## **Tesis 5**

### **Incumplimiento y desconocimiento sistemático al Acuerdo de Paz y las víctimas.**

El PND no sólo no da cuenta del Acuerdo Final (AF) y el Plan Marco de Implementación (PMI) en relación a lo que tendría que ser el Plan Cuatrienal de Implementación, sino que evidencia la inexistencia de recursos en el artículo 4° del PL, dejando clara la desidia y desconocimiento estructural respecto al AF. Las inversiones para la paz en el PND ascienden a \$37,08 billones de pesos, apenas el 3,38% de los \$1.096,1 billones de todo el plan.

De los \$37,08 billones existentes en el Plan Plurianual de Inversiones para la paz (PPI-paz), \$24,9 billones (67,3% de los recursos) corresponden a la Reforma Rural, cuando lo estipulado en el PMI para esta materia del total de inversiones es del 85,4%.

Por lo menos \$13 billones de los \$17,8 billones de pesos para educación, salud y agua potable tienen como fuente de financiación el Sistema General de Participaciones (SGP) por lo que los mismos ya tendrían destinaciones específicas que no significan nuevas inversiones. Así se deja la implementación del AF para los próximos 4 años con apenas \$24 billones de pesos, lo que equivale al 46% del pago por servicio de la deuda pública en un año, o el 72% de los gastos en seguridad y defensa en 2019.

Descontada la financiación por SGP y los recursos que quedan a discrecionalidad de Ministerio de Hacienda, los 1,3 billones de recursos propios de las regiones, los 2,5 billones de financiación privada y los 4,1 billones de pesos de la cooperación internacional, las inversiones públicas para la paz no superarían los \$8,6 billones para la implementación del AF en los próximos 4 años, es decir, el 0,86% del PIB.

En materia de víctimas el PND no es claro en diferenciar los recursos que serán necesarios para sacar adelante la reforma a la Ley 1448 de 2011 y la adecuación de toda la política de víctimas según el AF. De hecho, en materia de reparación se desconoce por completo el déficit de más de \$120 billones que ha señalado la Comisión de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas.

## **Tesis 6**

### **La represión como eje del control territorial**

El denominado “Pacto por la legalidad” concentra el 11,5% del total de inversiones del PND. En lo que respecta a los territorios, dicho pacto pretende imponer el control territorial bajo

la lógica de las denominadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), copia de las Zonas de Consolidación durante el Gobierno de Álvaro Uribe, direccionándose hacia el control social territorial de municipios con altos niveles de pobreza, marginalidad y débil presencia institucional.

El binomio control territorial vía intervenciones cívico-militares y fomento del crecimiento económico parten de una perspectiva según la cual la movilización social se convierte en obstáculo para el desarrollo de economías extractivas relacionadas con la producción minera y de hidrocarburos.

El objetivo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Acuerdo Final de Paz que tenían como propósito el fomento del desarrollo y la superación de la pobreza de los territorios más vulnerables, se encaminan ahora hacia una lógica (en el marco de las ZEII) de consolidación de la seguridad y control social de los territorios.

Esta visión empata con una institucionalidad agraria ligada a los agronegocios, que se desprende del nombramiento de funcionarios ligados a la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) y a las actividades mineras en entidades relacionadas con el desarrollo rural y territorial.

## **A modo de conclusión**

Como se ha observado en este texto, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, lejos de fomentar la equidad, se estructura sobre una lógica en la que la organización de las finanzas públicas privilegia el cumplimiento de la regla fiscal para el pago de rentas al sistema financiero en un contexto de focalización del gasto público, promoción de reformas tributarias regresivas y recorte de derechos sociales y laborales, así como desfinanciación del Acuerdo de Paz.

Para sostener el déficit estructural de la cuenta corriente se pretende incentivar el mercado financiero y de capitales mediante la promoción de la Inversión Extranjera Directa relacionada con los agronegocios, las actividades minero-energéticas y los servicios turísticos, al tiempo que se desarrolla una lógica de control de los territorios sustentada en el ejercicio de la fuerza bajo un esquema de seguridad ligado a la represión social.

Así, el despojo vía rentismo financiero, sobreexplotación del trabajo y la puesta en marcha de agrupaciones empresariales sustentados en cadenas de valor para negocios apalancados en economías de enclave serán la receta de Duque para los próximos cuatro años, haciendo de Colombia un país más desigual e insostenible en el largo plazo.

----

## **Bibliografía**

Comisión de Seguimiento y Monitoreo Implementación Ley 1448- 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras (2018). Quinto Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 al Congreso de la República 2017-2018. Contraloría General de la República. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia (2019) Proyecto de Ley (en discusión). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*". Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018). Anexo B CONPES 3932, Plan Marco de Implementación: Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera. DNP. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2019). Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad, DNP. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

*www.celag.org*

---

*<https://www.lahaine.org/mundo.php/seis-tesis-sobre-el-plan>*