PND: PACTO CONTRA EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

MARZO DE 2019



REALIZACIÓN Y COLABORACIÓN:

Universidad Nacional de Colombia
Centro de Estudios del Trabajo – Cedetrabajo
Comisión Colombiana de Juristas – CCJ
Centro de pensamiento de política fiscal
Doctorado interfacultades en salud pública
Observatorio de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional
Doctorado en ciencias económicas
Centro de pensamiento medicamentos, información y poder
Grupo de Estudios Fiscales y Equidad – GEFE
Centro de estudios territorio y ciudad
Grupo de investigación en contabilidad, organizaciones y medio ambiente
Escuela de estudios de género
Laboratorio espacio, economía y poder

PACTO CONTRA EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

CONTENIDO

Introducción — 4

1. Finanzas Públicas y Macroeconomía — 5
Daniel Libreros Caicedo y Diego Carrero Barón

2. Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del PND 2018-2022 — 9
Jorge Espitia

3. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades": Un pacto rentista entre la dependencia de las materias primas, el riesgo macroeconómico y el favorecimiento del capital financiero. — 13
Diego Guevara

4. Campo con progreso para unos pocos: Lo peor de la propuesta del PND para el campo — 16
Jhenifer Mojica Flórez

5. No sin nosotras: el "pacto por la equidad" sin las mujeres — 19
Natalia Moreno Salamanca

6. Campesinado, otra vez, como si nada — 22
William Chavarro-Rojas

7. El orden territorial por el mercado — 26
Dario I Restrepo

8. El posacuerdo en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Entre la desfinanciación y la versión 2.0 de la política de Seguridad Democrática para la extracción de rentas. — 30
Diego Carrero Barón

9. La salud en el PND 2018-2022: más sostenibilidad y menos equidad — 34
Mario Hernández y Julián Orjuela

10. Desregulación farmacéutica e inequidad en el acceso a medicamentos. — 36
Claudia Vaca

11. La Gestión Pública en el PND: centralización, privatización y convivencia con la corrupción. — 40
Mauricio Gómez Villegas

12. La alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ni segura, ni alimentaria, ni nutricional — 43
Cristian Murcia Peñuela y Sara Del Castillo Matamoros

13. La política laboral en el PND del gobierno duque: sin recursos y lesión para el salario mínimo — 47
Mario Alejandro Valencia, Enrique Daza, Sneyder Rivera, María Camila Carvajal y Harold Rodríguez

14. Sistema de pensiones en Colombia: protección para las AFP — 50
Mario Alejandro Valencia, Enrique Daza, Sneyder Rivera, María Camila Carvajal y Harold Rodríguez

15. PND Impuestos y Equidad, golpe a la clase media — 53
Jairo Villabona

16. Los vacíos de las políticas de planeación en Colombia: una revisión a la propuesta del PND 2018-2022 — 57
Jairo Alonso Bautista

17. El retorno a la Seguridad Democrática de Uribe: la política de seguridad y defensa propuesta en el PND — 60
Lizeth Montero Piedrahíta

Bibliografía — 65

INTRODUCCIÓN

El Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En primer lugar, en este se evidencia una desconexión entre las bases del Plan como discurso y el proyecto de ley que transforma al Estado, además, presentado con proyecciones infladas y desfinanciado. Sin embargo, es fácil leer la intención del presidente Duque, su gabinete y las bancadas de gobierno.

El Plan, en realidad, es un pacto -no con la población colombiana- sino con la clase dirigente tradicional, para continuar reduciendo la función social del Estado. Se pretende seguir canalizando riqueza desde la población y las regiones hacia una bolsa común dirigida por el ministerio de Hacienda. La lógica consiste en que el Gobierno Nacional obtenga los recursos necesarios para garantizar la realización de específicos negocios particulares, principalmente en las áreas de minería, agroindustria, infraestructura e intermediación financiera, entre otros.

Aunque el nombre del Plan es un "pacto por la equidad", no hay un cambio en la orientación económica, social y en la oferta productiva del país. Por el contrario, las estimaciones oficiales son que la minería, el choque petrolero y las regalías serán los que aportarán el mayor crecimiento adicional esperado en los próximos cuatro años. Es decir, es una apuesta por exactamente lo mismo que ya fracasó, con la ilusión de que ahora sí va a funcionar.

De lo que se trata es de atraer más inversión extranjera dirigida a la explotación de recursos naturales y de la mayor concentración de la tierra, para lo cual se crean beneficios adicionales para este tipo de inversión, a la vez que se desconoce por completo la importancia de la economía campesina para la estabilidad social y económica del país.

En este sentido, el Plan se orienta hacia un ordenamiento del territorio por la vía del mercado, trasladando más responsabilidades a las regiones con menos recursos, orientando la producción hacia la exportación, sin estimular la integración regional y erosionando el mercado interno. También, lesionando el piso de protección social, desconociendo los compromisos con la paz y usando el lenguaje del emprendimiento para zafarse de la obligación que tiene el Estado con la creación de riqueza.

El Plan está lleno de micos que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el Estado y eliminar la planeación del desarrollo en el largo plazo. Facilita las privatizaciones, no ataca en serio la corrupción y le apuesta al crecimiento sin considerar el ambiente natural y da vía libre a técnicas como el 'fracking'. Finalmente, no hay recursos para cerrar las brechas de desigualdad territorial, de género, étnicas y de clase.

En este documento, se hace un esfuerzo por sintetizar el análisis sobre el Plan Nacional de Desarrollo desde diferentes miradas. Se analiza el modelo de producción de alimentos, el campesinado, la estabilidad macroeconómica del país, la producción, el empleo, la salud y la seguridad social, la gestión pública, la descentralización y la búsqueda de la paz, desde una mirada crítica a este modelo económico, social y político que profundizará los problemas del país.



1. FINANZAS PÚBLICAS Y MACROECONOMÍA

DANIEL LIBREROS CAICEDO Y DIEGO CARRERO BARÓN

a) Un Plan de Desarrollo para profundizar el ajuste fiscal:

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, (PND) no solo continúa la senda del ajuste fiscal iniciada por los gobiernos anteriores en contravía a lo que la constitución proclama como Estado Social de Derecho, sino que además prioriza en la ejecución del gasto público el pago del endeudamiento con los acreedores cumpliendo con las normas que lo establecen (Marco Fiscal de Mediano Plazo, Superávit primario y Regla fiscal). Para cumplir con esta exigencia el PND plantea una estrategia que incluye la modernización de la DIAN, una asignación más eficiente y focalizada del- gasto público, de las regalías y austeridad en el gasto del gobierno nacional central.

Esta estrategia incluye el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente para que reforme a su antojo el conjunto de la administración pública y la derogatoria de leyes que puedan obstaculizar este propósito. En una palabra, la oficialización de una dictadura constitucional.

En lo atinente al ajuste programado para el lap-



so 2019-2022 en las instituciones estatales las metas que presenta el PND son las siguientes:

- Para el Sector Público Consolidado una reducción del gasto equivalente a 1,9% del PIB (del -2,1% en el 2019 al -0,2 % en el 2022, aproximadamente $18 billones). La mayor responsabilidad en la consecución de este objetivo recaerá sobre el Sector Público No Financiero (SPNF) que deberá mermar su déficit en un monto similar 1,8% del PIB, (del 2,4% en 2019; al -0,6% en 2022) al que se le exige al SPC.

- En lo que se refiere al Gobierno Nacional Central (GNC), el PND anuncia "un plan de optimización de los activos públicos a cargo del GNC que aportará recursos entre 2,0% y 1,8 % del PIB. Adiciona una política de racionalización del gasto corriente, "el cual permitirá un ahorro de 0,6 % del PIB.", (aproximadamente $6 billones). Llama la atención en este punto el recorte propuesto para los gastos de funcionamiento que anuncia una política laboral regresiva para los trabajadores del Estado y una aplicación selectiva de los subsidios que desfavorece a las poblaciones más vulnerables. En el aparte pertinente establece "Así mismo, la senda de gastos de funcionamiento supone que los salarios públicos serán ajustados de acuerdo con la inflación; no se consideran ampliaciones de plantas de personal; no se prevé la creación de nuevas entidades o agencias que impliquen aumento de los gastos de funcionamiento y, finalmente, se contemplan medidas para promover una mejor focalización de los subsidios públicos…"

Este recorte del gasto público obligatorio en el diseño de los presupuestos anuales se encuentra lejano a resolver el problema estructural del endeudamiento público. La caída de los precios internacionales del petróleo en el lapso 2013-2017 dejó una brecha fiscal irrecuperable. En el proyecto inicial de presupuesto presentado para el 2019 el monto de la deuda aumentaba en $18 billones aproximados (de $47,9 a $ 66,4 billones) lo que obligó al actual Ministro de Hacienda a reprogramar el pago de $14 billones. Como si fuera poco, una parte importante de las emisiones de deuda vencerán en el corto plazo. El monto total de la deuda pública ya asciende al 45% del PIB.

Este problema se agrava a causa de las reformas tributarias regresivas que han sido implementadas en las últimas décadas oficializando exenciones fiscales al gran capital. Hacia finales del 2017 la propia DIAN reconoció que el monto de estas exenciones ascendía a $60 billones al año. La ley de Financiamiento aprobada en diciembre pasado estableció exenciones adicionales (eliminación del IVA a los bienes de capital, reducción del impuesto a la renta

y supresión de la renta presuntiva) las cuales ascienden a $9 billones. El PND no es ajeno a esa tradición; en el aparte pertinente anuncia una nueva reforma tributaria justificada en los argumentos convencionales, “Para garantizar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo e impulsar el crecimiento económico, el Gobierno promoverá una nueva reforma tributaria para reducir la carga impositiva de las empresas so pretexto de incentivar la inversión, el empleo y la competitividad empresarial, a través de una estructura tributaria más simple y amigable con la inversión…”.

El PND propone igualmente completar recursos fiscales mediante “procesos de enajenación y democratización de la participación accionaria de la Nación”, lo que significa una nueva fase de privatizaciones que ya comenzó a implementarse con el anuncio de la venta parcial de acciones de ECOPETROL.

b) Un diagnóstico falso para justificar el extractivismo:

Una de las expresiones de la crisis de capitalismo periférico es en el déficit recurrente en el sector externo. La caída de los precios internacionales del petróleo durante los últimos años aumentó el déficit en cuenta corriente del país el cual pasó de -US$10.296 millones en 2017 a -US$12.661 millones en 2018, y llegará a finales de este año a 3,9% del PIB, un déficit que presenta dificultades de financiamiento en el mediano plazo.

El PND al reconocer esta realidad apuesta por un incremento de las entradas netas de inversión extranjera directa, las cuales, anualmente “oscilarían entre US$ 10.500 y US 13.000 millones…”, para compensar este déficit el sector de hidrocarburos y minería, como ya es recurrente, sería el de mayor participación, lo que explica el interés gubernamental por implementar la explotación no convencional de petróleo y por desconocer las consultas previas y las consultas populares en los territorios.

Pero esta apuesta parte de supuestos falsos. La Inversión directa cayó en 14,1% durante el año pasado (llegó a US$8.679,2 millones mientras que en el 2017 había alcanzado US$10.109 millones). Los egresos por renta de factores (remisión de utilidades y ganancias de portafolio) ascendieron a US$11.441 millones en el 2018, evidenciando que el monto de las salidas de capital al exterior fue mayor al de los ingresos, lo que significa un decrecimiento del Producto Nacional Bruto. Llama la atención el desplome que en el 2018 experimentaron las inversiones de portafolio las cuales cayeron en un 53,4%, confirmando la volatilidad que existe en la región y la tendencia a la fuga de capitales. Esto explica el por qué el directorio ejecutivo del FMI prolongó desde mediados del año pasado y por un monto de USD$ 11.400 millones



la línea de crédito flexible que mantiene con el país y el por qué el Banco de la República ha renovado las subastas para comprar divisas.

El decrecimiento de las inversiones externas durante el 2018 fue compensado en parte con las remesas que se ubicaron en US$6.300, cifra distante a la disminución de los migrantes colombianos y a sus posibilidades de ingresos al punto de que para obtenerla “se requeriría que sus salarios en el exterior se hubieran in-



crementado a la exagerada tasa de 10%.", cálculo presentado recientemente por Sergio Clavijo, director de publicaciones de ANIF. Cita igualmente un estudio sobre el tema realizado por el Pew Research Center, centro de investigaciones con sede en Washington en la que se afirma que "si bien los salarios de los latinos han subido más rápidamente que los del promedio en Estados Unidos (+5% vs. +3%), este incremento está lejos de poder explicar el supuesto auge de las remesas hacia Colombia…". Debe concluirse que estamos en presencia de lavado de activos utilizando los giros de las remesas.

Algo similar puede anotarse para el caso del turismo. El mismo Clavijo añade al respecto, "Anif ha venido llamando la atención sobre el hecho de que el gasto per cápita que los turistas hacen en Colombia (US$1.450) superaría al que hacen los visitantes en Francia o España (US$600 y US$800, respectivamente)."

En lo atinente a las posibilidades exportadoras (las exportaciones decrecieron en el 2018 de -US$4.571millones a -US$5.316 millones) y que en la actualidad representan una cantidad igual a la de hace 10 años, tampoco estamos presenciando un contexto favorable. La contracción del comercio internacional es indiscutible. El precio internacional del petróleo, producto decisivo en la canasta exportadora, sigue consultando la reducción de las importaciones norteamericanas y el desinfle de la burbuja especulativa que hasta hace cuatro años transitó en los mercados de capitales. Es difícil que mantenga el promedio de USD$70 barril que plantea el PND. Dado que los supuestos sobre la reducción del déficit externo no van a cumplirse el resultado será el de aumento del endeudamiento general del país continuando con la espiral de transferencia de riqueza al exterior, la contracción aún mayor de los salarios y el empobrecimiento de un número cada vez mayor de colombianos.

Para quienes redactaron el PND el escenario de precios e inversiones externas que imaginan posibilitarán un aumento en el ahorro interno incentivado por "el acceso a productos financieros mediante las tecnologías de la información" que a manera de un círculo virtuoso posibilitará un crecimiento de la inversión endógena. Este propósito inversionista ignora las limitaciones actuales a la misma. La reprimarización de la economía terminó por establecer una brecha en la productividad del trabajo frente a los países centrales superior a la de hace 25 años. El rentismo extractivista y la especulación financiera expresan a la manera de contrapartida esta realidad.

El supuesto incremento de la inversión deberá correr mayoritariamente por cuenta de la inversión privada. Esto por cuanto el PND incluye otra línea transversal de carácter ideológico conforme a la cual el Estado no debe obstaculizar el desarrollo virtuoso del mercado.

2. PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES (PPI) DEL PND 2018-2022

JORGE ESPITIA

El Plan Nacional de Desarrollo tiene dos componentes: Las Bases del Plan y el PPI. En las Bases está el marco conceptual y político de la Administración; mientras en el PPI se definen los recursos, que van a orientar el Presupuesto General de la Nación (PGN) para los años fiscales 2019, 2020, 2021 y 2022.

Para muchos analistas de la Hacienda Pública colombiana, el PPI es el componente más importante del PND, pues allí se definen los recursos a ejecutar por parte del Gobierno nacional en las próximas vigencias fiscales.

Sin embargo, las Administraciones han buscado por este medio realizar cambios normativos de diversa índole: reformas al Sistema General de Participaciones -SGP; al Sistema General de Regalías -SGR; al Sistema de Pensiones; a la estructura de Estado; a los impuestos nacionales (creando exenciones fiscales) y territoriales; entre otros.

Aquí se procura presentar cierto detalle del PPI, buscando mostrar el divorcio existente con las Bases del PND.

El PND asciende a $1.096 billones de pesos distribuidos entre el año 2019 y el 2022. Las principales fuentes de financiación, a primera vista corresponden al sector privado (33%) y al PGN (32%).

Sin embargo, esto tiene sus matices. Al organizar las fuentes del SGP (15%), del SGR (3%) y de los recursos propios de las Entidades Territoriales (11%) en un sólo rubro, la agregación asciende a cerca del 30% del PND. Es decir, de $100 que se definen en el PND $30 corresponden a las Entidades Territoriales. El PND lo financia en una buena medida las regiones y no existe en las Bases ni en el articulado, un claro sistema de corresponsabilidad que soporte tal situación, todo lo contrario, parece obedecer a la concepción centralista del Gobierno nacional. Se le asignan recursos a las Entidades Territoriales, pero el Gobierno nacional busca los mecanismos normativos mediante los cuales co-administrarlos a efecto de lograr cierta "complementariedad" y "concurrencia" con las regiones [1].

1 En este aspecto, resulta importante observar los cambios propuestos en el Proyecto de Ley del PND en los artículos 27 y 28, respecto a los recursos del Sistema General de Regalías.

El Pacto que más recursos tiene es el de Equidad (46%), y las fuentes de financiamiento que lo apalanca corresponde al SGP (29,4%), el Sector Privado (29,4%), el PGN (28,1%) y las Entidades Territoriales (10,9%).

La dinámica esperada de los recursos del SGP entre el 2019 y el 2022, permite concluir que en este ítem no hay un esfuerzo fiscal adicional, es decir, se mantiene la inercia definida en los Artículos 356 y 357 de la Carta Política [2].

Así mismo, en el Pacto por la Equidad aparecen los recursos de las pensiones ($30 billones en el PGN de 2019), excepto las de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional las cuales se incluyen en el Pacto por la legalidad ($2 billones en el PGN de 2019). Otra de las inflexibilidades que aparecen en el PPI.

De igual manera, los recursos del SGP apalancan múltiples actividades o programas, entre ellos: Capacidades de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares en seguridad pública, seguridad ciudadana y defensa del territorio nacional; Sistema Penitenciario y Carcelario en el marco de los derechos humanos; Infraestructura productiva y comercialización; Formalización para el trabajo. Con esto se desvirtúa el Espíritu del Constituyente: la provisión de servicios públicos esenciales como son la educación preescolar, primaria, secundaria, salud, agua potable y saneamiento básico.

Pacto por la legalidad

El otro Pacto en importancia, es el "Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia". En los programas se detalla la dinámica del gasto militar (Fuerzas Militares y Policía Nacional) en los próximos 4 años.

La principal fuente de apalancamiento de este Pacto corresponde a los recursos del PGN (96%), concentrados en la línea de "Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana[3]" (52%); e, "Imperio de la ley y convivencia: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos" (40%).

Para el año fiscal 2019, el PGN para las Fuerzas Militares (incluida la Policía Nacional) y la Rama Judicial asciende a $30 billones. La inercia presupuestal nuevamente hace su presencia, advirtiendo, entre otras, la profundización de una política de seguridad ciudadana basada en la red ciudadana de informantes como en la lucha contra las drogas, la cual representa el 67% de la línea "Imperio de la ley y convivencia: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos" [4].

¿Un plan de desarrollo que recae en los privados?

Es importante destacar que las metas del Plan de Desarrollo para el periodo 2018 – 2022 están definidas sobre la base de los recursos disponibles, tanto del GNC como del sector privado (Pág. 1068).

Los recursos del sector privado corresponden al 33,2% del PPI ($363 billones). Entre los proyectos y programas de inversión en los que aparece el sector privado destacan los sectores de educación, minería, vivienda, y salud.

De igual manera, también destaca el rubro de "consistencia macroeconómica" (32%)[5], que

2 El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución" (Art. 357).

3 Este rubro asciende en 2019 a $15 billones, de los cuales $ 11 billones corresponden a Gastos de Funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional.

4 El componente referido a la lucha contra el crimen organizado, economías ilegales y aproximación integral a la lucha contra las drogas asciende en 2019 a $8,2 billones de los cuales $3,7 billones corresponden a Gastos de Funcionamiento de la Policía Nacional.

5 Este rubro no aparece en el Plan Plurianual de Inversiones del PND pasado. En este proyecto de ley este rubro asciende aproximadamente a $29 billones



corresponde al efecto multiplicador de las inversiones complementarias realizadas por el Gobierno nacional, los "estímulos a la inversión" vía beneficios fiscales (exenciones tributarias, reducción de la tarifa del impuesto de renta [6], entre otros) así como la reducción del IVA a los bienes de capital fiscales. Esperemos que esto no sea un simple deseo como una creación contable; pues el PND, no sólo presenta una sobre estimación en las metas de crecimiento sino aumentos de los ingresos fiscales del Gobierno nacional muy por encima de los incrementos esperados para la economía. Tal situación da como resultado, una elasticidad de los ingresos tributarios superior a dos (2)[7], lo cual no es usual en la historia de la hacienda pública en Colombia. Si se calcula la elasticidad de estos, con base en los datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la elasticidad promedio fue de 1,02 con una desviación estándar de 0,052 para el periodo 1994 – 2017.

Este hecho permite afirmar que el PND 2018-2022 se encuentra desfinanciado por el lado del PGN, variable que supuestamente se encuentra en la órbita de quien presenta el Proyecto de Ley ante el Congreso de la República.

Por tal razón, son varias las políticas que no sólo muestran cierta inercia presupuestal, y otras que se encuentran completamente desfinanciadas, como es el caso de la ley de víctimas y restitución de tierras en los componentes de vivienda e indemnización administrativa; y, las políticas de desarrollo rural integral impulsadas por la Misión para la Transformación del Campo y aceptadas en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera.

En el caso de la indemnización administrativa para la población víctimas del conflicto armado, la deuda asciende a $30 billones y en el PGN 2019 la apropiación vigente asciende a $582 mil millones. A este ritmo el Gobierno nacional les cumplirá a las víctimas en 50 años. El PND mantiene tal desfinanciación.

Algo análogo sucede con la reforma rural integral. La Misión Rural recomienda que se realicen inversiones adicionales anuales en diferentes áreas de intervención cercanas a $9,3 billones. Si se acepta que buena parte de esas intervenciones se corresponden con las del PMI, la conclusión es que las asignaciones que aparecen en el PGN de 2019 como en el PND, son insuficientes para cumplir con este compromiso.

El Gobierno nacional tiene una política minera-energética en el PND, pero no una política de desarrollo rural. El PPI estima realizar inversiones en el sector rural por cerca de $5 billones por año, de los cuales el 34% corresponde

por año. Cabe señalar, que el modelo de equilibrio general utilizado para el análisis de consistencia económica por el DNP corresponde al mismo con el cual se elaboró el PND de la administración Santos.

6 "… la reducción de la carga tributaria para las empresas, será la base para el emprendimiento de los próximos años, para la creación de nuevas fuentes de generación de riqueza y para el aprovechamiento de nuestro potencial productivo" (PND, Pág. 1076).

7 La elasticidad es el resultado de la relación de dos tasas de crecimiento, en este caso, el crecimiento de los ingresos fiscales y el crecimiento de la economía. En otras palabras, señala cual va a ser el crecimiento de los ingresos fiscales dado el crecimiento económico.

a recursos del PGN, 44% al sector privado, el 6% al SGP, el 7% a regalías y el 9% a las entidades territoriales. Las metas financieras del PGN guardan relación con su pasado y, están lejos de las planteadas por la Misión como nuevas inversiones. Adicional a lo anterior, una política agropecuaria en un marco de distribución de la tierra como el que destaca en Colombia a nivel nacional (Coeficiente de Gini de 0,829), que no contemple una política redistributiva, y considere que la complementariedad de sus inversiones sólo se realizará, si y sólo si, se traducen en "una transformación productiva para el desarrollo de una agroindustria de talla internacional" (Pág. 103). Lo anterior conlleva a señalar que la política del PND en ésta área favorece a los intereses de los agentes del statu quo.

Finalmente, cabe señalar que el Artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, obliga al gobierno nacional a presentar un Plan de Inversiones para la Paz: "el gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el plan plurianual de inversiones del plan nacional de desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. **Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas** por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales".

El actual PND que el ejecutivo presentó al Congreso de la República adolece de tal Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. Si bien hay un esbozo general y agregado del mismo, en las Bases (Págs. 1131 a 1136) en el proyecto de Ley no aparece, no se visibiliza, con lo cual se incumple el mandato constitucional de que el mismo este incluido en PPI del PND y que su apalancamiento corresponda a recursos adicionales y no simplemente a la inercia presupuestal.

En suma…

No hay un esfuerzo fiscal adicional para la puesta en marcha del PND y si mucha contabilidad creativa. Prima la inercia presupuestal en el PPI. Se observa la fragilidad financiera del PND al focalizarse en las fuentes de financiamiento de las Entidades Territoriales y del sector privado, además de la sobre estimación de los recursos fiscales del PGN. Para el primero, no existe un pacto sobre un sistema de corresponsabilidad fuerte y transparente, mientras que para el segundo hay complementariedad, aumento de las exenciones fiscales, reducción de la tarifa del impuesto de renta (Ley de Financiamiento), entre otros.

El PND se encuentra muy lejos de ser un plan de gobierno de mediano y largo plazo, y cuanto más profunda es la restricción fiscal más creativa es la contabilidad presupuestal, de ahí la incoherencia que existe entre el discurso político que aparecen en las Bases y el PPI donde aparecen los recursos. En el detalle micro presupuestal, se encuentra la realidad financiera del Plan.

Finalmente, señalar que el PND viola el mandato constitucional del Acto Legislativo 01 de 2016, pues en el PPI no se hace visible el PPI para la Paz y mucho menos la Reforma Rural Integral, en especial el tema de la redistribución de la tierra. En otras palabras, el PND y PPI son inconstitucionales.

3. PACTO POR LOS RECURSOS MINERO-ENERGÉTICOS PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA EXPANSIÓN DE OPORTUNIDADES": UN PACTO RENTISTA ENTRE LA DEPENDENCIA DE LAS MATERIAS PRIMAS, EL RIESGO MACROECONÓMICO Y EL FAVORECIMIENTO DEL CAPITAL FINANCIERO.

DIEGO GUEVARA



La apuesta del gobierno Duque en el PND es clara: continuar con un enfoque en el sector primario para mantener el flujo de divisas y aprovechar los recursos petroleros para mantener el grado de inversión del país, continuar financiando el repago de la deuda que ha alcanzado niveles históricos (40% del PIB) y a la vez sostener los programas sociales clientelistas de transferencias condicionadas que dan réditos políticos a su gobierno. La estrategia de insistir en el sector primario como un fin, implica renunciar desarrollar otros sectores que generen más valor agregado. Y es que este sector debería ser un sector de transición, en otras palabras, un medio y no un fin. Sin embargo, los actores rentistas financieros y los grandes capitales ligados a la explotación minero energética no les interesa el mediano o el largo plazo, solo la rentabilidad de sus inversiones en horizontes más cortoplacistas. Por esta razón el pacto no reflexiona sobre las fluctuaciones del precio de las commodities y sus efectos en la estructura económica del país. Un pacto minero-energético debería reconocer los efectos de los auges y las crisis previas del sector petrolero, pues en el ciclo ascendente de precios de la década anterior se generó una apreciación de la moneda que aumentó el nivel de importaciones y a la vez los flujos de capital al país, creando desequilibrios y mayores riesgos externos. Con la caída del precio del petróleo y otras materias primas estos riesgos se hicieron evidentes, el déficit fiscal se disparó junto con el déficit en cuenta corriente y solo han podido ser levemente matizados con austeridad y un aumento en la deuda externa a uno de los niveles más altos de la historia del país; a esto hay que sumarle una pronunciada devaluación de la tasa de cambio y sus efectos sobre la inflación y la demanda interna.

En el nuevo gobierno ante un repunte en el precio del barril de petróleo parece que la fuerte caída de su precio en años anteriores y sus consecuencias macroeconómicas se están olvidando rápidamente, e insistir en este sector

favorece a los inversionistas externos interesados en el sector y a los capitales financieros locales que fácilmente aumentan su rentabilidad y su capacidad de endeudamiento en dólares.

El pacto minero energético insiste en la profundización del sector sin muchos ánimos de transición. Incluso se afirma que "los recursos no renovables en Colombia generan la oportunidad irrepetible de financiar el desarrollo nacional y regional" (DNP, 2019). No obstante, no se reflexiona en detalle sobre las consecuencias macroeconómicas de poner toda la esperanza en este sector. En este pacto y en las bases del Plan de Desarrollo parece que pocos conocen las dinámicas de la enfermedad holandesa financiera (Botta et al, 2016), ese fenómeno que se diferencia de la enfermedad holandesa tradicional en que adicionalmente al centrarse en un solo sector y descuidar otros, se acentúa el déficit en la cuenta corriente fruto de los capitales financieros que financian el sector en un principio pero que luego terminan generando salidas netas de capital significativas. Así entonces los riesgos macroeconómicos de insistir en este sector son amplios y en un siguiente choque petrolero ya no tendremos el mismo margen de endeudamiento que hubo ante la caída de precios desde 2014 y las consecuencias pueden ser desastrosas.

El sector minero-energético debe pensarse como una palanca temporal para favorecer otros sectores productivos intensivos en empleo y repensar la industria del mañana con enfoque de largo plazo que desarrolle en el país. Desafortunadamente en el país las rentas del petróleo se orientan a las necesidades del momento sin una política industrial y agrícola consolidada. Paradójicamente el pacto lo reconoce y afirma que en "Colombia, los beneficios generados a partir del desarrollo de proyectos de los sectores minas e hidrocarburos podrán seguir apoyando la financiación de la solución a grandes necesidades" (DNP, 2019, p. 625). Incluso el mismo presidente Iván Duque ha afirmado que hay que "aprovechar la riqueza del subsuelo para acabar con la pobreza de los colombianos." (DNP, 2019, p. 622).



Un segundo aspecto problemático del plan tiene que ver con la insistencia del gobierno actual en la exploración de los denominados yacimientos no convencionales (YCN), en los que no se reconoce explícitamente que estos yacimientos son principalmente "Fracking". Esto pareciera hacerse a propósito pues en la sociedad colombiana hay un rechazo generalizado a esta técnica. El pacto es explícito y en él se afirma que "el reto del Gobierno nacional es incrementar las reservas para preservar la autosuficiencia de crudo en el mediano y largo plazo. En este sentido hay dos grandes oportunidades adicionales a las de incrementar los factores de recobro en campos en producción: (i) proyectos costa afuera y (ii) yacimientos no convencionales (YNC)" (DNP, 2019, p. 639-640). Este punto genera una gran contradicción pues la importancia retórica dada a la sostenibilidad ambiental y que la enfatizan con los ODS queda en entredicho cuando se apoyan técnicas que generan dudas y han sido prohibidas en otras latitudes. De hecho, en diferentes aproximaciones académicas se cuestiona el rol de la explotación petrolera mediante fractura hidráulica (fracking). Trabajos como el

de Meng (2017) afirman que el fracking cambia dramáticamente la antroposfera, que a su vez afecta significativamente la atmósfera, la hidrosfera, la litosfera y la biosfera a través de la entrada o salida significativa de agua, aire y la eliminación de desechos líquidos o sólidos junto con los complejos componentes químicos en los fluidos de fracking. Trabajos aplicados a países como el de Farah (2016) para Canadá muestran como la productividad agrícola se puede ver afectada por la cercanía de yacimientos no convencionales de fracking.

Con esta evidencia entonces el pacto minero energético debe ser mucho más transparente en su enfoque sostenible y ambiental y mostrar las diferentes caras de la moneda de las "innovaciones" y alternativas. Incluso si como dice el pacto que "Colombia fue aceptado como miembro candidato a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la cual fomenta la rendición de cuentas a la ciudadanía" (DNP, 2019, p. 628), entonces el pacto debe ser honesto y transparente, asunto que con el fracking pareciera querer manejarse con un bajo perfil incluso en el uso del lenguaje y la



palabra "fracking" pues esta nunca se menciona directamente en el pacto, pero está implícita en YNC.

Más allá de estas reflexiones, la intención de favorecer los YNC parece no tener vuelta atrás pues el PND hace un planteamiento radical en el que afirma que la "ANH establecerá las zonas para la exploración y explotación de los yacimientos no convencionales y los ministerios respectivos actualizarán, de ser necesario, la regulación técnica y ambiental específica para su exploración y explotación" (DNP, 2019, p. 643). Al parecer las llamadas "nuevas tendencias" están pensadas para entrar a cualquier costo, sin importar la vida y el ecosistema.

Un punto adicional para reflexionar es el reto que plantea el pacto alrededor del relacionamiento con las comunidades, pues los últimos años todas las consultas populares para extracción minera o petrolera en el país han sido derrotadas por un amplio margen. Las consultas populares eran un derecho adquirido por las comunidades para decidir sobre su territorio sin embargo ante los intereses de los inversionistas estas siendo desmanteladas De hecho el plan describe como un escenario muy desalentador que "Colombia pasó de tener un puntaje de 62,75 en 2015 en el Índice de Atracción de Inversión a uno de 56,10 en 2017, siendo la principal causa la incertidumbre respecto del marco regulatorio aplicable" (DNP, 2019, p. 628). El pacto deja un gran sin sabor pues como ya se dijo antes se reconocen las relaciones con las comunidades, pero el énfasis del pacto está inclinado a favor de los derechos del capital privado para la explotación de materias primas. En este punto las dinámicas de relacionamiento no deben ser temporales ni con soluciones transitorias sino con un enfoque integral de reubicación acordada, indemnización y planes de contingencia. Desafortunadamente no hay metas claras en los procesos de concertación mientras que las metas de inversión y producción están muy claras.

4. CAMPO CON PROGRESO PARA UNOS POCOS: LO PEOR DE LA PROPUESTA DEL PND PARA EL CAMPO

JHENIFER MOJICA FLÓREZ



La apuesta del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo-PND en materia agraria del gobierno Duque está centrada en tres elementos fundamentales: la regularización de la propiedad, el ordenamiento productivo y, los clústeres y cadenas de valor. Toda gira en torno a una única apuesta de desarrollo centrada en la inversión de industrias que generen materias primas de exportación (agroindustria, forestales y minero energéticas). Los pobladores rurales, campesinos, indígenas y negros, no son parte de esta apuesta de desarrollo.

Breve contexto

Estamos ante un nuevo afán por lograr el desarrollo de empresas en el territorio rural colombiano, asegurándoles de cualquier forma la seguridad jurídica en sus propiedades. Esto se ve en: la apuesta ambiciosa de metas de formalización de la propiedad de la Agencia Nacional de Tierras- ANT[8]; la audiencia adelantada por la Corte Constitucional el pasado 7 de febrero a propósito de las múltiples tutelas presentadas y promovidas por la ANT frente a decisiones de jueces de Boyacá que aplicando la Constitución y la ley agraria problematizaron la prescripción baldíos en procesos de pertenencia, saneamiento y formalización[9]; el proyecto de ley que pretende reformar la legislación agraria para dar seguridad jurídica a las inversiones, saneando todo tipo de ilegalidades y que se dice será retomado en el Congreso una vez comiencen las sesiones ordinarias; la reforma a la ley 1448 de 2011 (ley de víctimas y restitución de tierras), radicada por el Centro Democrático para poner fin a la restitución, limpiando el nombre de los despojadores y opositores bajo la fachada de "ocupantes secundarios"[10], eliminando el deber de la buena fe exenta de culpa de los particulares y cambiando la restitución por compensación, como la manera efectiva de dejar las cosas como están cambiándoles a las víctimas el derecho a retornar y permanecer en sus tierras por el pago de una indemnización. Las propuestas en el PND para sanear la propiedad al interior de áreas de reserva forestal y por agilizar la conformación del catastro rural haciendo de esto un servicio privatizado[11],

8 Dentro del presupuesto de 2019, la ANT tiene 34 mil millones de pesos para formalización de la propiedad y 6 mil millones de pesos para el fomento de la formalidad.

9 Ver intervención de la Comisión Colombiana de Juristas en la audiencia pública sobre baldíos y clarificación de la propiedad celebrada el 7 de febrero de 2019 en la Corte Constitucional (Auto 708 de 2018) en: http://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=184

10 Término empleado por los Principios Pinheiro en materia de restitución de tierras y viviendas para definir a personas vulnerables que residen o dependen económicamente de predios objeto de procesos de restitución a víctimas y que deben ser atendidas para evitarles un daño. Término definido por la Corte Constitucional en las sentencias T-529 de 2016, T-367 de 2016 y SU- 648 de 2017

11 Arts. 7, 9, 60 y 61 del proyecto de ley de Plan Nacional de Desarrollo

son muestra de este objetivo.

Lo peor: Control territorial militar

Se retoma la propuesta del antiguo programa de consolidación territorial, esta vez denominado "estabilización", mediante el cual el control de los territorios es ejercido a través de las fuerzas armadas militares mediante la ejecución de planes, programas e inversiones sociales[12]. La propuesta establece una relación directa entre seguridad y desarrollo, bajo este esquema quedan supeditados los PEDET. Los riesgos son altos para las poblaciones: la planeación y ejecución de políticas públicas reducidas a la seguridad, implica una mayor presencia de miembros de la fuerza pública -una de las partes del conflicto armado- en los territorios; la militarización, los operativos de erradicación de cultivos de uso ilícito y las acciones cívico-militares y de control poblacional que caracterizan la política de consolidación territorial, exponen a las poblaciones a ser estigmatizadas, perseguidas y constreñidas.



12 Ver en las bases del Plan entre otros, el Objetivo 13 "Fortalecer la convivencia ciudadana y la seguridad como un servicio público indispensable para la legalidad"

Modelo agrario extractivista

En el capítulo "Campo con progreso" se reitera a Colombia como un país exportador de materias primas, centrado en los monocultivos para la agro exportación, producción forestal, e intensificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social- ZIDRES[13]. También se pretende incentivar empresas que den otros usos a los territorios rurales como el turismo y la minería, cambiando la vocación de los suelos rurales, restando toda importancia a la agricultura.

"Campo con progreso" pero sin campesinos

Esta versión del PND tiene un enfoque anti campesino que no reconoce el papel de los pobladores rurales en el desarrollo rural; anula la agricultura campesina, descarta avances que a la luz de la implementación del acuerdo de paz se debían hacer respecto a la economía campesina, economía del cuidado y seguridad

Amnistía o regularización de la propiedad

alimentaria. Este modelo de desarrollo agrario centra su estrategia en la inversión privada, la cual hay que facilitar con procesos de saneamiento de propiedad eficientes y bienes públicos hechos a medida del cliente[14], ya que es la industria privada la que puede generar oportunidades para los pequeños productores; sólo reconoce a los campesinos si se incorporan en la cadena productiva, cediendo sus tierras o

13 Ver otro análisis sobre Zidres en: https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/el-top-10-de-lo-peor-del-conpes-para-las-zidres-64556

14 El PND prevé "destinar, al menos, el 50 % de la inversión sectorial hacia la provisión de bienes y servicios públicos", es decir, la inversión pública al servicio de los intereses privados.

adhiriéndose a las empresas agroindustriales mediante el criticado sistema de alianzas [15].

"Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica" es el objetivo trazado en el pacto por el campo. Los mecanismos previstos por el PND para la regularización de la propiedad son el saneamiento y el catastro privado. Estas medidas están orientadas a dar legalidad a las situaciones irregulares e ilegales que se presentan en los procesos de adquisición y acumulación de tierras, para generar la confianza inversionista que demanda la inversión privada en los grandes proyectos agroindustriales, mineros y de infraestructura que se quieren consolidar en los territorios.



15 El modelo de alianza productiva no es nuevo en Colombia, de hecho, ha sido impulsado por todos los últimos gobiernos, mostrando experiencias críticas que ponen en jaque el esquema de "alianza", por la clara desigualdad que hay entre pequeños campesinos y grandes productores, la falta de regulación parte del Estado y la desprotección de los derechos territoriales y productivos de los campesinos. Ejemplo del abuso por parte de las industrias del esquema de alianzas está en el siguiente análisis: "Oleoflores e Indupalma-Corporativismo Empresarial y Relaciones de Poder en El Monocultivo de Palma de Aceite en Colombia", Oxfam, 2017, consultado en: https://www.scribd.com/document/366597303/Oleoflores-e-Indupalma-Corporativismo-Empresarial-y-Relaciones-de-Poder-en-El-Monocultivo-de-Palma-de-Aceite-en-Colombia

En el país hay un desorden de la información catastral y de registro de los predios que ha conllevado a una inestabilidad jurídica en los registros inmobiliarios, nunca se hizo una reforma agraria, y la informalidad en la tenencia de la tierra asciende al 60% de los predios registrados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC. La falta de un catastro multipropósito y la debilidad de la institucionalidad agraria que incumple sus funciones de regulador de la propiedad de la tierra y de los baldíos, alimentan este caos. Sin duda estamos ante la inseguridad jurídica en la propiedad y tenencia de la tierra tan temida por los inversionistas, por el Gobierno y por los promotores de los negocios. La solución del PND es privatizar la función catastral, para que empresas privadas al servicio de intereses privados y sustraídos de controles disciplinarios, fiscales y penales, constituyan, organicen, creen y administren el catastro rural.

Desprotección de los recursos naturales

No se implementan medidas adecuadas para superar los conflictos socio ambientales sobre el territorio. Por el contrario, se profundiza la agenda minero energética respecto a la cual se facilitan los trámites de licenciamiento ambiental y mayores concesiones frente a la renta minera. Respecto a la zonificación ambiental requerida para superar los problemas de uso y ocupación de tierras al interior de reservas forestales se proyecta habilitar el uso de estas reservas para la explotación del bosque, esto es, el impulso de la industria forestal.

Incumplimiento del acuerdo agrario de paz

Colombia, antes de dar rienda suelta a la agroindustria exportadora, necesita primero cumplir con la función social y ecológica de la propiedad (artículo 64 constitucional), garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la

tierra de comunidades rurales campesinas y étnicas para mejorar su calidad de vida, restituir las tierras despojadas por el conflicto armado a las víctimas, facilitar la sustitución de cultivos de uso ilícito mediante la adjudicación de tierras a favor de las comunidades que deciden hacer una transición hacia economías lícitas, viabilizar la reincorporación social y productiva de los ex combatientes de Farc que son de origen y vocación campesina, y recuperar los baldíos que han sido usurpados e indebidamente apropiados por particulares para su redistribución. Nada de esto fue contemplado en el PND.

5. NO SIN NOSOTRAS: EL "PACTO POR LA EQUIDAD" SIN LAS MUJERES

NATALIA MORENO SALAMANCA

El gobierno de Duque ha pretendido destacarse por "romper" en política el techo de cristal para las mujeres: por primera vez una mujer ocupa la Vicepresidencia del país y hay un gabinete paritario. Sin embargo, cuando uno analiza su plan de gobierno, brillan las mujeres por su ausencia, lo cual nos lleva a preguntarnos: ¿cuál es el papel de sus elegidas en el gobierno actual? ¿Defienden los derechos de las mujeres o antes bien los intereses neoliberales y financieros que representa Duque? Al final de este artículo les daremos respuestas a estas preguntas.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo nos remiten a hacer un diagnóstico sobre las brechas de género en el país. Por contraste, cuando pasamos a ver en qué se traducen esas 80 páginas en el proyecto de ley que reglamenta el plan, las mujeres saltamos al vacío: el "Pacto por la Equidad de las Mujeres" desaparece. La palabra mujeres solo aparece dos veces dentro del proyecto: ¡Lo que no se nombra no existe! Las congresistas de la Comisión para la Equidad de la Mujer hicieron fuertes denuncias porque no hay presupuesto para el "pacto". Con toda razón, pues es imposible pensar que las brechas entre hombres y mujeres se pueden superar sin presupuesto. Está probado que los países con mayor gasto público social tienen menores brechas de género. Ante las críticas, el presidente Duque se limitó a prometer que iba a revisar el presupuesto de Familias en Acción. ¡Plop!



De esta manera, todo lo propuesto en las bases del PND podrá quedar como una lista de intenciones y promesas incumplidas, pues la verdadera obligatoriedad queda en el articulado del proyecto de ley. Las mujeres nos enfrentamos nuevamente a un techo de cristal al no lograr concretar nada en el articulado final. Por bien que le vaya, Duque lo reducirá todo a una simple "visión de política" en lo que respecta a las desigualdades de género. No es la primera vez que las mujeres nos quedamos con las manos vacías en un plan oficial.

Dejando en claro que el "Pacto" carece de presupuesto y que solo aparece en el proyecto de ley como un anuncio publicitario, vamos a analizar la inconveniencia de lo propuesto. El tal pacto propone ocho líneas estratégicas:



- Fortalecimiento de la Institucionalidad de Género
- Educación y empoderamiento económico para eliminar las brechas de género en el mundo del trabajo.
- El cuidado, una apuesta de articulación y corresponsabilidad
- Participación de las mujeres en escenarios de poder y toma de decisiones
- Promoción de la salud sexual y los derechos reproductivos para niñas, niños y adolescentes
- Derecho de las mujeres a una vida libre de violencias
- Mujeres rurales como agentes de transformación del campo
- Equidad para las mujeres en la construcción de la paz

Preocupan varias cosas de bulto, como el pírrico presupuesto de la Consejería Presidencial para la Mujer, o que se reduzcan al matrimonio infantil los derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, me detendré exclusivamente a analizar las líneas que se refieren a la autonomía económica y a la economía del cuidado – líneas 2 y 3.

La estrategia de Duque para superar las brechas de género se centra en dos acciones: una, el papel protagónico del sector privado a través de programas como el de "Sellos de Equidad", y, dos, una Política Pública de Cuidado que desconoce de entrada una parte inmensa del trabajo que realizan las mujeres en el hogar. El problema de fondo, tratar de manera desconectada dos caras de una misma moneda: empleo y cuidado. No hay una decisión política de reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, principal barrera para la autonomía económica de las mujeres.

El país ha avanzado en el reconocimiento de este trabajo: la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo y la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado del DANE presentan resultados contundentes. Pero en la reducción y la redistribución, el país no avanza.

Lo primero para lograr este objetivo debería ser universalizar los servicios públicos a fin de descargar a los hogares del cuidado de niños, niñas y personas enfermas, de tareas como la recolección de agua y leña para la alimentación, etc. Se requiere además emprender con seriedad campañas culturales que ayuden a democratizar el trabajo doméstico con los hom-

bres en las familias. Y también reformar la normatividad que fortalece la división sexual del trabajo, como las licencias de maternidad-paternidad no igualitarias.

Mientras el gobierno siga creyendo que el eje central para superar las desigualdades está en el mercado, privilegiando al sector privado, y no mire hacia los hogares, donde está la verdadera raíz del problema, en la división sexual del trabajo, no habrá posibilidades de superar las desigualdades de género en el país.

La economía del cuidado, un obstáculo para el acceso al mercado laboral



Pareciera que el precio de la conquista de la autonomía económica fuera el sometimiento a la doble jornada. Que las mujeres entraran al mercado laboral no significó que abandonaran el trabajo del hogar: mientras nueve de cada diez mujeres realizan trabajo no remunerado en el hogar, solo lo hacen seis de cada diez hombres. Mientras las mujeres le destinan al día siete horas en promedio, los hombres solo tres. Es tan grande la magnitud de este trabajo, que, según los cálculos del DANE, la producción de este trabajo, de ser valorado económicamente, equivaldría al 20% del PIB.

Los trabajos en el hogar no son homogéneos: algunos están mediados por la relación personal y otros están dirigidos al cuidado del espacio habitacional. El solo suministro de la alimentación, por ejemplo, les demanda a las mujeres por lo menos dos horas al día en promedio. De manera que, si sumamos el tiempo dedicado a este trabajo, más el del trabajo remunerado, se consolida para las colombianas una doble jornada que en promedio demanda 13 horas de trabajo al día.

Si una política de empleo no tiene en cuenta está realidad, inevitablemente caerá en sesgos de género, desconociendo que también son trabajo las actividades en el hogar. Mientras el Estado no asuma las funciones que le corresponden como Estado Social de Derecho, las mujeres seguiremos subsidiando a la sociedad con trabajo gratuito a muy altos costos: menores tasas de ocupación, pérdida de autonomía económica, feminización de la pobreza, vinculación en el mercado a las actividades más informales y precarias para poder sostener la economía doméstica, etc.

El Plan Nacional de Desarrollo no se propone superar estas brechas

La propuesta de una Política Pública de Cuidado solo reconoce una parte del trabajo en el hogar: el relacionado con el cuidado de otras personas. Según los datos del DANE, tan solo este demanda el 20% del tiempo del trabajo no remunerado. Por eso es que, desde el movimiento de mujeres, hemos trabajado en la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados que reconozca de manera integral todo el trabajo en el hogar.

Así las cosas, no se ve en el Plan una liberalización del tiempo para las mujeres, menos aún

si no se amplían los servicios públicos y si no hay presupuesto. Falta a la verdad el gobierno cuando afirma que esta política aumentará el empleo femenino, fruto de la liberación del tiempo. Además, tampoco propone ofertas de empleo para las mujeres, como lo hemos exigido con propuestas como el Plan de Empleo Público de Cuidados.

En lo que sí hace ruido de manera decidida es en la falsa idea de que será el sector privado el motor de la equidad. La propuesta pone un fuerte énfasis en los "Sellos de equidad" dirigidos a las grandes empresas para que mejoren sus prácticas internas en equidad de género. Eso está muy bien, claro está, y el sector privado debe aportar lo suyo, pero la mayoría de las mujeres no están inmersas en el mercado formal. Ahí no está la raíz del problema. No es con paños de agua tibia como vamos a superar la desigualdad.

Además, el Plan propone "facilitar" que el trabajo de las mujeres se traslade a la casa, mediante "prácticas amigables" como los "horarios flexibles y teletrabajo". ¿Una solución? No, una reforma laboral escondida para formalizar la precarización y perpetuar a las mujeres en largas jornadas sin límites entre el trabajo remunerado y el no remunerado. En definitiva, reforzando su rol en el hogar.

Y todo manteniendo como bandera Familias en Acción, un mecanismo de clientela electoral que en nada ayuda a la igualdad de género, fortalece la división sexual del trabajo y desplaza a las mujeres del mercado laboral, negándoles la posibilidad de adquirir algún día una verdadera autonomía económica.

Conclusiones

Con este plan no habrá ni desfamiliarización, ni despatriarcalización, ni desmercantilización del cuidado. Una vez más quedará aplazado el reto por transformar la División Sexual del Trabajo. Su fuerte énfasis en el sector privado como pilar para superar las brechas no ataca de raíz el problema y sí permite nuevos beneficios a los grandes capitales extranjeros.

¿Sobre las ministras y la vicepresidenta? Basta tomarse cinco minutos para analizar sus hojas de vida y evidenciar por qué no representan a las mujeres. Su origen, su defensa del libre comercio, del capital financiero y su lejanía con el movimiento social de mujeres permiten explicar por qué el "Plan de Gobierno" dejó sin presupuesto la equidad de género.

6. CAMPESINADO, OTRA VEZ, COMO SI NADA

WILLIAM CHAVARRO-ROJAS



Sea la ocasión para hablar de un pacto no incluido (aún) en los 25 que propone el PND, el del campesinado: 'Pacto por la equidad rural y el bienestar de la población campesina'. Que propone acceso, formalización y territorialidad; economía campesina; acceso a derechos; in-



fraestructura productiva; (reducción de) cultivos declarados ilícitos; ambiente y cambio climático; mujer campesina; justicia agraria. Aunque las propuestas responden a preocupaciones reales en el campo, el carácter anti-campesino del Plan las excluye.

1. Prácticamente nula solución al problema de tierras porque el PND la limita a formalización. Esto, además de discriminar, porque niega la opción de tierra a campesinos/as que no tienen o tienen insuficiente, es incumplir la RRI (reforma rural integral) del Acuerdo de Paz. Es claro: formalización no es más que legalizar títulos en tierras ya ocupadas o habitadas; pero nada de nuevas tierras para el campesinado. La RRI explícitamente distingue el fondo de tierras, con 3 millones de Ha. (hectáreas), de la formalización, que llega a 7 millones de Ha. y que refiere a "todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia." Es decir, son tierras ya habitadas por el campesinado y están a la espera de la protección de sus derechos de propiedad. Son distintos acceso y formalización; pero el PND no lo ve.

El PND acepta, con la mirada puesta en su propósito de competitividad, que lo agropecuario requiere cambios estructurales: baja productividad, débiles cadenas de valor, fallas en inocuidad alimentaria y en salud animal y vegetal (p. 153). Y no lista como problema estructural la necesidad de redistribuir tierras o reforma agraria: no presenta ninguna meta respecto a reducción del GINI de tierras, que por años ha sido una optimista recomendación no solo campesina si no del Banco Mundial. Tan es así que las dos metas sobre formalización no las cuenta en hectáreas sino en número de títulos (p. 169); aunque hay una forzada mención a hectáreas del fondo de tierras (p. 1153). Regularizar la propiedad sin dar acceso a nuevas tierras, es no pensar en la equidad sino en dar seguridad a la gran inversión.

2. Como se esperaba, está muy influenciado por la perspectiva de la MTC (Misión de Transformación del Campo): la nueva ruralidad, y por



sus estrategias para desagriculturizar. Tiende a fragmentar las posibilidades del campo entre estrategias agrícolas y (rurales) no-agrícolas. Por ejemplo, clasifica territorios que no admiten actividades agropecuarias como alternativa económica, por sus condiciones agroecológicas, pero sí "actividades como el turismo sostenible o la conservación ambiental" (p.158). A las comunidades también las separa entre agrícolamente viables y no viables. Estas últimas salen de la agricultura a otras actividades: los jóvenes rurales a través programas técnicos y tecnológicos, incrementan la mano de obra calificada para actividades productivas en territorios rurales (p. 166); en la VISrural (vivienda de interés social rural), con manufactura, servicios para la provisión de bienes públicos, y entre economía solidaria y empresa privada, las comunidades son mano de obra para el sector de construcción rural; y se redondea con encadenamientos productivos no-agropecuarios con énfasis en la economía naranja, que destaca "la riqueza artesanal, gastronómica y cultural, así como el turismo en las zonas rurales" (n. al p., n. 78, p. 167). Hacia el año 2007, en un estudio de FAO-Naciones Unidas, el conteo de hogares no viables en la agricultura iba en casi 9,8 millones en 5 países de América Latina (680 mil en Colombia), y para ellos la receta es moverlos a actividades no-agrícolas (rurales o urbanas), por no hacer reformas estructurales como la reforma agraria, la cual, por otro lado, es la principal negación de la nueva ruralidad.

3. Estrategias paternalistas para la transformación productiva. Entre ellas, la neo-encomienda que consiste en cadenas de valor agroindustriales integrando a pequeños, medianos y

grandes productores a través de paquetes tecnológicos (p. 161): la propiedad es del productor mientras toda la forma de producir y usar la naturaleza es encomendada a la tutela del inversionista. Otra estrategia es la gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos, con normatividad bajo el enfoque "de la granja a la mesa" (p. 162). Difícil estandarizar más la visión del productor agrícola como granjero, que discrimina contra los campesinos porque producen diferente, según una larga tradición de estudios que distinguen entre granjeros y campesinos: la pérdida de diversidad no es solo tóxica para la naturaleza, también para el conocimiento. Y recalca, también, un mercado de capitales para atraer inversión privada, con dos propósitos, impulsar proyectos estratégicos agropecuarios y agroindustriales, y generación de empleo formal (p. 166).

4. Hay una versión superficial del derecho a la alimentación llamada 'seguridad alimentaria'. Que es mejorar el acceso de los hogares a alimentos a través de su adquisición, capacidad de compra, y comercialización; aunque diga que por medio de mercados locales e incluso de su producción (p. 264). Ninguna de las estrategias referidas se relaciona claramente con mercados locales, excepto, quizá, la protección de cultura en la economía naranja, pero ella destaca lo gastronómico y cultural, y eso es para generar ingresos, no autoconsumo ni intercambios solidarios. Tampoco es creíble que vaya a mejorar el estado nutricional con compras locales favoreciendo "alimentos propios de la región, promoviendo hábitos alimentarios saludables con enfoque territorial" (p. 267). Aunque sí hay una mención a los circuitos cortos de comercialización (que incluyen compras públicas, mercados campesinos [p. 164]); anota Sebastián Bobadilla (LE2P) que no hay metas sobre eso, y en cambio sí las hay de articulación de la gran agroindustria con pequeños productores: subir 10,7 a 13 millones de toneladas (p. 169) la producción en cadenas "priorizadas". La línea de 'Gasto público efectivo' tiene una meta de aumentar las compras públicas gestionadas por una tienda virtual del estado, de 9% a 22% (pp. 901, 1232); pero eso no dice nada sobre cantidad o tipo de alimentos. Tampoco hay metas sobre producción de "alimentos propios de la región".



5. Se discrimina en las fuentes no convencionales de energía (FNCE), que incentiva a quienes declaran renta (Proyecto ley PND, art. 106). Son incentivos a la gran inversión y, opina July Rojas (LE2P), es obvio que no se está pensando en las comunidades campesinas si el incentivo tributario es sobre el impuesto de renta. En cambio, si el incentivo fuera sobre el impuesto predial, que "beneficia a quien tiene la propiedad", podría ser aprovechado al menos por campesinos con su propiedad formalizada. También señala sesgo técnico en esos incentivos a la inversión en FNCE, derivado de fijarse en exceso en el artefacto y descuidar otras formas de aprovechar la energía so-

lar. Técnicamente la forma de aprovechar esa energía no es solamente mediada por un artefacto (panel solar); si no que un uso campesino está en las relaciones no-convencionales entre suelo, plantas y animales, en las que el sol es la fuente energética principal. Josué Aguirre, líder e investigador campesino (LE2P), piensa que, uno, en la formación rural primaria y secundaria no enseñan nada relacionado con FNCE, y esa formación dificulta en la práctica que los campesinos puedan aprender y experimentar. Dos, si hay voluntad de incluir al campesinado se necesita un presupuesto, que esté al alcance con formatos y formularios que los campesinos puedan entender.

Una conclusión de esta escueta lectura del PND es que niega la reforma agraria y descuida el acceso a la tierra. Fomenta la desagriculturización al no crear propietarios (requiere redistribución de tierras), si no generar empleo (que necesita población dispuesta a emplearse, y ayuda no tener tierra). Es paternalista porque los propietarios formalizados quedan condicionados a la alianza productiva o cadena de valor. El PND 2018-22 es un pacto con los grandes negocios.

Pese a que es importante señalar en el actual plan del gobierno la discriminación contra campesina; constatar su continuidad puede ser más llamativo. Durante los 75 años que van de la ley 200 de 1936 a la ley 1448 de 2011, el campesinado (seguramente con otros grupos de la sociedad colombiana), con altibajos, sigue siendo prácticamente dejado de lado al menos en la política de tierras. Incluso con matices, hay el sentimiento compartido entre varios escritores agrarios de que la ley 200 se truncó lejos de cumplir su propósito central de dar la tierra al que la trabaja. Con un plazo de 10 años, a los 8 fue refrenada por la ley 100 de 1944 que volvió a la aparcería, es decir, la legalidad de que familias campesinas trabajaran (sin contrato laboral o de arrendamiento) en tierras de otros y sin posibilidad de aspirar a ser propietarios. Y en 7 de sus 10 años, el cumplimiento de ley 1448, medido en tierras restituidas, está en pañales. Con 298.217 Ha. restituidas (4,5% de las despojadas), a diciembre 2017, solo 25% de ellas se han entregado materialmente.

7. EL ORDEN TERRITORIAL POR EL MERCADO

DARIO I RESTREPO

El retorno del desarrollo económico territorial

El Plan Nacional de Desarrollo de Duque promete una gran ruptura. Después de 33 años de iniciado el proceso de descentralización se le otorga como objetivo fundamental ser una estrategia de desarrollo territorial que: “adopta el paradigma de desarrollo regional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE”. Salto cualitativo, porque hasta ahora solo se había descentralizado parte de la política social (salud, educación, saneamiento básico y agua potable, principalmente) y parte del sistema político territorial (elección de alcaldes y gobernadores).

La tecnocracia neoliberal que habla a nombre de las necesidades del mercado, estimó desde los años ochenta que el Estado no debía interferir en las decisiones de inversión de diferentes sectores económicos y territoriales. El mercado, dejado a su propio parecer, se consideró sabio para invertir en actividades económicas rentables y socialmente útiles. Así las cosas, toda injerencia del Estado a nombre del bien



común o de la equidad, no podían sino contradecir la sana lógica del mercado y desviar los recursos hacia actividades inútiles o territorios infértiles a la rentabilidad del capital. Estados costosos y burocracias engorrosas resultaban de la extracción de recursos a las actividades económicas prósperas, con el fin de sostener la producción y territorios carentes de una rentabilidad óptima.

¿Por qué no acabar con cerca de seiscientos municipios inviables se preguntaba el Uniandino súper ministro de Hacienda Rudolf Hommes a principios de los 90? ¿Por qué proteger sectores industriales y agropecuarios desde el Estado? Los doctrinarios neoliberales secaron los fondos de inversión regional, desmontaron la planeación territorial y nacional, así como acabaron con las instituciones especializadas en el desarrollo rural. A la vez, abandonaron la política industrial y el apoyo a la integración y ampliación del mercado interno. El resultado ha conducido a una desindustrialización, una desagrarización, una dependencia de los recursos extractivos (minería, hidrocarburos y grandes plantaciones de monocultivos), así como a consolidar grandes diferencias en capacidades productivas entre los territorios de la nación.

¿Por qué ahora esta misma tecnocracia habla de la necesidad de políticas económicas a favor de mercados territoriales? Es lamentable que la razón deba atribuírsele a las sugerencias – demandas de la OCDE para que Colombia entre en dicho selecto club de países. ¿Cómo promover el desarrollo económico territorial sin abandonar el "fundamentalismo del mercado"? Otra vez la OCDE sopla las respuestas. El "objetivo es promover la competitividad regional entendida como el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, en busca de la equidad de oportunidades y el desarrollo sostenible".

La descentralización hacia el mercado

Es decir, la tecnocracia de los países centrales pide profundizar la estrategia a favor de los negocios privados mediante una descentralización hacia los mercados. Cuatro categorías de "nodos productivos" jalonan las articulaciones económicas de las empresas, los cuales configuran los mapas territoriales del desarrollo, desde los más consolidados hasta los tenues y dispersos. En esta concepción, lo rural como categoría específica no existe y los campesinos como categoría social, productiva, poblacional y política, tampoco. Lo rural es una subcategoría anexa a los nodos productivos, como los campesinos. El vaciamiento del campo es constatado como tendencia natural hacia lo cual hemos avanzado mucho, pero aún falta por lograr un campo sin campesinos.

La función del Estado es apoyar la competitividad de dichas "áreas funcionales" a través de más de una decena de programas nacionales concebidos por la tecnocracia central y llevados a los territorios. Expresamente el PND niega el ordenamiento administrativo y político como área prioritaria de intervención. Es decir que los municipios y departamentos con sus autoridades, no son los sujetos institucionales y políticos que articulan estratégicamente los mapas territoriales. Por el contrario, las entidades territoriales, así como el conjunto de las instituciones descentralizadas del Estado, sus políticas y presupuestos deben ponerse al servicio de alianzas público/privadas, que potencien las capacidades de una organización territorial articulada, guiada y tejida por la lógica de la competitividad y la competencia de los mercados. En palabras del Plan, se quiere: "… utilizar las transferencias para atraer fondos conjuntos de municipios que sirvan como garantía para la financiación privada de proyectos".



En particular, los recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y del Presupuesto General de la Nación, deben fomentar dichas alianzas con el fin de ampliar las capacidades de las redes empresariales de organizar los territorios. Es decir que los principales recursos transferidos por la nación, la mayoría de los cuales están destinado a la política social, deben subordinarse a una estrategia cuyos escenarios, actores y dinámicas, se sitúan por fuera de Estado, de las comunidades y sus organizaciones.

Es propio del mercado la ausencia de representación, es decir que las empresas y sus redes funcionales, no están sometidas a ningún mecanismo de representación social, política, electoral, de participación o de control ciudadano. La nueva descentralización hacia el mercado señala un objetivo superior del anhelo neoliberal. En los noventa los recursos públicos descentralizados debían fomentar los negocios privados mediante la subcontratación de la política pública y la privatización de empresas estatales locales. Desde principios del nuevo siglo realizan un giro directo de recursos públicos hacia las empresas privadas, sin pasar por las entidades territoriales y el control institucional, político y social territorial. Ahora, se quiere avanzar hacia una utilización directa de los principales fondos estatales por los privados y hacia la subordinación de toda autoridad, institución y presupuesto público, a la competitividad de agentes aglutinadores del mercados y territorios.

La tecnocracia neoliberal manifestó desde la década del ochenta, antes incluso de iniciado el proceso de descentralización en 1986, el temor con un sistema de transferencias para financiar políticas sociales. La garantía de recursos directos y automáticos a los gobiernos locales fue denunciada como "rigidez presupuestal". Las transferencias no podían sino incentivar ineficiencia del gasto, servir para encubar burocracias locales y envalentonar poderes políticos demasiado influenciables por la proximidad de las demandas sociales. La descentralización automática podía alimentar una cultura de los derechos adquiridos, no sometidos a la competencia de mercado. La alternativa neoliberal, desde entonces formu-

lada, eran bolsas de recursos para financiar políticas territoriales que fueran sometidas a concursos de méritos. Alcaldes y concejos, gobernadores y asambleas, organizaciones empresariales y sociales, así como grupos de ciudadanos, todos sin distinción, podían presentarse a la competencia de mercado, cuyos ganadores fueran sancionados por mecanismos tecnocráticos centrales.

El PND vuelve sobre este viejo anhelo. En sus palabras: "MinHacienda, junto con el DNP, diseñará esquemas de "pagos por desempeños" a programas que registren resultados demostrables financiados con SGP, donde el pago por la entrega del bien o servicio esté atado a los resultados obtenidos". Una vez más, se pretende que un representante de la lógica del mercado, es decir la tecnocracia, reemplace la cultura de los derechos sociales adquiridos, a cambio de la competencia de mercado por los recursos públicos descentralizados.

Recentralización, tecnocracia y vulneración de los derechos adquiridos

Al final, la descentralización hacia el mercado aumentaría la competitividad y el crecimiento a partir de nodos productivos en expansión, los cuales derramarían social y territorialmente sus beneficios. Así las cosas, no se requiere de ninguna intervención expresa del Estado para cerrar brechas económicas, sociales y en el bienestar entre regiones. La equidad entre los territorios no se persigue como política estatal deliberada, ella es un resultado derivado de las alzas en competitividad y crecimiento. Para que no haya dudas el PND advierte que la estrategia del desarrollo regional: "… no responde a un enfoque de brechas que deben ser compensadas, ni a un canal indirecto de política social focalizada espacialmente, sino que busca promover el canal directo de crecimiento para fomentar mercados e impulsar nodos de desarrollo tanto urbanos como de zonas intermedias y rurales".

La convergencia natural en la expansión del desarrollo entre los territorios y el derrame de beneficios entre todas las clases sociales, nunca ha ocurrido en la historia de Colombia o en otra parte del mundo. El mercado concentra, jerarquiza, centraliza el poder y solo movimientos sociales, políticas públicas y fuerzas políticas, han logrado interferir los desequilibrios en el desarrollo y construir derechos más allá de la riqueza de cada cual.



En conclusión, la descentralización hacia el mercado busca debilitar la incidencia de los gobiernos y de las fuerzas sociales locales distintas a los empresarios. Plantea expropiar el manejo y destino de los recursos transferidos, además de subordinarlos a lógicas fuera de los derechos sociales adquiridos. Centraliza a nivel nacional las decisiones y los programas de apoyo a la competitividad regional. Incrementa el poder de la tecnocracia del Ministerio de Hacienda sobre un debilitado Departamento Nacional de Planeación y sobre los otros ministerios y entidades centrales. La estrategia busca poner al Estado, sus presupuestos y al conjun-

to de instituciones al servicio de los negocios privados y de las dinámicas de aglomeración social y territorial que estos crean.

Claro está, como siempre, una cosa es la intención expresa del PND que construye un ideario objetivo, otra cosa bien distinta será lo que logren avanzar. En ese camino encontrarán múltiples fuerzas que disputarán los sentidos del ordenamiento territorial del poder.

8. EL POSACUERDO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022: ENTRE LA DESFINANCIACIÓN Y LA VERSIÓN 2.0 DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA PARA LA EXTRACCIÓN DE RENTAS.

DIEGO CARRERO BARÓN

Este documento hace un análisis crítico en relación a lo que tendría que ser la apuesta de la implementación del Acuerdo Final de Paz (AF) entre el Estado colombiano y la otrora insurgencia de las FARC-EP, en el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) elaborado después de la firma de dicho Acuerdo.

El texto que se presenta a continuación consta de tres partes: En primer lugar, expone que es el Plan Marco de Implementación (PMI) y cuál es su relación con el PND, en segundo lugar, evidencia la desfinanciación de dicho PMI en el PND, y en tercer lugar advierte respecto al peligro latente de que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se desfiguren y se conviertan en un instrumento más del despojo en beneficio del rentismo extractivista.

1- El Plan Marco de Implementación y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo.



El AF estableció en su punto 6.1.1 la necesidad de construir un Plan Marco de Implementación (PMI) que debería contener un conjunto de propósitos, objetivos, metas, prioridades, indicadores, recomendaciones y medidas de política para la implementación de todos los acuerdos, incluyendo cronograma, priorización, instituciones responsables, fuentes de financiación y montos indicativos.

De igual manera con base en lo establecido en el PMI como parte de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se debe incluir un capí-



tulo correspondiente al Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos.

Así mismo el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016 estableció un artículo transitorio a la Constitución Política Nacional que plantea que hasta el 2036 el Gobierno Nacional debe incluir en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo un componente de paz con recursos adicionales a las inversiones ya programadas.

Al mismo tiempo el CONPES 3932 de 2018, señala con claridad como en el contexto del cumplimiento del AF es deber del ejecutivo en la elaboración del PND incluir un capítulo correspondiente al Plan Cuatrienal de Implementación de los acuerdos teniendo en cuenta la distribución del total de 501 indicadores del PMI:

"Como se estableció en el diagnóstico, la adecuada implementación del Acuerdo Final requiere de la incorporación del PMI en los próximos PND a través de planes cuatrienales de implementación durante los periodos de Gobierno 2018-2022, 2022- 2026, 2026-2030 y 2030-2034… En la subsección relacionada con la RRI, también se podrán tener en cuenta los compromisos de los planes nacionales para la RRI" (CONPES 3932, 2018 págs. 26 y 27. Negrilla propia)

2- La invisibilización y desfinanciamiento del Acuerdo Final en el PND.

Continuando la ruta de incumplimiento y desfinanciación del AF, tanto las bases del PND como su articulado no dan cuenta de lo pactado entre las partes, al tiempo que desconocen

tanto lo estipulado en el acto legislativo 01 de 2016 y el CONPES 3932.

El llamado Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas no solo no da cuenta del PMI y el AF en relación a lo que tendría que ser el Plan Cuatrienal de Implementación, sino que no explicita ningún tipo de recursos en el artículo 4° del Proyecto de Ley del PND que hace alusión a Plan Plurianual de Inversiones, dejando clara la desidia y desconocimiento estructural respecto al AF.

No obstante, al analizar las Bases del PND en la sección E del Plan Plurianual de Inversiones (págs. 1.131 a 1.136), es posible encontrar una relación a los recursos para la paz profundas inconsistencias.

Según los cálculos derivados del PMI en el PND las inversiones para la paz ascienden a $37,1 billones de 2018, apenas el 3,38% de los $1.096,1 billones de todo el plan.

No dejan de inquietar los siguientes asuntos relacionados con las inversiones que presumiblemente se asignarían para la implementación del AF:

a. De los $37,08 billones existentes en el Plan Plurianual de Inversiones para la paz (PPI-paz), apenas $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%.

b. Si sumamos los recursos contemplados para los planes nacionales de salud, educación y vivienda-agua potable, encontramos que estos concentran el 47,98% de todas las inversiones del PPI-paz con un monto de $17,8 billones, es decir el 71,4% de toda la RRI.

c. Por lo menos $13 billones de los $17,8 billones 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, tal y como lo obliga lo contemplado el Acto Legislativo 01 de 2016. Descontados los recursos estimados provenientes del SGP, la implementación del AF para los próximos 4 años contaría con apenas $24 billones, que equivale al 46,2% del pago por servicio de la deuda pública en un año, o el 72% de los gastos en seguridad y defensa en 2019.

d. La cartera más favorecida con la estructura de inversiones sería la de MinHacienda con $7,6 billones de los $37,1 billones del PPI-paz, 20,48%, si sumamos los $2,8 billones de los OCAD paz que permanecerían en manos de esta cartera si pasa el artículo que concentrará los recursos de inversión en este Ministerio, más los $4,8 billones de que quedan desde ya bajo la discrecionalidad de Carrasquilla.

e. Descontada la financiación por SGP y los recursos que pasarían a discrecionalidad de MinHacienda, los $1,3 billones de recursos propios de los municipios, los $2,5 billones de financiación privada y los $4,1 billones de cooperación internacional, las inversiones públicas para la paz no superarían los $8,6 billones para la implementación del AF en los próximos 4 años, menos de 1% del PIB.

f. Las cifras del punto de participación política y apertura democrática son menos que insignificantes, tratándose apenas $86.000 millones para cuatro años (0,23% de todo PPI-paz), aun cuando los recursos en esta materia tendrían que ser superiores a los $1,1 billones según el PMI.

g. Los recursos destinados para dar garantías de seguridad a las comunidades y líderes sociales son igual de reducidos, ya que los montos asignados son de apenas $47.000 millones, que se traducirían en $11.750 millo-

nes/año para sacar adelante el decreto 660 de 2018 que permitiría proteger a las comunidades, líderes y lideresas sociales.

h. En lo que respecta a la solución del problema de las drogas de uso ilícito se contemplan apenas $43.000 millones, $40.000 millones que corresponderían al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que significarían una inversión mensual por familia que ha firmado pactos para la sustitución de $6.313. Según el PMI la inversión para enfrentar el problema de los cultivos de uso ilícito debería ser superior a los $2,2 billones para los cuatro años.

i. En materia de victimas 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 victimas 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 1448.

3- Los PDET: De la perspectiva participativa al enfoque del control territorial para la extracción de rentas.

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 de municipios con altos niveles de pobreza, violencia, cultivos de uso ilícito 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 un obstáculo para al desarrollo de economías extractivas relacionadas con la producción minera y de hidrocarburos.

El objetivo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) se transforma de facto pasando de la gestión de los PDET que tenían por propósito el fomento del desarrollo y la superación de la pobreza de los territorios más vulnerables, a una lógica, en el marco de las ZEII de estabilización asociada a la consolidación de la seguridad y control social.

Esta visión empata con una institucionalidad agraria ligada a los agronegocios como se deriva a propósito de los nombramientos en la dirección de la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural de funcionarios ligados a Fedepalma y actividades mineras.



De esta manera se evidencia como las visiones estabilización, territorio, seguridad, legalidad y crecimiento económico se encuentran ligadas a una perspectiva de desarrollo de clusters de cadena de valor para negocios sustentados en la minería, hidrocarburos y agronegocios en

un contexto de control y disciplinamiento de la movilización social, así como desconocimiento y desfinanciación del Acuerdo Final de Paz.

9. LA SALUD EN EL PND 2018-2022: MÁS SOSTENIBILIDAD Y MENOS EQUIDAD

MARIO HERNÁNDEZ Y JULIÁN ORJUELA

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", en el sector de la salud se denomina "Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos", aunque se encuentre la mayor parte del articulado en la subsección 4 del "Pacto por la equidad", con el título "Equidad en la salud".

A pesar de usar el término "equidad", este componente se centra en el equilibrio financiero del sistema, comenzando por el pago de la deuda acumulada entre los fondos públicos y las EPS, y entre éstas y las IPS. Al mismo tiempo, focaliza aún más los recursos públicos y obliga a pagar a los no tan pobres y a los sectores medios.

La visión de "equidad" en salud que propone el gobierno Duque se centra en la idea liberal de garantizar las transacciones entre los agentes que se encuentran en el mercado regulado del aseguramiento, con premios y castigos para que cumplan lo que deben hacer en el sistema, mientras se focalizan cada vez más los recursos fiscales en los extremadamente pobres para incorporarlos al mercado. Esta visión reproduce las inequidades acumuladas entre regímenes, géneros, etnias y territorios, y no afecta las causas de la crisis permanente del actual sistema.

Saneamiento financiero del Sistema

La primera estrategia de sostenibilidad consiste en sanear las deudas, lo que significa cerca de 10 billones, según afirmaciones del ministro de salud. El artículo 133 sobre "sostenibilidad financiera" se refiere a "los servicios prestados por tecnologías en salud y servicios complementarios no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo", léase, el viejo No-POS del contributivo. El artículo 134 se centra en el No-POS del Régimen Subsidiado a cargo de los entes territoriales, pero hasta el 31 de diciembre de 2019, porque a partir del 2020 serán asumidos por la Nación, a través de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), según el artículo 127.



El pago de estos servicios No-POS puede acudir a los recursos disponibles en las cuentas de la ADRES, pero también a "títulos de tesorería", esto es, más deuda pública. De esta forma continuará la práctica de socializar las pérdidas y privatizar las ganancias, criterio que fortalece la relación entre el Estado y el gran capital en el sector salud, núcleo duro del plan de gobierno. Al mismo tiempo, con esta gabela el gobierno nacional podrá negociar el apoyo

de los actuales gobernadores y sus bancadas en el Congreso.

Focalizar en los ultrapobres

El artículo 138 pretende expulsar del régimen subsidiado a muchos colombianos, por medio del ajuste de la encuesta SISBEN, en su cuarta versión. Quienes queden en la clasificación SISBEN 3 aportarán proporciones de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) según la capacidad de pago, entre el 1% a 15%, como un aporte de "solidaridad". Cuando las personas sean identificadas con "capacidad de pago" deberán afiliarse al Régimen Contributivo. Sumado a lo anterior, el artículo 140 propone que los trabajadores independientes, rentistas de capital y con contratos diferentes a la prestación de servicios que ganen más de un salario mínimo, coticen sobre la base del 55% de sus ingresos, mientras se habla de exonerar de los aportes a algunas empresas en el artículo 141.

El sentido de estos ajustes no es más que hacer pagar contribución obligatoria a todo aquel que pueda pagar, dado que se disminuyó la tributación de las grandes empresas con la reciente reforma tributaria, siguiendo el viejo criterio neoliberal de la protección del capital para que genere riqueza, trabajo y "equidad".

Golpe presupuestal a la Salud Pública

En sintonía con el actual sistema de salud enfocado en la atención de la enfermedad, el PND propone recortar el presupuesto para la salud pública con el artículo 131, que modifica el artículo 52 de la ley 715 de 2001 sobre los recursos para este componente. La modificación implica que el 25% de estos recursos irían para subsidios a la oferta, y que los recursos no ejecutados pasen al nivel central. Esto debilita aún más a los entes territoriales para el cumplimiento de esta función. Pero también se reduce el monto total para oferta y salud pública del 20% al 10% de los recursos del SGP para los entes territoriales. Y esto, en contra del reconocimiento en las bases del Plan del predominio de la atención de alto costo sobre la visión preventiva y promocional de la salud pública, y de la debilidad de los entes territoriales para asumir la rectoría territorial del sistema.

El PND profundiza la mercantilización

Seguramente pensando en la posibilidad de contar con inversión extranjera en el sector, a partir de la intención de disminuir el número de EPS y fortalecer el oligopolio, el artículo 55 establece que la Supersalud deberá emitir su autorización al comprador, nacional o extranjero, del 10% o más de cualquier EPS. Entre tanto, con el artículo 56 continúa la presión sobre las empresas sociales del Estado, léase, antiguos hospitales públicos, con la figura del saneamiento fiscal y financiero que las obliga al equilibrio fiscal sin contar con las abultadas deudas por parte de las EPS.

El artículo 56, en sus parágrafos, permite la utilización de recursos de los entes territoriales en la contratación de servicios, incluso con "fundaciones sin ánimo de lucro", complementario con el artículo 131 que permite contratar prestadores públicos y privados con recursos de subsidio a la oferta en zonas apartadas, con lo que se avanzaría en la privatización del subsidio a la oferta y de la ejecución del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), al que ha quedado reducida la salud pública en el ámbito territorial.

Los artículos 135 y 136 profundizan la tendencia al pago directo por parte de la ADRES en los dos regímenes, con lo que cabría pregun-

tarse para qué sostener la figura de las EPS si el fondo público puede pagar directamente a los prestadores. Contradictoriamente, el artículo 137 habla de entregar incentivos a las EPS por resultados en salud de su población afiliada, tomando recursos de la cuenta de promoción y prevención que tan mal han utilizado.

El artículo 139 incluye a los "operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos" como agentes del sistema de seguridad social en salud, pero seguirán vigilados por la Superindustria y Comercio.

En conjunto, las medidas gubernamentales siguen la lógica de la "alineación de incentivos" de los agentes del mercado regulado del aseguramiento en salud, con la vieja práctica de premios y castigos, sin afectar las causas de la verdadera inequidad. Esta no es otra que la acumulación de brechas en salud entre territorios, entre población rural y urbana, entre poblaciones étnicas y no étnicas, entre generaciones, entre poblaciones con y sin situación de discapacidad y entre ricos, medios y pobres, como lo ha venido mostrando, entre otros, el Observatorio Nacional de Salud (ONS) del Instituto Nacional de Salud (INS).

Incumplimiento del acuerdo de paz y la salud rural

La ausencia más sentida en la estructura del PND es la implementación del acuerdo de paz. En particular, en el sector salud se esperaba la puesta en marcha del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR), como apoyo a la Reforma Rural Integral. Esta ausencia es un síntoma de la marginalidad del tema de paz en el PND, como una manera de "hacer trizas el acuerdo".

En síntesis, el PND habla de un conjunto de pactos: unos "habilitantes", que se supone realizan el proyecto de legalidad, emprendimiento y equidad; otros transversales, que recuerdan los viejos sectores de la administración pública y el asistencialismo para poblaciones "vulnerables"; y pactos regionales que implican acuerdos con las élites regionales en clave de extractivismo y agroindustria. No es extraño entonces que se pretenda minimizar el acuerdo de paz, como un pacto previo que tiende a desaparecer y a ser sustituido por estos nuevos "pactos sociales" entre el Estado y la sociedad colombiana.

En el fondo, el PND realiza en el sector salud el proyecto de garantizar a los grandes agentes del mercado de la salud sus utilidades, mientras obliga a pagar a todo aquel que tenga más de un salario mínimo y ajusta los incentivos para que todos, incluidos los usuarios, se comporten según el modelo del "pluralismo estructurado" que los ex ministros Juan Luis Londoño, en Colombia, y Julio Frenk, en México. Este modelo ha sido promovido en todo el mundo con el apoyo de los organismos internacionales, como el Banco Mundial y, desafortunadamente, los organismos de Naciones Unidas en salud, con el nombre de "Cobertura Universal en Salud" (CUS), de la cual Colombia es el ejemplo mundial.

10. DESREGULACIÓN FARMACÉUTICA E INEQUIDAD EN EL ACCESO A MEDICAMENTOS.

CLAUDIA VACA

Se presentan a continuación los comentarios



generales a los contenidos del tema de salud y sobre los artículos relacionados con la búsqueda de la contención del gasto público en medicamentos.

En el tema de salud, las propuestas del Plan, se orientan especialmente a gestionar los problemas de sostenibilidad financiera y es débil en la inclusión de estrategias para reducir las inequidades de la atención en salud de la población más vulnerable.

Un buen trazador de las brechas de acceso a servicios de salud es la demanda insatisfecha de medicamentos. La encuesta de calidad de vida de 2016 sugiere que la no entrega de medicamentos a la población colombiana es superior al 35% y que, en la Orinoquia o el Pacífico, ésta supera el 50%.

Sin embargo, algunas propuestas de la Ley del Plan, por ejemplo, las orientadas a transformar el régimen de transferencias (Artículo 131) y a transformar la prima (UPC) del régimen subsidiado (Artículo 138), podrían ir en detrimento de las acciones en salud pública y agravar la situación de acceso a servicios de salud, aumentando las brechas existentes.

Se entienden las preocupaciones asociadas al uso inadecuado de las transferencias por problemas de gestión o de corrupción, a la vez que las distorsiones que se generan por el beneficio de subsidios a las personas que tengan capacidad de pago; que intenta resolver el Plan de Desarrollo. Sin embargo, en uno y otro caso, las medidas sugeridas no se orientan a cambiar la estructura que los origina, ni considera acciones específicas sobre los responsables.

Así mismo, aunque es importante el interés por establecer una estrategia de cierre de cuentas y punto final a las deudas del sector, no se proponen medidas para eliminar los incentivos perversos que operan en el sistema de salud.

El Centro de Pensamiento “Medicamentos, Información y Poder” considera que las bases del plan, y el articulado de la Ley, omiten medidas para fortalecer la política farmacéutica nacional y más bien la debilita. La ausencia de recomendaciones y propuestas en esta materia, que permitirían incidir sobre los incentivos perversos que operan en el sistema, sugiere que el gobierno nacional desconoce las distorsiones e imperfecciones del mercado farmacéutico y el rol del Estado para resolverlas.

Si bien el plan propone establecer un techo a los valores de recobro de medicamentos al sistema de salud, esta medida es marginal. No se



hace ninguna mención al diseño o promoción de un modelo de gestión de las tecnologías en salud para reducir la presión de las empresas farmacéuticas para que sus medicamentos sean pagados con recursos públicos, con precios exagerados y que no aportan a los resultados en salud.

Tampoco se establecen medidas para aumentar la transparencia en el otorgamiento de patentes farmacéuticas o para mejorar los procesos de prescripción y uso de medicamentos.

No se consideran estrategias para incidir en la demanda irracional y consumo inadecuado de medicamentos, desconociendo las consecuencias que este sobre-consumo genera sobre los resultados en salud. Al igual que sucede con la industria de alimentos procesados o la industria del tabaco, en el paquete de impuestos saludables debería incorporarse el impuesto a la publicidad farmacéutica destinado, entre otras cosas, a financiar un fondo público para la formación independiente de los profesionales de la salud. Este tipo de impuestos son una medida recomendada en distintos países[16].

El plan no considera estrategias para la promoción del uso de medicamentos genéricos, ni medidas sancionatorias de las prácticas anticompetitivas que se observan frecuentemente en el sector farmacéutico.

En relación con este último asunto, en Colombia se adelantan campañas para desacreditar los medicamentos genéricos, que buscan deslegitimar algunas decisiones que fomentan la competencia en el sector. La industria farmacéutica multinacional ha emprendido una estrategia agresiva para derogar el decreto que reglamenta la entrada de versiones genéricas de medicamentos biotecnológicos al país (Decreto 1782 de 2014), argumentando que hace menos estrictos los criterios de evaluación del INVIMA para los competidores.

La ley del plan y sus bases ignoran la importancia de establecer estrategias deliberadas para fortalecer la autoridad sanitaria y aumentar la confianza ciudadana en la calidad de los medicamentos genéricos y así reducir la carga de noticias falsas sobre la ciudadanía.

Los contenidos del Plan de Desarrollo incluyen

16 La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sugirió "introducir un impuesto obligatorio a las actividades de promoción de la industria farmacéutica que sea utilizado Parliamentary Assembly. Report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Liliane Maury Pasquier. Text adopted by the Assembly on 29 September 2015 (30th Sitting). Resolution 2071 (2015) http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22154&lang=en

una serie iniciativas de ciencia, tecnología e innovación con un enfoque hacia la competitividad, en lugar de un enfoque hacia el desarrollo sostenible, sin articulación con políticas de fortalecimiento de acceso y calidad de la educación superior.

En contravía de las discusiones globales, que se encuentran en plena vigencia en espacios como al Organización Mundial de la Salud, el plan no hace una apuesta decidida por el diseño de una política de investigación biomédica para transformar las inequidades en salud y que permita resolver o atenuar las distorsiones del modelo de innovación que impulsa la industria de las tecnologías en salud[17].

Los contenidos del plan asociados a la investigación, en especial en relación con los temas de salud y ciencias básicas, tendrían que centrarse en la construcción de una agenda de investigación orientada a la solución de preguntas prioritarias para el bienestar la población colombiana y de los países de bajo y medio ingreso. Por ejemplo, el desarrollo de estrategias terapéuticas para problemas de salud prevalentes y sin alternativas de manejo, a la vez que al desarrollo de capacidades e infraestructura para la provisión de medicamentos que se han desabastecido del mercado global o regional, por falta de interés comercial de las empresas.

El Centro de Pensamiento "Medicamentos, Información y Poder" en 2018 publicó un documento con una serie de reflexiones a ser consideradas en las bases del Plan de Desarrollo del cuatrienio actual[18]. El documento establece la urgencia de atender necesidades insatisfechas y las inequidades en materia de acceso a medicamentos.

Para resolver estos problemas es necesaria una regulación robusta del mercado de medicamentos y la existencia de una política farmacéutica coherente, basada en los principios de solidaridad, transparencia y promoción de la competencia; como lo establece la Ley Estatutaria en Salud.

Un plan de desarrollo con este enfoque debería incorporar:



1. Medidas de regulación y promoción de la transparencia del mercado farmacéutico que permita tener "Medicamentos buenos y a buen precio".

2. Estrategias orientadas a resolver la demanda insatisfecha en el sistema de salud, que garanticen la "Entrega oportuna y completa de

17 WHO Technical Report: Pricing of Cancer Medicines and Its Impact disponible: https://www.academia.edu/t/a-MUCUGfx-2qAja/38247163/WHO_Technical_Report_Pricing_if_Cancer_Medicines_and_Its_Impact

18 Ver https://sdbiblioteca.org/pdf/AgendaEnSalud2018.pdf
Ver también los cuatro memorandos de campaña que se desarrollaron para difusión en las campañas de Congreso y Presidencia de la República. http://pensamiento.unal.edu.co/cp-medicamientos/resultados/memorandos-de-campana/

medicamentos".

3. Intervenciones e incentivos para promover la des-medicalización, la protección del medio ambiente y la reducción de la ineficiencia en el gasto público para un "Uso óptimo de medicamentos, sin desperdicio" e

4. Iniciativas asociadas a la promoción de la "Producción e investigación estratégica nacional de medicamentos".

11. LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PND: CENTRALIZACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y CONVIVENCIA CON LA CORRUPCIÓN.

MAURICIO GÓMEZ VILLEGAS

En este documento buscamos evaluar sintéticamente algunos elementos que incorpora el Plan Nacional de Desarrollo, PND 2018-2022, relativos a la gestión pública. Claramente todo el PND debería impactar en la gestión y las finanzas públicas. No obstante, nos circunscribimos a la evaluación de pactos, líneas y programas expresamente relacionados con la gestión pública.

El pacto XV del PND es Pacto por una gestión pública efectiva y contiene dos líneas: a) Transformación de la administración pública, y b) Gasto público efectivo. Los recursos definidos para este pacto en el plan plurianual de inversiones llegan a $7.268 miles de millones, es decir el 0,66% del total del PND para el cuatrienio. Por fuera de este pacto existen algunos planes que se relacionan o que inciden en la gestión pública. Se destacan: la profundización de la estrategia de gobierno electrónico y la transformación digital pública, reducción de la provisionalidad del empleo público y enganche de jóvenes en el sector público, acciones para mejorar la gestión y el control de recursos públicos en los territorios, gobiernos territoriales capaces y efectivos, entre otros.

Súper-competencias para el presidente.

El fortalecimiento de la gestión pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción pública son enunciaciones constantes en las bases de PND. En el proyecto de Ley de la expedición del PND, los artículos 181 y 182 plantean revestir de facultades extraordinarias al presidente de la República, por un término de seis meses, para reformar la estructura del Estado buscando modernizar la administración pública y para modificar la estrategia de monitoreo, seguimiento y control a los recursos del sistema general de participaciones. En teoría esta autorización podría alinearse con el propósito de conseguir una administración pública más efectiva y transparente. No obstante, no se discriminan los planes concretos que se llevarían a cabo, ni las metas que se alcanzarían con tales facultades para el conjunto del sector público. Los artículos mencionados entregarían unas potestades al presidente para, literalmente, cambiarlo todo. En el documento de bases, se señala que el presidente de la República "… liderará el proceso de reestructuración del modelo de control fiscal nacional y territorial, en coordinación con todas las entidades competentes…" (DNP, 2019; pág. 72). Pese a la necesidad de transformar el control fiscal en el país, es inconveniente el liderazgo del ejecutivo en la transformación de uno de los sistemas cen-

trales en el control de su gestión. El espíritu del PND revela una visión centralizadora de la gestión pública en beneficio del presidencialismo, con efectos inadecuados sobre la descentralización y las formas de control al ejecutivo.



Pocos compromisos contra la corrupción.

La articulación de políticas en el plan con las metas concretas en materia de transparencia no resulta clara. Por ejemplo, se plantea como meta que 225 entidades del orden nacional y territorial se vinculen en el cuatrienio al sistema de rendición de cuentas (DNP, 2019; pág. 1206). No obstante, en todo el plan no se define tal sistema, no se señala si será un nuevo entramado institucional o si se refiere al conjunto de instrumentos jurídicos e instituciones actualmente existentes, frente al cual 3742 entidades públicas deben rendir cuentas y ser objeto de control fiscal, incluso incorporando audiencias públicas (CGR, 2018).

Las enunciaciones en los planes relativos a compras públicas, publicidad y transparencia, transformación digital pública, capacitación a gestores, funcionarios y contratistas sobre conflictos de interés, entre otras, contrastan con la falta de compromiso sustantivo para enfrentar la corrupción (pese al nombre del objetivo "cero tolerancia con la corrupción"). Los artículos 41 y 42 del proyecto de Ley del PND, realizan ajustes a instrumentos jurídicos previos (p.e. Ley 1474 de 2011), precisando que las inhabilidades de los contratistas del Estado que tengan multas reiteradas e incumplan contratos públicos, tendrán vigencia solo por 3 años. Esto refleja acciones muy limitadas para enfrentar uno de los flagelos centrales de la gestión pública y la sociedad.

Hegemonía de los técnicos y lógica privada.

En cuanto al mejoramiento de la planeación para conseguir un gasto efectivo, resaltan las iniciativas contenidas en los artículos 35 y 36 del proyecto de Ley del PND. Uno de los temas más controvertidos ha sido la propuesta de unificación del presupuesto de inversión y de gasto en el Ministerio de Hacienda (artículo 35). Esta decisión tendría repercusiones sobre la planeación de largo plazo, sobre el proceso técnico que desarrolla el DNP y expresa un espíritu tecnocrático de centralización en Min-Hacienda. Por su parte, el artículo 36 plantea una modificación de un artículo de la Ley del plan de desarrollo del segundo mandato del presidente Santos, que incorporó la orientación a resultados del presupuesto de inversión. Lo propuesto en el actual articulado busca extender la evaluación de resultados también al gasto, lo que implica una mayor focalización en los instrumentos de medición del desempeño e introduce una complejidad sustantiva a la evaluación del gasto público. El presupuesto de gastos incluye mayoritariamente los gastos de personal y otras erogaciones fijas. El presupuesto por objetivos en el gasto salarial individualiza el comportamiento y la responsabilidad subjetiva de los funcionarios e introduce lógicas de gestión e incentivos que, en ciertas condiciones del sector público, pueden inducir oportunismo y rentismo.

Los artículos 33 (administración eficiente de recursos públicos), 34 (administración de activos

y pasivos financieros) y 153 (reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a desastres) del proyecto de Ley del PND, pretenden conseguir una mejor gestión de los recursos financieros del Estado. Es necesaria una mejor gestión de los recursos para conseguir los fines misionales del Estado. No obstante, las propuestas contenidas en tales artículos podrían llevar a que el Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, centralice recursos financieros operando como una instancia administradora de liquidez, ahora con racionalidad financiera privada. Esto podría entrar en conflicto con las prioridades y dinámicas de la descentralización funcional y hasta territorial. Asimismo, la perspectiva adoptada en el artículo 153 sobre la gestión financiera de los riesgos de desastres, que buscaría proteger las finanzas públicas, podría convertirse en vehículo de mayor financiarización del sector público (Trampusch, 2019). Todo lo anterior implicaría una mayor gestión financiera antes que operativa de los riesgos de desastres.

Reformas incesantes para que nada cambie.

Para finalizar, queremos remarcar el complejo horizonte de la gestión pública y sus incesantes reformas. Una característica común en estos procesos en las tres últimas décadas ha sido que las expectativas y las propuestas de reforma normalmente superan, por mucho, a sus logros (Pollitt, 2011). La consecuencia de ello es que las reformas se convierten en un fin en sí mismo, que justifica la acción de los burócratas y que sirven a los gobiernos para autodenominarse como verdaderos reformadores. El PND 2018-2022 mantiene esta tendencia. El 24 de enero pasado se expidió la Ley 1951 creando el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y fortaleciendo el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Con el artículo 84 del proyecto de Ley del PND se plantea la fusión de dicho ministerio y Colciencias, lo que resulta lógico y necesario. No obstante, el artículo 85 del proyecto de Ley modifica los objetivos del Ministerio, implícitamente eliminando la figura del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. El Pacto V, por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro cuenta con una destinación de $20.816 miles de millones de pesos, lo que representa aproximadamente el 1,9% del Plan Nacional de Inversiones públicas para los cuatro años. Debemos esperar para conocer los recursos concretos que se dirigirán al nuevo Ministerio y si se cumplirá con la meta de duplicar la inversión. No obstante, los planes y las metas establecidas, así como el presupuesto asignado, muestran

que el PND 2018-2022 está lejos de comprender la dimensión y los esfuerzos necesarios, así como la política pública que se requiere, para que la investigación científica y la innovación impulsen el desarrollo social y económico en el contexto de la cuarta revolución industrial. Esto refuerza el foco en la explotación de recursos naturales en todo el plan.



En conclusión, en materia de gestión pública el PND 2018-2022 no asume compromisos sustantivos para enfrentar la corrupción o para ampliar la transparencia; busca centralizar la planificación y gestión de la inversión y el gasto, profundizando la lógica de la gestión financiera privada de la liquidez pública y, por ello, podría impactar negativamente los procesos de descentralización; plantea unas competencias extraordinarias para el ejecutivo con el fin de realizar nuevas reformas del Estado, pero no precisa cuales son los planes, las acciones y las metas concretas de tal reforma. Esta carencia de metas claras en las reformas se evidencia en la modificación de los objetivos del recientemente creado Ministerio CT&I y en la sutil supresión del Sistema Nacional de CT&I. En síntesis, centralización, tecnocratización y pocos compromisos contra la corrupción.

12. LA ALIANZA POR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN: NI SEGURA, NI ALIMENTARIA, NI NUTRICIONAL

CRISTIAN MURCIA PEÑUELA Y SARA DEL CASTILLO MATAMOROS

Dentro del denominado Pacto por la Equidad, se incluye a la Seguridad Alimentaria y Nutricional - SAN, como alianza para una ciudadanía con mente y cuerpo sano (PND, 268). La SAN es presentada como un referencial restringido a la disponibilidad, consumo y aprovechamiento biológico, sin relación con las dimensiones humana y ambiental ganadas en la comprensión integral de la SAN en los últimos años, que permitió demostrar que no sólo está relacionada con la expresión individual que se manifiesta en la condición de salud y nutrición de la población, sino que depende de factores estructurales, sociales y económicos que esencialmente determinan el acceso y disponibilidad plena a los alimentos desde la zona rural a las ciudades. Mucho menos reconoce, la relación directa con el desarrollo integral del campo, y la construcción de procesos para alcanzar la soberanía alimentaria, como garantía para eliminar las brechas sociales, económicas y territoriales para el logro efectivo del derecho humano a la alimentación adecuada –DHAA-.

1. Las brechas alimentarias y nutricionales se desconocen

El PND desconoce las brechas alimentarias y nutricionales de las que debe partir, utilizando los resultados de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional -ENSIN- 2015 pero acomodando su interpretación y desconociendo el contexto de estos análisis.



Plantear que la prevalencia de la Inseguridad Alimentaria en el Hogar - INSAH- ha disminuido, poco más de tres puntos porcentuales a nivel nacional, como logro, cuando la cifra en sí misma es alta: 54,2%, pues significa que 1 de cada 2 hogares es inseguro, que adicionalmente las regiones Atlántica y Orinoquía y Amazonía presentan la mayor prevalencia de INSAH y aún las menores prevalencias correspondientes a la región Central y en Bogotá, afectan por lo menos, la mitad de los hogares.

Por otra parte, para los niños y niñas menores de cinco años evaluados en la ENSIN 2015, la prevalencia de desnutrición aguda en el ámbito nacional (1,6%) es mayor a la encontrada en el 2010 (0,9%), condición por lo menos contradictoria si se tienen en cuenta los cambios positivos en los índices de pobreza multidimensional de la población colombiana, en los últimos años reportados por el DANE.

A nivel nacional, la encuesta reporta prevalencia de retraso en talla en niños y niñas menores de 5 años de 10,8%, cifra aún lejos de la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM-, la cual establecía llegar al 8,0% para el año 2015, deudas que no se reconocen, las cuales ahondarán en situaciones nutricionales críticas para la población. En cuanto a la práctica de lactancia materna exclusiva, el resultado nacional es de 36,1%, distante de la meta internacional del 50% fijada por la OMS, sin considerarla prioridad, siendo en cambio una de las estrategias más debilitadas en la política desde hace varios años, a pesar de toda la evidencia de la lactancia materna como protectora de la salud y nutrición infantil.

2010, y no considera sus causas estructurales, como el cambio de la dieta por patrones hegemónicos de alimentación y la ausencia de políticas de producción, acceso y abastecimiento de alimentos frescos y saludables. El documento reconoce la altísima prevalencia en la población escolar y adolescente de 24%, pero no se propone una disminución como acción de la política pública.

Por último, no considera cifras de producción, distribución, de alimentos relacionadas con el acceso a los alimentos y la capacidad de las familias para consumir una dieta sostenible y saludable, lo cual refrenda la afirmación de un PND donde la SAN, no tiene que ver con una perspectiva amplia de lo alimentario, explicando porque las acciones de política se centran de nuevo, sólo en programas asistenciales y subsidios condicionados, sin avanzar en acciones para abordar las causas estructurales de las problemáticas alimentarias y nutricionales.



2. El enfoque del riesgo: focalización perversa

El enfoque de riesgo, implica medición a partir de la discriminación de grupos específicos e intenta enfocarse en solucionar problemas alimentarios y nutricionales, pero prestando atención sólo a los casos más críticos. En el PND se expresa claramente este enfoque, el cual no es igualitario, discrimina a favor de quienes tienen la urgencia, sin invertir en procesos preventivos, resolviendo estas problemáticas a partir de la focalización de programas asistenciales para poblaciones más vulnerables.

La ruta para la atención a la desnutrición aguda, como una estrategia central, se enfoca en tratar la desnutrición desde la medicalización de un problema social, lo que evidencia dos vertientes. La primera incorporando una barrera en aspectos de disminución de mortalidad única y exclusivamente, en procesos en curso de desnutrición aguda con estados patológicos de resorte del sistema de salud y la segunda, está orientada a que una vez superada o ante la ausencia de condiciones patológicas en curso de la desnutrición aguda, se acuda a la oferta institucional, derivada de la asistencia alimentaria, justificada a partir de la focalización expuesta en el PND para regiones como la Guajira, el Chocó y otras zonas dispersas.

A lo largo de la construcción de metas, el PND, introduce una contradicción conceptual, pues con el ánimo de cumplir con el requisito de respaldar las acciones de política con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, no se percatan de que el marco referencial de estos, por lo menos en lo explícito, está lejos del enfoque de riesgo, se anclan más en poner en

cuestión los cambios de un modelo de desarrollo depredador del ambiente y caminar hacia un desarrollo sostenible que es condición para alcanzar el ODS2, para lo cual se requiere el logro de la mayoría de los ODS y es la base para garantizar para toda la población -DHAA-.



3. Regresividad del derecho a la alimentación:

El PND, desplaza lo acordado en el primer punto de los acuerdos de paz firmados en La Habana, que incluye la construcción del sistema progresivo de derecho a la alimentación, donde se establece la construcción de una política alimentaria y nutricional, basada en el incremento paulatino de la producción alimentaria, la generación de ingresos y la creación de condiciones de bienestar orientado al acceso a tierra, infraestructura, riego, vivienda, agua potable, asistencia técnica, entre otros aspectos, que en el PND desaparece, y se enmarca única y exclusivamente en programas de subsidio condicionado.

El Programa de Alimentación Escolar mantiene su perspectiva puramente asistencialista, no se refinancia a pesar de las evidencias de recursos exiguos y su implementación sigue centrada en la tercerización, que ha permitido los mayores robos y desvío de los recursos con los que se debería garantizar una alimentación digna de los niños y niñas escolares.

El PND no reconoce que la alimentación constituye una de las principales áreas de regulación pública, pues en torno a ella, se generan importantes conflictos de intereses entre diferentes eslabones y actores de la cadena agroalimentaria que tratan de configurar los regímenes y modelos alimentarios. El impuesto a las bebidas azucaradas, el control a la comercialización de alimentos infantiles y los sucedáneos de la leche materna y la proliferación de alimentos industrializados, no es prioridad para las entidades gubernamentales. No se retoman por otra parte los pocos logros dentro de las instituciones para impactar con acciones, las graves consecuencias de estas prácticas en la salud y nutrición de la población colombiana, donde la epidemia del sobrepeso y la obesidad hoy coexiste con la deficiencia de micronutrientes, la anemia y la mortalidad por desnutrición que lleva a Colombia a ser uno de los países con mayores problemáticas asociadas a la doble y triple carga nutricional.

La Alianza por la SAN no articula todos los eslabones requeridos para pensar como país, en un verdadero sistema alimentario sostenible, que implica entender que de ellos hacen parte desde la producción, distribución y consumo, así como la dependencia con los sistemas ambientales que incluyen animales, plantas, recur-

sos hídricos y medioambientales, en general. En lo agrario, se impacta de manera negativa el logro de la SAN, puntualmente se enfoca en la misma fórmula usada en los anteriores cuatro planes de desarrollo propuestos para el país; acciones de control territorial cívico-militar, continuidad del modelo extractivista, prioridad en la agenda para el agronegocio y alianzas estratégicas que generan descampesinización de las zonas rurales de Colombia.

Finalmente, en el capítulo de descripción del Plan Plurianual de Inversiones 2018- 2022 por pactos (PND, pág. 1108) indica que del 0,04% del presupuesto del llamado Pacto por la equidad, se destina para la Alianza por la SAN, siendo la segunda línea, con menor inversión del pacto en su totalidad, evidenciando la poca importancia de la SAN en el PND y asegurando su ausencia en la agenda política del presente gobierno.

13. LA POLÍTICA LABORAL EN EL PND DEL GOBIERNO DUQUE: SIN RECURSOS Y LESIÓN PARA EL SALARIO MÍNIMO

MARIO ALEJANDRO VALENCIA, ENRIQUE DAZA, SNEYDER RIVERA, MARÍA CAMILA CARVAJAL Y HAROLD RODRÍGUEZ

Este gobierno ha querido mostrar ante los ojos del país el tema del emprendimiento como un eje estructural del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Esta situación ha despertado el interés de muchos, y a su vez, las dudas de otros, ya que el concepto de emprendimiento incluido por los distintos gobiernos. Schumpeter (1942) lo define como la forma de reformar o revolucionar el patrón de producción, cuestión que en el actual PND no se plantea, más allá de la mención de un término que apenas cuenta con 2,2% de los recursos del Plan Plurianual de Inversiones, cifra inferior a la 'nueva forma de producción' del sector minero, al cual se le destinan el 8,9% de los recursos. Esa es la receta del plan para impulsar la formalización y la productividad, recetas que no cambian lo que ya se venía haciendo.

Es así como en términos de empleo y creación de puestos de trabajo este Plan Nacional de Desarrollo no propone nada nuevo comparado con sus antecesores, por lo que la estructura laboral seguirá siendo la misma: plagada de una cantidad de ocupados informales y denominados 'cuenta propia', bajo el calificativo de emprendedor, y que según Confecámaras, del total de 1.532.290 empresas activas y renovadas en 2017, 36,5% son empresas generadoras de empleo formal, en tanto el 63,5% restante son empresas que o bien no generan empleo o lo hacen de manera informal.



Las bases del PND 2018-2022 establece que se crearán alrededor de 1.607.000 ocupados durante los próximos 4 años, cifra similar al promedio de creación de ocupados entre 2010

y 2018, de los cuales el 62,5% se esperan que sean formales y el restante 37,5% que sean informales. Asimismo, se espera que el sector que más aporte a la creación de empleo en el país sea el sector con la mayor tasa de informalidad (66,7% de los ocupados del sector[19]), el comercio. Este sector aportaría el 27,6% de la creación de empleo en el país, eso quiere decir alrededor de 443.000 nuevos puestos de trabajo, según el PND.



Lo planteado en términos de creación del PND no resuelve en nada el problema sobre el desempleo estructural en el país, el cual ha presentado un aumento constante en los últimos tres años y ya para 2018 se ubicó en una tasa de 9,7%. Tampoco hay un planteamiento claro sobre la creación de puestos laborales de calidad en el país, en el cual la informalidad (medida por pensiones), resulte en reducciones significativas de este indicador, el cual en 2018 llegó al 63%, lo que quiere decir que de 22.457.000 ocupados en el país, tan solo 8.300.000 cotizaban al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (SGSSP) y dentro del PND no hay un planteamiento claro para atacar esta realidad que aqueja a los colombianos.

19 Cifra de referencia para el año 2018 en 23 ciudades y áreas metropolitanas.

Bajo estas premisas, hay tres artículos que atacan variables fundamentales como el salario mínimo y la cotidianidad laboral en el país:

- *Artículo 48: CÁLCULO DE VALORES EN UVT[20]. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas, estampillas, presupuestos y costos estatales actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario -UVT a 2019. En adelante, las actualizaciones de estos valores también se harán con base en el valor de la UVT vigente.*

Este artículo se convierte en el ataque más certero al salario mínimo en el país y lo que plantea es su debilitamiento para su posterior modificación o eliminación, lo cual repercute directamente en las asignaciones salariales de los trabajadores, pero también el piso mínimo de jubilación en el país, actualmente protegido bajo norma constitucional. Para tener una referencia sobre lo que esto implica, la UVT actualmente es determinada por la DIAN bajo criterios como la inflación, además, es establecida antes de que termine el año (generalmente noviembre), por lo que la actual Comisión Tripartita existente sindicados, trabajadores y gobierno perdería sentido. En términos numéricos es posible ver que desde 2006 el promedio anual de crecimiento de la UVT es de 4,2%, mientras que el salario mínimo es 5,6%.

20 Unidad de Valor Tributario.

• *Artículo 140: COTIZACIÓN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes con ingresos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Para estos trabajadores la totalidad de los costos y deducciones imputables a la actividad generadora de renta se entiende incluida dentro del porcentaje excluido de la base de cotización.*

Los independientes por cuenta propia, los rentistas de capital y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 55% del valor de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

A pesar de los recientes anuncios del presidente Iván Duque sobre la eliminación de este artículo, lo cierto es que se planteó el golpe al rubro que más trabajadores tiene el país, los 'cuenta propia'. Para la OIT, "si bien el trabajo por cuenta propia puede verse como una estrategia de supervivencia en los países más pobres donde las personas no tienen otro medio de generar ingresos, también puede ser una señal de creatividad y espíritu empresarial en las economías más desarrolladas" (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2018). Evidentemente la realidad sigue siendo la primera. En países como Grecia, Estados Unidos y Japón la participación de este grupo de personas en los ocupados es de 34,1%, 6,4% y 10,6% respectivamente, mientras que en Colombia esa proporción llega al 43,6% (9.791.000 personas), convirtiéndolo en el país con más trabajadores bajo esta condición de la OCDE (promedio de 17%).

• Literal g, artículo 181: Crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la administración central, en razón del ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el presente artículo, así como señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos sin crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.



Este literal se da dentro del marco de las facultades extraordinarias al Presidente de la República, en el cual se contempla la modificación de la nómina estatal, ya sea para crear o suprimir empleos como está establecido en este literal, lo cual podría afectar seriamente los empleos actuales, teniendo en cuenta el plan de reducción de gastos del Estado mencionados desde la discusión de la pasada Ley de Financiamiento de 2018, la cual establecía unos ahorros por parte del gobierno por más de un billón de pesos.

Estos hechos muestran que no hay un ataque a las condiciones de empleo precarias que hoy viven los colombianos, adicionalmente la lesión al salario mínimo terminaría debilitando una de las variables determinantes para el crecimiento y posterior desarrollo del país, la demanda interna impulsada por los hogares colombianos. En este sentido, el famoso emprendimiento que plantea este gobierno no va más allá de las mismas políticas ya existentes y con recursos mínimos, tan solo el 2,2% ($ 23,8 billones) del plan de inversiones van para este pilar 'estructural' del PND, y tan solo el 1% del mismo plan van para la formalización, el emprendimiento y la dinamización empresarial ($ 10,5 billones).

14. SISTEMA DE PENSIONES EN COLOMBIA: PROTECCIÓN PARA LAS AFP

MARIO ALEJANDRO VALENCIA, ENRIQUE DAZA, SNEYDER RIVERA, MARÍA CAMILA CARVAJAL Y HAROLD RODRÍGUEZ

Estrechamente ligado con lo que sucede con la política laboral, está el camino para iniciar una reforma pensional de forma algo disfrazada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, la cual promueve una profundización de beneficios para las Administradoras de Fondos Pensionales (AFP), dominada por tres grupos financieros: Grupo Aval, Grupo Empresarial Antioqueño y Scotiabank, a su vez estas cuentan con recursos por $ 234,6 billones al término de 2018, producto de las cotizaciones para pensión de los trabajadores. Entretanto, en el sistema público de pensiones, Colpensiones para el 2018 administró recursos por $ 7,3 billones, con una alta carga pensional producto de la herencia del Instituto del Seguro Social (ISS). Esta simple situación muestra la desventaja a la cual está sometida Colpensiones comparado con las AFP. Adicionalmente, este PND se concentra en dar mayores beneficios al sistema privado y por ningún lado se hace referencia al fortalecimiento de Colpensiones.



En las Bases del PND se hace la siguiente mención:

"MinTrabajo, en coordinación con MinHacienda y el DNP, promoverá modificaciones normativas para mejorar el sistema de protección a la vejez. De ser necesario, se debe permitir la flexibilización de las condiciones con las que se accede a la seguridad social, en particular para quienes devenguen ingresos inferiores a un salario mínimo, en concordancia con el piso mínimo de protección social. Se deberá superar la competencia entre el Régimen de Prima Media y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad; se buscará que se complementen para eliminar los incentivos que los hacen incompatibles. En estas medidas regirán criterios actuarialmente justos y financieramente sostenibles" (Bases del PND 2018-2022, pág. 323).

Bajo la mención del gobierno, este propone una especie de supresión de competencia en-

tre el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) en manos del sector privado y del Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) a cargo del sector público, con el fin de que el sistema pensional sea financieramente sostenible como lo menciona la página 323 de las Bases del Plan. Este falso dilema de la sostenibilidad financiera ya ha sido bastante estudiado por distintos académicos, las cifras muestran que Colombia hoy no tiene un alto cargo para financiar el sistema pensional. El gasto público en pensiones, por parte del gobierno, apenas asciende a 3,9% del PIB, cifra inferior al registro de otras naciones como: Francia (13,8% del PIB), Japón (10,2%), Alemania (10,1%) e incluso está por debajo del promedio de la OCDE (8,2% del PIB).

A pesar del argumento de la sostenibilidad financiera para el sistema pensional, el artículo 119 del PND establece:



Artículo 119: REAJUSTE DE PENSIONES. Modifíquese el parágrafo del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras y a las administradoras de fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad cubrir el riesgo del incremento que podrían tener las pensiones cuando el aumento del salario mínimo mensual legal vigente sea superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el respectivo año. Igualmente podrá establecer mecanismos de cobertura para los riesgos judiciales, los cuales deberán ser definidos por el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional determinará los costos que resulten procedentes en la aplicación de estos mecanismos de cobertura. El Consejo Superior de Política Fiscal -Confis otorgará aval fiscal para estas coberturas.

Asimismo, el artículo 3 del decreto 36 del 14 de enero de 2015, establece una cobertura de la siguiente manera:

- Cobertura positiva: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público pagará a las aseguradoras el faltante en reserva matemática, para que la misma refleje el valor actuarial de las obligaciones futuras. Se reconocerá cuando el deslizamiento observado descrito en el artículo 1 del presente decreto sea mayor al parámetro de deslizamiento descrito en el artículo 2 del presente decreto.

- Cobertura negativa: Las aseguradoras pagarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un monto equivalente al exceso de reserva matemática, para que la misma refleje el valor actuarial de las obligaciones futuras. Se reconocerá cuando el deslizamiento observado descrito en el artículo 1del presente decreto sea menor al parámetro de deslizamiento descrito en el artículo 2 del presente decreto.

- Cobertura neutra: No habrá intercambio de flujos entre el Ministerio de Hacienda y

Crédito Público y las aseguradoras. Este escenario ocurrirá cuando no haya diferencia entre el parámetro establecido en el artículo 2 del presente decreto y el deslizamiento observado descrito en el artículo 1 del presente decreto. También ocurrirá en los casos de las rentas vitalicias que reconocen mesadas superiores al salario mínimo legal mensual vigente y cuyo cálculo de reservas no se ve afectado por los ajustes anuales en salario mínimo.

¿Cómo es el procedimiento actualmente?



Artículo 5 del decreto 36 del 14 de enero de 2015:

"La aseguradora de vida podrá solicitar ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y crédito Público (OBP) la inscripción al mecanismo de las rentas vitalicias emitidas en el año calendario anterior. Podrás inscribirse las rentas vitalicias inmediatas y diferidas definidas en los artículos 80 y 82 de la ley 100 de 1193".

Financiación actual del salario mínimo por encima de la inflación en las AFP

Artículo 8 del decreto 36 del 14 de enero de 2015:

"El pago de la cobertura a que haya lugar será soportado por la Ley anual de Presupuesto, en los términos del artículo 346 de la Constitución Nacional y se realizará en cumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 7 del presente Decreto de forma anual, de acuerdo con la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) dentro del marco de sus competencias y de la Ley, y en todo caso, dentro de los recursos previstos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo".

Efecto fiscal del artículo 119 del PND

El gobierno lo que pretende con esta medida es que, a todas las modalidades de pensión, existentes en el régimen privado de pensiones, se le realice una cobertura adicional diferentes a la renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida (como está contemplado actualmente).

A noviembre de 2018, las AFP tenían 151.871 pensionados en el país, de ellos:

- 61.769 personas (40,7%) se pensionan con renta vitalicia inmediata
- 83.038 personas (54,7%) se pensionan con retiro programado
- 7.064 personas (4,7%) por otras modalidades

Teniendo en cuenta esta información, la cobertura empezaría aplicar para personas que tienen retiro programado, la mayor cantidad de personas pensionadas en las AFP.



Cabe recordar que hoy la cotización de las personas se distribuye de la siguiente manera hasta 4 SMMLV:

- Cuenta individual: 11,5%
- Comisión de administración: 1,06%
- Seguros de invalidez y sobrevivencia: 1,94%
- Fondo de Garantía de Pensión Mínima: 1,5%

Nuestros cálculos arrojan que la cobertura del Gobierno Nacional por esta medida, le ha costado al país cerca de $ 18.866 millones entre 2007 y 2018. La estimación para 2019, sin tener en cuenta lo que dice el PND es que el costo ascendería a $ 8.328 millones.

De llegarse aprobar el artículo 119 de la actual propuesta del PND 2018 – 2022 incluyendo las demás modalidades de pensión en la cobertura diferencial para los fondos de pensiones y aseguradoras, el costo llegaría para 2019 a cerca de $ 20.476 millones ($ 12.148 millones más que la estimación sin PND), si tenemos como supuesto que el 51% de los pensionados en el régimen privado se jubilan con un salario mínimo. Esta cifra iría creciendo año tras año conforme se siga dando un aumento en el número de pensionados.

A esta medida se sumarían la creación del piso mínimo de protección social (artículo 113), el cual establece una cotización para personas que ganan menos de un salario mínimo al sistema BEPS, a su vez, el artículo 117 establece:

Artículo 117: PROMOCION DE LOS BENEFICIOS ECONOMICOS PERIODICOS. En el evento en que los afiliados al Sistema General de Pensiones obtengan como prestación sustituta una devolución de saldos o indemnización sustitutiva de vejez, estos recursos serán trasladados al mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos para el reconocimiento de una anualidad vitalicia en las condiciones legales vigentes, excepto en el evento en que el afiliado manifieste su decisión de recibir dicha prestación, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación del documento o acto que la define. El gobierno reglamentará la materia y las especificaciones para la asesoría por parte de las administradoras de pensiones.

Esto, sumado a la lesión del salario mínimo contemplada en el capítulo anterior, lesionarán la pensión de los trabajadores colombianos, ya que el gobierno lo que pretende es un esquema de beneficios por debajo del salario mínimo y un eventual marchitamiento del RPM y de Colpensiones.

15. PND IMPUESTOS Y EQUIDAD, GOLPE A LA CLASE MEDIA

JAIRO VILLABONA

El Plan Nacional de Desarrollo PND, plantea aspectos que afectarán principalmente los ingresos de la clase media en esencia los traba-

jadores formales y los por cuenta propia, como ha venido ocurriendo desde las últimas reformas tributarias, no se vislumbra ni en la Ley de Financiamiento, ni en el PND como se logrará una tributación más equitativa, que cumpla con la función de redistribución de los impuestos, ni que estos en realidad sean progresivos como lo contempla la Constitución Nacional en el Artículo 363, esto implica que Colombia continuará como uno de los países más inequitativos del mundo, figurando siempre entre los tres primeros desde 2011, de acuerdo con las cifras del Banco Mundial.



De acuerdo con las estadísticas del Banco Mundial, en 2011 fuimos el No. 2, en 2012 el No.2, en 2013 el No. 1, en 2014 el No. 3, en 2015 el No.2 y 2016 el No. 1. Esto es el reflejo de la política fiscal y económica en Colombia, en donde no se ha logrado que los impuestos cumplan con su función de redistribución del ingreso y la riqueza, al contrario, vamos de mal en peor, en 2016 teníamos el Gini más alto de los reportados por el Banco Mundial.

Es muy grave que en la Ley de financiamiento, se siga privilegiando el capital y las megainversiones de los hiperricos y grandes grupos económicos, no se entiende como un inversionista perfectamente puede recibir de dividendos $10.000 millones al mes y paga un impuesto de renta del 15%, mientras que un trabajador que gane $16 millones al mes con una familia de 5 personas puede pagar el 37%, el Plan de Desarrollo, en nada corrige ningún aspecto de inequidad, por el contrario, incluye una mini reforma tributaria en la que desmonta subsidios a la energía al estrato 3 y disminuye los del 1 y el 2, también aumenta el valor de aportes de los trabajadores por cuenta propia, aquellos que cuentan con unas condiciones de seguridad social muy precarias, finalmente se realizan cambios en los licores, que disminuirán aún más los ingresos de los departamentos.

Es preocupante la introducción de un falso piso de Protección Social, especialmente para las y los trabajadores rurales, y trabajadores dependientes o independientes con ingresos “inferiores a un salario mínimo”, que desmonta las garantías mínimas del SGSSI proponiendo que estos accedan a salud subsidiada, Beneficios económicos periódicos (BEPS) y micro seguros, en vez de pensión, salud, riesgos laborales y caja de compensación familiar, derechos consagrados en la legislación colombiana y elementos indispensables del trabajo decente. Hasta el momento no se conocen tablas que indiquen el monto de estos que han llamado beneficios periódicos, pero de acuerdo a cálculos preliminares estos montos son muy bajos y no garantizan las mínimas necesidades.

Para acabar de completar, por ningún lado se incluyeron los recursos que ofreció el Gobierno $4,5 billones para la educación pública en el cuatrienio. Lo más delicado es que este plan se basa en supuestos sin ningún tipo de seguridad, es un tiro al aire, los precios de los combustibles y minerales nadie los puede garanti-

zar y son buena parte del sustento del PND, no se preocupa por un desarrollo industrial sostenido, se habla de una economía naranja, que en realidad es un globo, sin cifras creíbles.

Desmonte del Subsidio a la Energía para estrato 3



Aunque no es un monto considerable, el desmonte del subsidio de energía para el estrato 3 impactará levemente el gasto de los hogares, teniendo en cuenta que tendrían que pagar $12.000 más en la tarifa de energía, hoy en día en promedio este estrato paga un poco más de $70.000 al mes, este subsidio es del 15%. Sin embargo, sumado a normas que en los últimos años se dirigen a generar un mayor recaudo que golpean esta capa social y no realmente a quienes más ingresos y riquezas tienen, van a lograr un menor consumo de este importante grupo poblacional y por ende un menor desarrollo. Así mismo también se plantea que en los estratos 1 y 2, se haría una reducción del 10%.

De acuerdo con la actual vicepresidenta, este subsidio al estrato 3, representa más de un billón anual, esto implicará con seguridad, que el consumo también disminuya en al menos el mismo monto. La vicepresidenta da como solución a la eliminación del subsidio, que se cambien los electrodomésticos viejos que tiene este estrato, de esta forma ahorrarán energía, sin embargo, no se analiza que estas familias no cuentan con los recursos para realizar estos cambios de manera automática de la nevera, la lavadora, el calentador, etc., muchos de ellos ni siquiera tienen acceso al crédito.

Trabajadores independientes que tendrían que cotizar sobre el 55% de sus ingresos y no sobre el 40%

Los trabajadores independientes por lo general pertenecen a los estratos medios de la población, es decir la mayoría en estrato 3. Los trabajadores independientes en su mayoría son aquellos que no tuvieron la oportunidad de encontrar un trabajo formal, con todas las garantías laborales, trabajan por su cuenta de forma precarizada. Estos trabajadores independientes no cuentan con las prestaciones sociales de las que sí gozan los trabajadores en las organizaciones, no tienen derecho a primas, cesantías, vacaciones, reconocimientos, bonos, muy difícil acceso al crédito etc.

Para estos trabajadores el hecho de disminuir su escaso ingreso mensual familiar, definitivamente tendrá como resultado, al igual que en el caso anterior un menor consumo desmejorando las condiciones de vida de su grupo familiar. No parece coherente que precisamente el gobierno se fije en estos ciudadanos de medianos ingresos para cubrir los déficits que existen en salud.

Supongamos un padre de familia promedio con dos hijos y con un contrato mensual de $3.000.000, él verá mermados sus ingresos netos anuales en $1.567.188 como se puede apreciar en el siguiente ejemplo, lo que para una familia de estos ingresos definitivamente si es muy significativo, incluso podría cambiar su vieja nevera como lo sugiere la vicepresidenta y así bajaría su consumo de energía.

Cambios en tarifas de licores



Entre las modificaciones planteadas en el PND, se encuentra el alza que se dará en materia de impuestos a las bebidas alcohólicas en el país. En el artículo 148 del proyecto de ley se modifica el artículo 50 de la ley 788 de 2002, con el cual se aumenta el monto de las tarifas del impuesto que pagan los licores.

Con este cambio los licores, aperitivos y similares, tendrán que pagar 500 pesos por cada grado de alcohol. En cuanto a los vinos y aperitivos vínicos se estableció una tarifa de 350 pesos por cada grado de alcohol. Anteriormente los licores, los vinos y aperitivos de 750cc y hasta 35 grados de alcohol pagaban $256 por cada grado y los mayores de 35 grados pagaban $420 por cada grado.

Este cambio, va implicar un aumento significativo en el precio de estos licores, lo cual se ve reflejado en una disminución en el consumo, este menor consumo se dará en los estratos bajos, para las personas de ingresos altos esto será inmaterial.

Los recursos para la salud en los departamentos se verán mermados, estos ya se habían afectado por los beneficios que se les dieron a los licores importados, en razón a la contracción en la tarifa del impuesto ad valorem, introducido en la Ley de Licores, que fue requisito para que el país pudiera acceder a la OCDE.

Finalmente, a pesar de que, en el PND, se hace mención en forma amplia al catastro, por ninguna parte se aprecia que exista la intención de realizar prontamente la actualización catastral que implique mayores ingresos para los municipios. En un estudio que está en desarrollo, se pudo apreciar que la mayoría de los congresistas tienen en promedio más de 8 predios por persona, esta es una clara razón por la cual no se puede esperar que exista la voluntad para que esto cambie. Otro aspecto negativo es la amplia legislación sobre concesiones mineras, figura que ya no existe casi en ningún país del mundo.



16. LOS VACÍOS DE LAS POLÍTICAS DE PLANEACIÓN EN COLOMBIA: UNA REVISIÓN A LA PROPUESTA DEL PND 2018-2022

JAIRO ALONSO BAUTISTA



Los estados modernos han tomado como una de sus principales premisas, la necesidad de establecer criterios de planeación para el desarrollo, como una parte fundamental de sus sistemas de política pública, podría afirmar incluso que el arte de gobernar es en sí mismo la capacidad de planear y llevar a cabo los planes propuestos. La acción del Estado y particularmente del gobierno, es una permanente pregunta sobre el ¿Qué vamos a hacer durante un determinado periodo de tiempo? ¿Que esperamos lograr al final de dicho periodo?

En el fondo de estas preguntas gravita la noción de desarrollo: la gestión estatal o la gestión de un gobierno, deben atender al logro de unos objetivos de desarrollo, y en el fondo, la idea de desarrollo implica la apuesta por el logro de una situación general de mejora de las condiciones de la población que deben ser alcanzadas por medio de un conjunto de estrategias y acciones de gobierno o mediante una serie de políticas de Estado.

La diferencia entre planeación estatal y planeación gubernamental, es que la primera tiene perspectivas de mediano y largo plazo, que sobreponen intereses y objetivos nacionales a los de corto plazo que usualmente acompañan la gestión gubernamental. Bajo esta premisa es fundamental señalar que mientras los ejercicios de largo plazo suelen ser el resultado de profundos acuerdos sociales sobre intereses fundamentales, los de gobierno tienen un carácter más pragmático y constituyen alternativas o estrategias diferentes (basadas en criterios ideológicos, políticos o de coyuntura).

La política de planeación en Colombia data de los años 40 del siglo XX, cuando los principios de planeación estatal fueron incorporados en la Reforma Constitucional de aquel año, desde aquel entonces se creó una institucionalidad que edificó un proceso de planificación vinculando metas de mediano plazo (10 años) hasta que en los años 70 comenzó la confluencia entre los planes de desarrollo y los planes de gobierno, llegando al término de que en la Constitución del 91, ambos términos se hicieron equivalentes y se ordenó la construcción de planes de desarrollo para la formalización y el impulso de los planes de gobierno.

La construcción de planes y metas de largo plazo se vio de pronto obstaculizada por un sistema normativo que funde las propuestas de gobierno con las de Estado, y dificulta la obtención de resultados concretos en temas que requieren la permanente acción guberna-

mental: en cuatro años no es factible solucionar problemas estructurales como la pobreza, la desnutrición infantil, o el control del territorio o aún más, en cuatro años es muy difícil cambiar la estructura productiva o energética de un país o alcanzar elementos como la pacificación o la integración social.

Sin acuerdos sobre lo fundamental, los planes de gobierno se convierten en rutas hacia lo desconocido, una puesta en escena de una serie de propuestas de campaña que responden en muchas ocasiones a los elementos de coyuntura (un ataque terrorista, un escándalo mediático, etc.) que son elementos que los políticos en disputa aprovechan para ganar campañas y elecciones. Las lecturas de la realidad pueden en sí mismas alterar el rumbo de las acciones del Estado: un gobierno puede hacer una lectura sobre la realidad de un país, y cuatro años después otro gobierno hacer una lectura totalmente opuesta de esa misma realidad.



De igual manera, los planes de desarrollo solamente generan un alto nivel de debate en el momento de su formulación o aprobación, mas no así el final de los mismos: nadie se pregunta o cuestiona si los objetivos y metas propuesta se alcanzaron, o simplemente quedaron en el papel de la retórica. Y menos importante es la participación del conglomerado de la sociedad: en Colombia el Consejo Nacional de Planeación -que se supone el representante de la sociedad entera- cumple la labor de convidado de piedra, puesto que la ley le dio atribuciones asesoras y consultivas, pero no tiene la capacidad de incidir realmente en los términos de las propuestas del gobierno de turno, es más, muy pocos saben quiénes son y cómo se eligen los miembros del Consejo.

Es en este contexto que se debe comprender el alcance de las propuestas del Plan de Desarrollo del gobierno Duque: en un sentido constituyen un viaje hacia lo desconocido que principalmente es una repetición de lugares comunes propios de la lectura desacertada de la realidad que el uribismo -y en términos del modelo económico no solo del uribismo- hacen del país: un país atrapado en la violencia terrorista realidad que en parte es anacrónica luego del logro del proceso de paz con las FARC, que amenaza de entrada toda la institucionalidad construida en el marco de las negociaciones con dicha guerrilla, y que ignora la evolución de los nuevos fenómenos de seguridad.

En este sentido, la propuesta del plan de desarrollo parte -además de rendirle un homenaje innecesario y erróneo al caudillo Álvaro Uribe Vélez- de las mismas premisas que sustentaron los principios de la Seguridad Democrática y



el Estado Comunitario de los años 2002-2010: vinculación del Estado con los privados para garantizar la seguridad -política de informantes 2.0 que tan fatales resultados tuvo-, un Estado que deja a los particulares y a la racionalidad mercantil el desarrollo de amplios sectores de la economía -el agro, la minería, y en general el crecimiento económico que dependerá en buena medida de los esfuerzos de los "emprendedores"- una centralización del poder en el ejecutivo central y especialmente en organismos "técnicos" como el Ministerio de Hacienda, con el único objetivo de establecer una política de ajuste continuo que estrangula el desarrollo de sectores esenciales.

Este viaje al pasado que es como mirar al futuro en un espejo retrovisor implica también una mayor concentración de la propiedad rural, una santificación de las ocupaciones ilegales de reservas ambientales y forestales, una confusión sobre la propiedad de las tierras, típica de un régimen de terratenientes que ve con desconfianza los avances de la JEP porque sería ella la que develaría quien se apropió ilegalmente de las tierras en medio de la distracción del conflicto armado.

De otra parte, también es la repetición de los mismos diagnósticos de otros gobiernos desde Gaviria hasta Santos: una política plenamente asistencialista en lo social, que reduce al ciudadano a un mendicante del Estado, la limitación de los derechos sociales con retóricas de

mérito -ejemplo Generación E- y una política ociosa y especulativa en materia económica donde los juegos de casino están al orden del día: la apuesta por un crecimiento basado en las finanzas y la explotación de recursos minero energéticos, cuya estabilidad ya todo el mundo conoce, se basa en factores que el país no controla en absoluto: el precio de los commodities, la fluctuación de los valores en las bolsas internacionales.

Es un sistema de planeación que proyecta sobre unos enormes mares de incertidumbre, unas propuestas de gobierno que conducen a campos donde es imposible gobernar porque no hay control de los escenarios y donde se reduce todo a la "expectativas racionales" y seguramente a un par de rezos y buenas energías para que todo salga como se espera.

Esto adobado con un conjunto de recetas cargadas de eufemismos como "eficiencia", "innovación", "economía naranja", "equidad", que no conducen a lugares concretos en términos de desarrollo. Y que prometen solamente ser saludos a la bandera que marcan una línea de continuidad con otros gobiernos.

A la larga la pregunta válida es: ¿Cuál es el país al que pretende conducirnos el gobierno Duque? Porque por lo visto hasta el momento la visión de desarrollo es una mezcla curiosa de lo viejo y lo nuevo, cargada de retórica y con elementos potencialmente negativos para el grueso de la población colombiana.

El Plan de Desarrollo propuesto por Duque potencia los defectos de nuestro sistema de Planeación: impide la construcción de procesos de Estado (política de paz, restitución de tierras), continúa con políticas y enfoques que han fracasado rotundamente en dar resultados (desarrollo económico, equidad) a tal punto que se ha preparado un nuevo arsenal estadístico que al final por cuenta de cambios en las mediciones nos hará menos pobres (clase media a partir de 420.000 mensuales) y seguramente más prósperos sobre el papel.

Pero adicional a ello es incapaz de construir acuerdos sociales sobre lo fundamental, es un documento que acude a la misma dosis de farándula que se le conoció al presidente en campaña: insistir en el espectáculo sin sustancia en lo fundamental, llamando "pacto" a lo que simplemente es un conjunto de imposiciones que quiere pasar en el legislativo con la menor cantidad de discusión posible.

17. EL RETORNO A LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA DE URIBE: LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA PROPUESTA EN EL PND

LIZETH MONTERO PIEDRAHÍTA

La política de seguridad y defensa del gobierno Duque no contiene sorpresas y bien puede ser caracterizada como una nueva edición de la Seguridad Democrática de Álvaro Uribe Vélez. A través de expresiones modernas que pretenden mostrar una supuesta "trasformación estratégica de la seguridad" se desarrollan las líneas de: i. Intervención integral, ii) Construcción de legalidad y iii) Emprendimiento y equidad, como compontes de un "círculo virtuoso", que, bajo esta concepción, pretende la consolidación del Estado de derecho en los territorios.



Breve contexto

La conceptualización que inspira el documento de bases del Plan Nacional de Desarrollo - PND, el articulado del proyecto de ley del plan y los documentos de política pública que han sido promulgados en materia de seguridad y defensa por el gobierno Duque, parten de una misma postura, que se caracteriza por un reiterado negacionismo respecto de verdades históricas como la existencia y persistencia de un conflicto armado interno en Colombia. Dichas posturas hace carrera en ámbitos que van desde lo institucional, como la ratificación del nombramiento de Darío Acevedo en la dirección del Centro Nacional de Memoria Histórica[21], hasta el impacto en las relaciones internacionales por cuenta de las declaraciones ante el Sistema de Naciones Unidas del Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, en las que el gobierno sostiene que la prueba de la inexistencia de conflicto armado de carácter interno, se encuentra dada por la Resolución Presidencial que da por terminada la mesa de diálogo con el Ejército de Liberación Nacional[22].

Dicha lectura, resulta en exceso contradictoria, pues mientras por una parte se argumenta que para que el Gobierno reconozca un conflicto de esas características se requiere de "unas condiciones para la existencia de ese conflicto, que son la unificación de mando, control terri-

21 "Pese a la polémica, Gobierno nombra a Darío Acevedo en la dirección del Centro de Memoria". Revista SEMANA, 19 de febrero de 2019. Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-nombro-a-dario-acevedo-en-la-direccion-del-centro-de-memoria-historica/601972

22 Francisco Barbosa Delgado, Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, entrevista concedida a la W Radio el 28 de febrero de 2019. Recuperado de: http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/por-que-el-gobierno-niega-la-existencia-de-un-conflicto-armado-con-el-eln/20190228/nota/3870312.aspx

torial y por supuesto unas actividades sostenidas" [23], por otra, el PND parte de la existencia actual de "vacíos de autoridad[24]" que requieren de una acción integral, lo que supone claramente que no es posible afirmar que el Estado sea en la actualidad, el único titular del control de la totalidad del territorio nacional.

Lo peor: ZEEI un nuevo nombre, para unas viejas conocidas: Las Zonas de Consolidación Territorial



Las denominadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral - ZEII, se presentan en el PND como la fórmula orientada al logro del "control institucional del territorio", a través de la desarticulación y neutralización de las amenazas internas, tradicionales y contemporáneas. Las coincidencias conceptuales entre la política de la Seguridad Democrática cuyo centro de acción fueron las Zonas de Consolidación Territorial[25] y los fines descritos para las ZEII en el PND de Duque son absolutas.

Realizado un ejercicio comparativo entre el Pacto por la Legalidad (2018 – 2022) [26] y la Política de Seguridad Democrática (2002 – 2010)[27], se encuentra que ambas propuestas coinciden en elementos tales como: Disuasión para la defensa y la seguridad combinada con otras acciones (diplomacia); protección de la población y seguridad ciudadana, así como la infraestructura; acción unificada y coordinada del Estado (acciones y políticas); sustituir la economía ilícita por lícita. Uribe proponía eliminar el negocio de las drogas ilícitas; fortalecimiento institucional, y la eficiencia y bienestar (consolidación del control del territorio nacional).

La política de seguridad y defensa propuesta en el "Pacto por la legalidad" recoge integralmente las banderas de la política de Seguridad Democrática que, con el argumento nominal de priorizar la protección de la población y la lucha contra el terrorismo, terminó por convertirse en el escenario de graves y reiteradas violaciones a los derechos humanos que hoy siguen siendo objeto de investigación y juzgamiento. En la época de la Seguridad Democrática, además de cometerse las ejecuciones extrajudiciales, mal llamados "falsos positivos", también pudieron identificarse otras prácticas institucionales de las Fuerzas militares y de Policía del Estado que condujeron a: i. La ruptura del principio de distinción entre población civil y combatientes,

23 Ibídem

24 "El pacto por la legalidad plantea un nuevo abordaje de la seguridad, desde una perspectiva amplia, que materializa el paso del control militar y policial a un control institucional de los territorios, buscando consolidar la presencia del Estado en toda su extensión nacional y, en particular, en aquellos territorios vacíos de autoridad" (Bases PND, p. 244).

25 Plan Nacional de Consolidación. Directiva Presidencial 01 de marzo de 2009.

26 "Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad". Recuperado: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190206-Abece-de-la-Politica-de-Defensa-y-Seguridad-para-la-Legalidad-el-Emprendimiento-y-la-Equidad.aspx

27 "Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos". Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. 2008

ii. El sometimiento de las autoridades civiles al poder militar, iii. Impunidad, connivencia y favorecimiento de los grupos paramilitares y iv. La suspensión permanente de los derechos a la libertad, intimidad, libertad de comunicaciones y locomoción, entre otros[28].

Mayor preocupación generan las recientes definiciones en relación con los funcionarios que estarán al frente de la ejecución de las líneas estratégicas de seguridad al interior de las fuerzas militares y de policía [29], pues podríamos estar ante el inminente retorno a los desmanes de la política de Seguridad Democrática ya conocidos.

Defensores de DDHH y líderes sociales en grave riesgo y sin respuesta institucional

Con una cifra de asesinatos selectivos que llega casi a los 500 después de la firma del Acuerdo Final de Paz, la situación de los defensores de derechos humanos y líderes sociales se presenta como uno de los temas que debía ser prioritario en la agenda de la formulación de la política pública en materia de seguridad. Sin embargo, la visión que ubica el PND y desarrolla el Plan de Acción Oportuna - PAO [30] no representa nada distinto a la repetición de lo fallido, en relación con la recomendación e implementación de medidas materiales de protección que han probado ser insuficientes.

Tanto el PND como el PAO reducen el problema a la existencia de economías y actores ilegales, desconociendo estructuralmente factores de violencia sociopolítica que se encuentran ligados directamente a la acción que líderes y defensores desarrollan en sus territorios, que los visibilizan y que aumenta su riesgo, como la reivindicación de derechos de sus comunidades, la reclamación de restitución de tierras, la protección de sus recursos naturales, la oposición a proyectos minero energéticos, la promoción de la participación política, la sustitución de cultivos de uso ilícito, entre otras causas que generan la amenaza [31].

Por ninguna parte aparece el desmantelamiento de las organizaciones denominadas sucesoras del paramilitarismo dentro de los propósitos de la política, ni mucho menos se incorpora el marco legal e institucional del Acuerdo Final de Paz en relación con la concepción de la seguridad humana, que proponía una comprensión integral de las amenazas, situando el despliegue institucional en la garantía del acceso a derechos fundamentales a manera de prevención y protección, el respeto por los derechos humanos y la realización de los valores democráticos.

Movilización y protesta social: Otro enemigo a combatir

Por su parte, el panorama para los escenarios de movilización y protesta, derechos constitucionales legítimos de los ciudadanos, no resulta nada esperanzador. Para el PND, estos son resultados de una deficiente gestión de los

28 Colombia: Socavando el estado de derecho y consolidando la impunidad. Comisión Internacional de Juristas.

29 Ejemplo de ello constituye el anuncio de la nueva cúpula de la Fuerza Pública (Ejército y Policía), en la que brillan con mérito propio, los nombres de al menos 9 generales vinculados a investigaciones por la comisión de ejecuciones extrajudiciales entre los años 2002 y 2008. "¿Falsos positivos 2.0?". Revista SEMANA, 27 de febrero de 2019. Recuperado:

30 El Plan de Acción Oportuna (PAO) fue creado mediante decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018. https://www.semana.com/nacion/articulo/nueve-generales-estarian-involucrados-en-casos-de-falsos-positivos-segun-hrw/603042

31 "¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el Post Acuerdo". Comisión Colombiana de Juristas. 2019

conflictos sociales y las tensiones que existen en los territorios, lo que permite que "intereses particulares" lleguen a cooptar mecanismos de participación que así instrumentalizados, carecen de toda legitimidad. Así pues, probablemente vendrá un reforzamiento de los lineamientos para el tratamiento y limitación de la protesta social, sobre la base de respuestas policivas e incluso con la intervención de las fuerzas militares como ocurrió durante la vigencia de la política de Seguridad Democrática y más recientemente en el paro cívico en Buenaventura (2017) o durante el desarrollo del Paro Nacional Agrario y Popular entre agosto y septiembre del año 2013 [32].

El PND 2019 – 2022, da cuenta de auténticos retrocesos en materia de garantías y de una Seguridad Democrática que retorna en un discurso en el que el que la consolidación de la legalidad y el Estado de Derecho, se sitúan como la cortina de humo que cubre arbitrariedades y abusos.

32 "Voces del Suroccidente: Violaciones e infracciones a los derechos humanos cometidas en el suroccidente colombiano durante el Paro Nacional Agrario agosto septiembre 2013". Red de Derechos Humanos "francisco Isaías Cifuentes". 2013

BIBLIOGRAFÍA

- ACUERDO GENERAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA (2016), Oficina del Alto Comisionado de Paz. Bogotá.

- Beinstein, Jorge. "Crisis petrolera y declinación sistémica mundial." Mundo Siglo XXI, Revista del Ciecas-IPN 10.36 (2015): 13-26.

- Botta, A., Godin, A., & Missaglia, M. (2016). Finance, foreign (direct) investment and dutch disease: the case of Colombia. Economia Politica, 33(2), 265-289.

- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONOMICA Y SOCIAL (2018A). CONPES 3932: LINEAMIENTOS PARA LA ARTICULACIÓN DEL PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL CON LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y SEGUIMIENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONOMICA Y SOCIAL (2018B). Anexo B CONPES 3932, Plan Marco de Implementación: Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

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

- "El 2019 luce despejado, pero ojo con 2020": Entrevista de Juan José Echavarría- Gerente del Banco de la República con la revista Semana, 10 de Febrero del 2019 en https://www.semana.com/.../el-2019-luce-despejado-pero-ojo-con-2020...de.../600806

- "El problema de la Cuenta Externa de Colombia", Sergio Clavijo, "La República", 13 de Marzo del 2019, en https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/el-problema-de-la-cuenta-externa-de-colombia-2839068

- FAO-BID, Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe (FAO, Chile, 2007), p. 46.

- Farah, N. (2016). Fracking and Land Productivity: The Effects of Hydraulic Fracturing on Agriculture. In Implications of North American Energy Self-Sufficiency, 34th USAEE/IAEE North American Conference, Oct 23-26, 2016. International Association for Energy Economics.

- Meng, Q. (2017). The impacts of fracking on the environment: a total environmental study paradigm. Science of the Total Environment, 580, 953-957.

- OBSSAN, 2016. Construyendo caminos hacia la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia. Centro Editorial Facultad de Medicina. Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá.

- Ocampo J.A. Misión Rural: una nueva ruta para el desarrollo del campo colombiano. Revista Javeriana 2014; 809: 15-19.

- Pérez O. (2007) TLC y pueblos indígenas: entre el saqueo y la resistencia. Colección Autonomía Indigena. ISBN 978-958-95143-5-1

- "Recuperación Insostenible", Eduardo Sarmiento Palacio, "El Espectador", 10 de Marzo del 2019, en https://www.elespectador.com/opinion/recuperacion-insostenible-columna-844043

- Restrepo, Darío I. y Peña, Camilo A., (2018). "Economía política de la descentralización y de la recentralización. (1986 – 2016)". En Estupiñán Achury, L., Moreno González, G. y Montiel Márquez, A. (Coords.). La cuestión territorial a debate: España y Colombia, Universidad Libre, Bogotá.

- Restrepo, Darío I., (2016). "Ajuste estructural y función de los gobiernos locales. Evolución histórica de la doctrina ortodoxa", En Décsi Arévalo, editora. Soberanía política y regímenes monetarios. Experiencias históricas, (2016), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- Tanzi, V. (2000, 10). Taxation in Latin America in the Last Decade. International Monetary Fund and Carnegie Endowment.


EDUCACIÓN....
PAZ
DESARROLLO
COLOMBIA