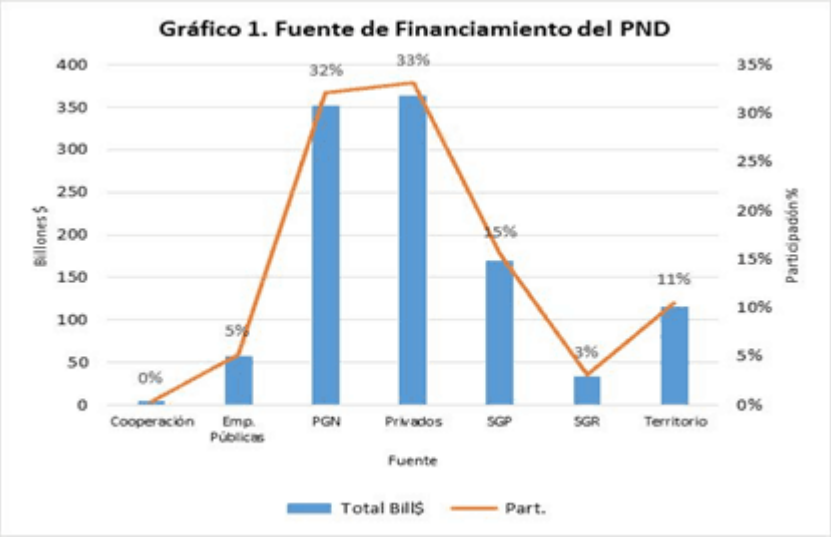
Imprimir

El Plan Nacional de Desarrollo tiene dos componentes: Las Bases del Plan y el Plan Plurianual de Inversiones -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, en lo fundamental, el Presupuesto General de la Nación (PGN) para los años fiscales 2019 (*aprobado y en proceso de ejecución*), 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.

De igual manera, las Administraciones que presentan el Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo han buscado por este medio realizar cambios normativos de diversa índole, por ejemplo: 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. De ahí que la lectura del articulado deba realizarse con mucho detenimiento.

En esta aproximación al PND se busca presentar cierto detalle del PPI, buscando mostrar el divorcio existente con las Bases.



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 y al Presupuesto General de la Nación (Gráfico 1 y Cuadro 1).

Sin embargo, esta estructuración tiene sus matices. Al organizar las fuentes del SGP, del SGR y de los recursos propios de las Entidades Territoriales en un sólo rubro, la agregación asciende a cerca del 30% del PND[1]. 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 del PND 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 se les pueda co-administrar esas asignaciones a efecto de lograr cierta "complementariedad" y "concurrencia" con las regiones[2].

El Pacto que más recursos tiene es el de Equidad (46%) (Cuadro 1), 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 Constitución Política[3] (Cuadro 2).

Así mismo, en el Pacto por la Equidad aparecen los recursos de las pensiones ($30 billones en el Presupuesto General de la Nación 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 presupuestales del Gobierno nacional que aparecen en el PPI.

La distribución de los recursos del SGP en los diferentes programas de inversión (Cuadro 3) permite observar que estos recursos apalancan múltiples actividades o programas, con lo cual 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. Éste manejo de los recursos del SGP le resta transparencia y credibilidad al PND.

En el marco del SGP, hay una apuesta en el PND para que los recursos especiales para la población indígena sean administrados por las autoridades de los resguardos, previo cumplimiento de los requisitos que exige los decretos 1953 de 2014 y 623 de 2018; una demanda de las comunidades indígenas que aún no ha sido atendida. Adicional a lo anterior, los recursos que definen y orientan el Pacto número XII "por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom" no se visibilizan en el Plan Plurianual de Inversiones, según el Gobierno nacional "resultan ser transversales". Algo similar sucede con los recursos del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (Artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016).

Pacto por la legalidad

El otro Pacto en importancia, no solo en el marco de los recursos, sino desde el punto de vista ideológico y político de la Administración del Presidente Ivan Duque, 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 que va a tener el gasto militar (Fuerzas Militares y Policía Nacional) en los próximos 4 años (Cuadro 4).

La principal fuente de apalancamiento de este Pacto corresponde a los recursos del PGN (96%), los cuales se concentran en la línea de "Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana[4]" (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

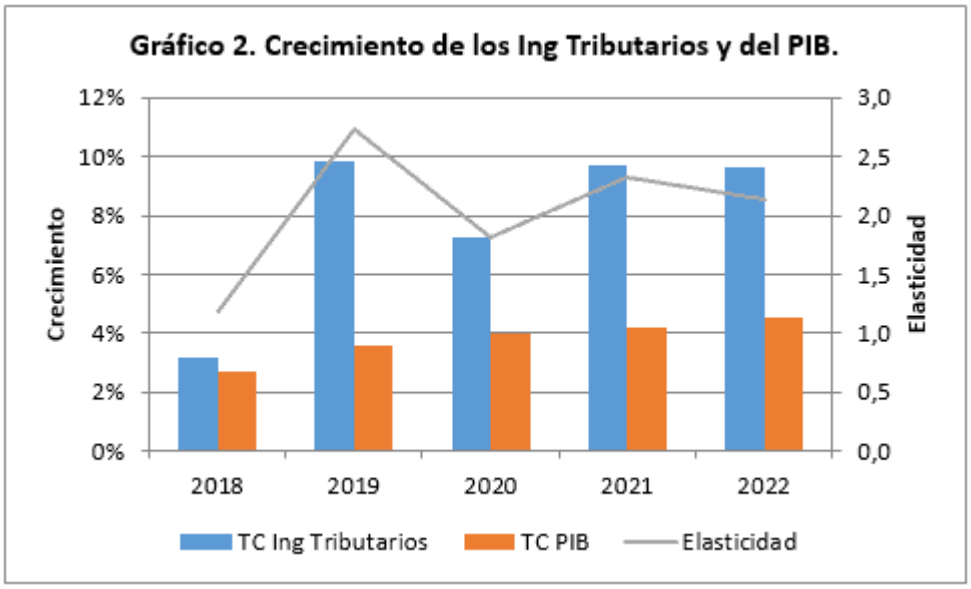
en toda Colombia, para todos”[5].

¿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 (Cuadro 5).

De igual manera, también destaca el rubro de “consistencia macroeconómica” (32%)[6], que 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[7], 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 (Gráfico 2).



Esta situación da como resultado, una elasticidad de los ingresos fiscales superiores a dos (2)[8], lo cual no es usual en la historia de la hacienda pública en Colombia. Al calcular la elasticidad de los ingresos tributarios del GNC, con base en los datos publicados por ellos en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la elasticidad promedio fue de 1.022 con una desviación estándar de 0.052 para el periodo 1994 – 2017.

Este hecho permite afirmar que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se encuentra desfinanciado por el lado del Presupuesto General de la Nación, 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 en cierta medida 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 cerca de 30 billones de pesos y en el Presupuesto General de la Nación 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 no avanza en este campo.

Algo similar sucede con la reforma rural integral. La Misión Rural recomienda que se realicen inversiones adicionales anuales en diferentes áreas de intervención (Cuadro 6). Ahora bien, si se acepta que buena parte de esas intervenciones se corresponden con las del Plan Marco de Implementación, la conclusión es que las asignaciones que aparecen en el PGN del año fiscal 2019 como en el PND, son insuficientes para cumplir con el PMI y el desarrollo rural integral que se requiere.

El Gobierno nacional tiene una política minera-energética en su Plan de Desarrollo, pero no tiene 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 a recursos del PGN, 44% al sector privado, el 6% al SGP, el 7% a regalías y el 9% a las entidades territoriales. Estas metas de inversión que aparecen en el PND y que muchas tienen una inercia presupuestal, están muy 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) como regional (Cuadro 7) y que no contemple una política clara para el principal insumo de producción agropecuaria como es la tierra, es lo que ayuda a afirmar que el PND tiene una política agropecuaria acorde con la inercia presupuestal que traen los rubros de cada una de las Unidades Ejecutoras que conforman el sector y los intereses de los agentes del *statu quo*.

El PND, en el Pacto por el Emprendimiento, la formalización y la productividad expone sus estrategias para el sector rural y la tierra en el aparte de “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”.

Allí se plantea como objetivo “Impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria y agroindustrial y el desarrollo rural, promoviendo condiciones que dinamicen

la provisión de bienes y servicios, la inversión privada, la innovación y el emprendimiento para la generación de oportunidades de crecimiento y bienestar de toda la población rural"; y en la estrategia número 1, asociada con el tema de la tierra se señala: "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" y como instrumentos están: i) Promover la distribución equitativa de la tierra con el "barrido predial masivo" a través del "esclarecimiento de las condiciones reales del territorio, mejorar la intervención institucional por oferta, facilitar la prestación de bienes y servicios sectoriales requeridos para acceder a la tierra, y promover un ordenamiento productivo"; e, ii) Impulsar "el acceso inclusivo a la tierra, mediante la definición y reglamentación de su uso y beneficios, para que responda a las realidades del territorio y del país, de forma que se garantice una mayor capacidad de gestión, control y claridad sobre los predios de la Nación y que haga efectivo el cumplimiento de la función social de la propiedad en el campo (Pág. 160).

En la versión de las Bases del Plan entregadas al Congreso de la República junto al articulado, ya no aparece la estrategia de implementar el "ordenamiento productivo de la Frontera Agrícola Nacional, realizando una "zonificación en su interior que promueva la reconversión productiva. Todo esto se desarrollará con un enfoque de sostenibilidad ambiental, y que desestimule la sobreutilización y la subutilización del uso del suelo" (Pág. 233. Primera versión).

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 del Plan Nacional de Desarrollo (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 Plan Plurianual de Inversiones del PND y que su apalancamiento correspondan 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 del Plan Nacional de Desarrollo 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.

Cuadro 1. Distribución de las Fuentes de Financiamiento								
Pacto / Fuente	Cooperacion	Empresas Públicas	PGN	Privados	SGP	SGR	Territorio	Total Billones de $
I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia	0,6%	0,2%	97,0%		0,3%	0,0%	1,8%	126
II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	1,9%	0,0%	25,7%	57,7%	0,7%	4,0%	9,9%	24
III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	0,4%	0,0%	28,1%	29,6%	29,4%	1,6%	10,9%	508
IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo			29,2%		11,8%	18,0%	40,9%	12
V. Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro			5,7%	69,4%	3,6%	17,7%	3,6%	21
VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional		2,2%	62,3%	17,1%	0,2%	2,6%	15,5%	48
VII. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento		8,5%	25,8%	63,0%	0,1%	1,6%	0,9%	18
VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos	0,1%	20,5%	33,1%		21,2%	4,1%	21,0%	44
IX. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades		46,6%	2,5%	50,5%		0,0%	0,4%	98
X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja		1,8%	11,4%		29,9%	5,1%	51,7%	6
XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y victimas	5,6%		86,3%		2,4%	0,0%	5,7%	13
XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad			19,2%		54,7%	0,7%	25,4%	1
XV. Pacto por una gestión pública efectiva			99,1%		0,2%	0,7%	0,0%	7
XVI. Pacto por la Descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones			11,7%		9,4%	26,8%	52,1%	56
XXVI. Consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales			0,4%	99,6%				117
Total	**0,4%**	**5,3%**	**32,1%**	**33,1%**	**15,4%**	**3,1%**	**10,6%**	**1.096**

Cuadro 2. Programas del Pacto por la Equidad (Billones de pesos)						
	2019	2020	2021	2022	Total	%
Calidad, cobertura y fortalecimiento en la educación inicial, preescolar, básica y media	40.202	40.692	43.330	45.672	169.896	33,45%
Aseguramiento y administración del Sistema General de la Seguridad Social en Salud - SGSSS	24.528	24.246	24.876	25.565	99.215	19,54%
Salud pública y prestación de servicios	14.253	14.127	14.188	14.418	56.987	11,22%
Calidad y fomento de la educación superior	12.080	11.836	11.049	10.790	45.755	9,01%
Acceso a soluciones de vivienda	10.477	10.394	10.261	10.555	41.687	8,21%
Desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes y sus familias	6.800	7.215	7.484	8.185	29.683	5,84%
Formación para el trabajo	2.773	2.887	2.888	2.920	11.468	2,26%
Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	2.927	2.705	2.581	2.825	11.038	2,17%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Empleo Público	2.223	2.247	2.292	2.498	9.260	1,82%
Fomento a la recreación, la actividad física y el deporte para desarrollar entornos de convivencia y paz	2.243	2.077	1.990	2.081	8.392	1,65%
Inclusión productiva de pequeños productores rurales	1.558	1.450	1.355	1.420	5.783	1,14%
Protección Social	1.555	1.339	1.329	1.341	5.564	1,10%
Sin nombre	565	536	508	481	2.089	0,41%
Generación y formalización del empleo	451	533	536	526	2.045	0,40%
Formación y preparación de deportistas	487	491	467	473	1.917	0,38%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Inclusión Social y Reconciliación	308	420	399	399	1.526	0,30%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Trabajo	218	233	244	224	918	0,18%
Fomento de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación del sector trabajo	222	221	219	218	879	0,17%
Mejoramiento de la habitabilidad rural	346	178	135	155	815	0,16%
Inspección, vigilancia y control	183	177	185	195	740	0,15%
Gestión de recursos públicos	183	143	70	116	512	0,10%
Administración y vigilancia de las carreras administrativas de los servidores públicos	90	55	56	248	448	0,09%

Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Salud y Protección Social	126	121	85	76	408	0,08%
Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género dentro de las entidades de los niveles nacional y territorial desde el Sector Presidencia	45	44	45	46	181	0,04%
Levantamiento y actualización de información estadística de calidad	101	33	34	6	174	0,03%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Registraduría	39	36	34	33	142	0,03%
Derechos fundamentales del trabajo y fortalecimiento del diálogo social	12	19	20	21	72	0,01%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Deporte y Recreación	17	19	17	14	67	0,01%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Cultura	11	11	14	12	49	0,01%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Educación	31	4	4	4	43	0,01%
Mejoramiento de la planeación territorial, sectorial y de inversión pública	27	2	3	4	36	0,01%
Productividad y competitividad de las empresas colombianas	16	7	6	1	29	0,01%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Información Estadística	14	4	4	5	27	0,01%
Gestión para impulsar el desarrollo integral de los y las jóvenes desde el Sector Presidencia de la República	7	6	6	7	26	0,01%

Cuadro 2. Programas del Pacto por la Equidad (Billones de pesos)						
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**Total**	**%**
Posicionamiento en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales	1	1	2	1	5	0,00%
Gestión de espacios para fortalecer el desarrollo integral de la primera infancia desde el sector Presidencia	3	-	-	-	3	0,00%
Sanidad ambiental	1	1	0	0	2	0,00%
Promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario	0	0	0	0	1	0,00%
Total	125.121	124.511	126.715	131.535	507.882	100,00%

Cuadro 3. Distribución por programas de inversión del SGP en el PND (MM$)						
	2019	2020	2021	2022	MM$	%
I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia	**91,0**	**94,3**	**101,8**	**107,6**	**394,8**	**0,23%**
Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, prevención, convivencia y seguridad ciudadana	0,2	0,2	0,2	0,2	0,7	0,00%
Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	1,6	1,7	1,8	1,9	7,1	0,00%
Fortalecimiento a la gobernabilidad territorial para la seguridad, convivencia ciudadana, paz y post-conflicto	11,4	11,8	12,7	13,4	49,3	0,03%
Fortalecimiento institucional a los procesos organizativos de concertación; garantía, prevención y respeto de los derechos humanos como fundamentos para la paz	41,6	43,1	46,5	49,1	180,3	0,11%
Participación Ciudadana, Política y diversidad de creencias	8,3	8,6	9,3	9,8	36,0	0,02%
Sistema penitenciario y carcelario en el marco de los derechos humanos	28,0	29,0	31,3	33,1	121,3	0,07%
II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	**38,1**	**39,5**	**42,6**	**45,1**	**165,3**	**0,10%**
Infraestructura productiva y comercialización	17,3	18,0	19,4	20,5	75,2	0,04%
Productividad y competitividad de las empresas colombianas	20,8	21,5	23,2	24,6	90,1	0,05%
III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	**35.327,2**	**35.381,5**	**38.201,8**	**40.366,8**	**149.277,4**	**88,15%**
Acceso a soluciones de vivienda	203,1	210,4	227,0	240,0	880,5	0,52%
Aseguramiento y administración del Sistema General de la Seguridad Social en Salud - SGSSS	8.273,0	7.993,7	8.623,3	9.116,7	34.006,6	20,08%
Calidad y fomento de la educación superior	6,4	6,5	7,0	7,4	27,3	0,02%

Calidad, cobertura y fortalecimiento en la educación inicial, preescolar, básica y media	23.135,1	23.444,8	25.325,0	26.753,2	98.658,0	58,26%
Desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes y sus familias	674,5	699,0	754,0	797,1	2.924,6	1,73%
Fomento a la recreación, la actividad física y el deporte para desarrollar entornos de convivencia y paz	548,2	568,1	612,8	647,9	2.377,0	1,40%
Formación para el trabajo	9,7	10,0	10,8	11,4	42,0	0,02%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Empleo Público	597,3	619,0	667,7	705,9	2.589,9	1,53%
Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género dentro de las entidades de los niveles nacional y territorial desde el Sector Presidencia	8,3	8,6	9,3	9,9	36,1	0,02%
Generación y formalización del empleo	31,6	32,7	35,3	37,3	137,0	0,08%
Inclusión productiva de pequeños productores rurales	89,9	93,2	100,5	106,3	389,9	0,23%
Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	64,3	66,6	71,8	75,9	278,6	0,16%
Inspección, vigilancia y control	62,6	60,5	65,3	69,0	257,5	0,15%
Salud pública y prestación de servicios	1.623,2	1.568,4	1.691,9	1.788,7	6.672,2	3,94%
IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo	**340,0**	**352,3**	**380,0**	**401,8**	**1.474,1**	**0,87%**
Conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	45,2	46,9	50,6	53,5	196,1	0,12%
Educación Ambiental	25,8	26,7	28,8	30,5	111,8	0,07%

Cuadro 3. Distribución por programas de inversión del SGP en el PND (MM$)						
	2019	2020	2021	2022	MM$	%
Fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos	9,2	9,6	10,3	10,9	40,0	0,02%
Fortalecimiento institucional y operativo de los Bomberos de Colombia	10,6	11,0	11,9	12,5	46,0	0,03%
Gestión de la información y el conocimiento ambiental	0,3	0,3	0,3	0,3	1,3	0,00%
Gestión del cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima	1,9	2,0	2,2	2,3	8,4	0,00%
Gestión integral del recurso hídrico	68,4	70,9	76,5	80,9	296,7	0,18%
Ordenamiento ambiental territorial	133,5	138,3	149,2	157,8	578,8	0,34%
Prevención y mitigación del riesgo de desastres desde el sector Presidencia	45,0	46,6	50,3	53,1	195,0	0,12%
V. Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro	**172,0**	**178,2**	**192,3**	**203,3**	**745,8**	**0,44%**
Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	172,0	178,2	192,3	203,3	745,8	0,44%
VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional	**25,9**	**26,9**	**29,0**	**30,6**	**112,4**	**0,07%**
Infraestructura de transporte fluvial	1,4	1,5	1,6	1,7	6,3	0,00%
Infraestructura y servicios de transporte aéreo	1,3	1,3	1,4	1,5	5,6	0,00%
Prestación de servicios de transporte público de pasajeros	15,1	15,7	16,9	17,9	65,7	0,04%
Seguridad de transporte	8,0	8,3	9,0	9,5	34,9	0,02%
VII. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento	**4,1**	**4,3**	**4,6**	**4,9**	**18,0**	**0,01%**
Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en todo el territorio nacional	0,5	0,5	0,6	0,6	2,2	0,00%
Fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)	3,6	3,8	4,1	4,3	15,8	0,01%

VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos	**2.153,6**	**2.231,7**	**2.407,4**	**2.545,1**	**9.337,7**	**5,51%**
Acceso al servicio público domiciliario de gas combustible	4,4	4,6	4,9	5,2	19,1	0,01%
Acceso de la población a los servicios de agua potable y saneamiento básico	2.067,4	2.142,3	2.311,0	2.443,3	8.964,0	5,29%
Consolidación productiva del sector de energía eléctrica	81,8	84,8	91,4	96,7	354,7	0,21%
X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja	**406,1**	**420,8**	**454,0**	**479,9**	**1.760,8**	**1,04%**
Gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano	13,2	13,6	14,7	15,6	57,1	0,03%
Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	392,9	407,2	439,2	464,4	1.703,7	1,01%
XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas	**71,4**	**74,0**	**79,9**	**84,4**	**309,8**	**0,18%**
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	61,6	63,8	68,8	72,8	267,0	0,16%
Esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición	7,7	8,0	8,6	9,1	33,4	0,02%
Jurisdicción Especial para la Paz	2,2	2,3	2,4	2,6	9,4	0,01%
XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad	**107,0**	**108,4**	**117,1**	**123,7**	**456,2**	**0,27%**
Cierre de brechas para el goce efectivo de	107,0	108,4	117,1	123,7	456,2	0,27%

Cuadro 3. Distribución por programas de inversión del SGP en el PND (MM$)						
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**MM$**	**%**
derechos fundamentales de la población con discapacidad						
XV. Pacto por una gestión pública efectiva	**4,1**	**4,2**	**4,5**	**4,8**	**17,6**	**0,01%**
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Hacienda	4,1	4,2	4,5	4,8	17,6	0,01%
XVI. Pacto por la Descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones	**1.214,4**	**1.258,5**	**1.357,6**	**1.435,2**	**5.265,7**	**3,11%**
Infraestructura red vial regional	999,4	1.035,6	1.117,1	1.181,0	4.333,1	2,56%
Levantamiento, actualización y administración de la información catastral	3,6	3,8	4,0	4,3	15,7	0,01%
Levantamiento, actualización, y acceso a información geográfica y cartográfica	3,4	3,5	3,8	4,0	14,7	0,01%
Mejoramiento de la planeación territorial, sectorial y de inversión pública	22,4	23,2	25,0	26,5	97,1	0,06%
Ordenamiento territorial y desarrollo urbano	74,8	77,5	83,6	88,4	324,4	0,19%
Política macroeconómica y fiscal	110,9	114,9	123,9	131,0	480,7	0,28%
Total	**39.955,0**	**40.174,6**	**43.372,5**	**45.833,3**	**169.335,5**	**100,00%**

Cuadro 4. Recursos del Pacto por la legalidad (MM$)						
Pacto por la Legalidad (MM$)	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**MM$**	**%**
Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	11.680	12.049	11.975	12.001	47.706	37,8%
Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, prevención, convivencia y seguridad ciudadana	8.245	8.072	8.078	8.082	32.478	25,7%
Efectividad de la investigación penal y técnico científica	3.362	3.375	3.376	3.405	13.519	10,7%
Generación de bienestar para la Fuerza Pública y sus familias	2.046	2.023	2.025	2.030	8.123	6,4%
Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) Competitivo	1.772	1.781	1.785	1.782	7.119	5,6%
Identificación y registro del estado civil de la población	1.751	1.754	1.755	1.756	7.016	5,6%
Mejoramiento de las competencias de la administración de justicia.	569	567	551	531	2.217	1,8%
Sistema penitenciario y carcelario en el marco de los derechos humanos	385	370	366	365	1.486	1,2%
Fortalecimiento a la gobernabilidad territorial para la seguridad, convivencia ciudadana, paz y post-conflicto	355	362	362	386	1.466	1,2%
	219	208	197	187	811	0,6%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Defensa y Seguridad	170	83	120	121	495	0,4%
Fortalecimiento institucional a los procesos organizativos de concertación; garantía, prevención y respeto de los derechos humanos como fundamentos para la paz	123	99	102	100	424	0,3%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Fiscalía	122	110	107	79	417	0,3%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Rama Judicial	89	91	107	127	414	0,3%
Gestión de la cooperación internacional del sector Presidencia	121	107	91	63	381	0,3%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Congreso de la República	87	83	87	87	345	0,3%
Participación Ciudadana, Política y diversidad de creencias	58	48	48	50	204	0,2%
Desarrollo marítimo, fluvial y costero desde el sector defensa	108	14	39	14	174	0,1%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Justicia y del Derecho	41	52	52	22	167	0,1%

Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Relaciones Exteriores	45	41	39	38	162	0,1%
Jurisdicción Especial para la Paz	20	18	37	59	134	0,1%
Vigilancia de la gestión administrativa de los funcionarios del Estado	32	36	26	39	132	0,1%
Promoción al acceso a la justicia	24	33	35	38	130	0,1%
Modernización de la información inmobiliaria	30	24	26	49	128	0,1%
Gestión del riesgo de desastres desde el sector defensa y seguridad	29	27	28	26	109	0,1%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	20	12	18	19	69	0,1%
Soberanía territorial y desarrollo fronterizo	7	13	15	16	50	0,0%
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Interior	22	10	7	7	46	0,0%
Fortalecimiento del principio de seguridad jurídica, divulgación y depuración del ordenamiento jurídico	9	8	8	8	34	0,0%
Defensa jurídica del Estado	6	8	9	8	30	0,0%
Desarrollo de Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia de Estado	7	7	7	7	28	0,0%
Fortalecimiento de la política criminal del Estado colombiano	6	9	8	4	27	0,0%
Política migratoria y servicio al ciudadano	7	5	5	5	23	0,0%

Cuadro 4. Recursos del Pacto por la legalidad (MM$)

Pacto por la Legalidad (MM$)	2019	2020	2021	2022	MM$	%
Promoción de los métodos de resolución de conflictos	4	4	5	7	19	0,0%
Articulación y fortalecimiento de la respuesta del Estado en materia de Derechos Humanos desde el Sector Presidencia	3	3	3	4	13	0,0%
Procesos democráticos y asuntos electorales	3	2	2	2	9	0,0%
Consolidación de la lucha contra la corrupción desde el sector Presidencia de la República	0	2	2	3	8	0,0%
Lucha contra la corrupción	5	2	0	0	8	0,0%
Fortalecimiento y diversificación de relaciones bilaterales	2	2	2	2	7	0,0%
Protección de personas, grupos y comunidades en riesgo extraordinario y extremo Unidad Nacional de Protección (UNP)	1	2	2	1	7	0,0%
Mejoramiento de la eficiencia y la transparencia legislativa	0	4	-	-	4	0,0%
Promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario	2	1	-	-	3	0,0%
Total general	31.585	31.520	31.506	31.531	126.142	100,0%

Cuadro 5. Los recursos del sector privado en el PND (Billones de pesos)						
Programa del Sector Privado (Billones de pesos)	2019	2020	2021	2022	Total	%
Acceso a soluciones de vivienda	7,33	7,33	7,33	7,33	29,30	8,06%
Calidad y fomento de la educación superior	9,12	9,27	9,44	9,64	37,47	10,31%
Calidad, cobertura y fortalecimiento en la educación inicial, preescolar, básica y media	10,54	10,70	10,91	11,13	43,28	11,91%
Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	0,27	0,27	0,27	0,27	1,07	0,29%
Consistencia macroeconómica privados	29,31	29,41	29,08	28,37	116,18	31,97%
Consolidación de una institucionalidad habilitante para la Ciencia Tecnología e Innovación (CTI)	1,67	1,67	1,67	1,67	6,68	1,84%
Consolidación productiva del sector hidrocarburos	9,44	9,44	9,44	9,44	37,77	10,39%
Consolidación productiva del sector minero	2,91	2,91	2,91	2,91	11,62	3,20%
Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en todo el territorio nacional	4,21	3,31	2,38	1,35	11,25	3,10%
Inclusión productiva de pequeños productores rurales	0,76	0,76	0,76	0,76	3,03	0,83%
Infraestructura productiva y comercialización	1,28	1,28	1,28	1,28	5,12	1,41%
Infraestructura red vial primaria	2,25	1,64	1,10	0,77	5,77	1,59%
Infraestructura y servicios de transporte aéreo	0,74	0,54	0,36	0,25	1,91	0,52%
Investigación con calidad e impacto	1,67	1,67	1,67	1,67	6,68	1,84%
Prestación de servicios de transporte público de pasajeros	0,07	0,05	0,03	0,02	0,18	0,05%
Productividad y competitividad de las empresas colombianas	2,18	2,18	2,14	2,11	8,61	2,37%
Salud pública y prestación de servicios	9,36	9,36	9,36	9,36	37,44	10,30%
Total general	93,12	91,79	90,13	88,33	363,36	100,00%

Cuadro 6. Misión para la Transformación del Campo. Presión fiscal (2016-2030) Millones de $ de 2018					
Estrategias	Total	Existente	Nuevo	Total/Año	Nuevo/Año
Inclusión social	55.198.953	14.789.258	40.409.695	3.679.930	2.693.980
Inclusión productiva	22.215.690	12.264.144	9.951.546	1.481.046	663.436
Vías terciarias	57.440.974	27.484.887	29.956.087	**3.829.398**	**1.997.072**
Adecuación de tierras	13.480.027	3.006.040	10.473.988	**898.668**	**698.266**
Ciencia y Tecnología	36.878.283	15.200.967	21.677.315	2.458.552	1.445.154
Incentivo a la Capitalización Rural	10.804.697	5.372.612	5.432.085	720.313	362.139
Ordenamiento de la propiedad	20.267.329	5.957.664	14.309.666	**1.351.155**	**953.978**
Sostenibilidad ambiental	7.731.683	1.031.156	6.700.527	515.446	446.702
Total	224.017.636	85.106.728	138.910.908	14.934.509	9.260.727

Fuente: Misión para la Transformación del Campo.

Cuadro 7. Índices Gini de Tenencia de la Tierra a nivel Nacional y Departamental				
Departamento	Total	Uso predominantemente Agrícola	Uso predominantemente Pecuario	Bosques naturales
Total Nacional	**0,829**	**0,808**	**0,795**	**0,845**
Antioquia	0,824	0,833	0,805	0,791
Atlántico	0,799	0,803	0,723	0,503
Bogotá	0,770	0,842	0,734	0,585
Bolívar	0,805	0,808	0,779	0,826
Boyacá	0,781	0,765	0,774	0,826
Caldas	0,792	0,802	0,703	0,727
Caquetá	0,851	0,841	0,830	0,854
Cauca	0,809	0,806	0,793	0,821
Cesar	0,809	0,820	0,790	0,786
Córdoba	0,804	0,809	0,725	0,831
Cundinamarca	0,783	0,792	0,772	0,726
Chocó	0,834		0,826	0,834
Huila	0,781	0,796	0,762	0,767
La Guajira	0,837	0,821	0,843	0,778
Magdalena	0,805	0,807	0,795	0,827
Meta	0,791	0,776	0,785	0,806
Nariño	0,815	0,820	0,787	0,817
Norte de Santander	0,818	0,827	0,781	0,827
Quindío	0,771	0,765	0,778	0,646
Risaralda	0,790	0,804	0,770	0,794
Santander	0,770	0,796	0,733	0,773
Sucre	0,795	0,796	0,794	0,560
Tolima	0,809	0,812	0,797	0,837
Valle del Cauca	0,802	0,790	0,731	0,825
Arauca	0,796	0,811	0,776	0,670
Casanare	0,789	0,806	0,767	0,712
Putumayo	0,839			0,839
San Andrés, Providencia	0,701	0,701	0,704	
Amazonas	0,854			0,854
Guainía	0,852			0,852
Guaviare	0,852			0,852
Vaupés	0,855			0,855
Vichada	0,829		0,805	0,843

---

[1] El PPI del periodo 2015-2018 esta agregación fue el 28.5% del total.

[2] 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.

[3] “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).

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

[5] 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 corresponde a Gastos de Funcionamiento de la Policía Nacional.

[6] 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 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.

[7] “… 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).

[8] 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.

Plan Plurianual de Inversiones del PND 2018-2022: Inercia y Creatividad

Jorge Espitia