



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 130

Bogotá, D. C., martes, 19 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 SENADO, 311 DE 2019 CÁMARA

por la cual se expide el Plan Nacional de
Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia,
Pacto por la Equidad”.

Bogotá, D. C., 18 de marzo de 2019.

Doctor:

OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente de la Comisión Tercera

Cámara de Representantes.

Asunto: Informe de ponencia negativa para
primer debate al Proyecto de ley número 227 de
2019 Senado, 311 de 2019 Cámara, por la cual se
expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Respetado Presidente:

Atendiendo la designación hecha por las Mesas
Directivas de la Comisiones Económicas de Senado
y Cámara de Representantes, presentamos el informe
de ponencia negativa al Proyecto de ley número 227
de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara, por la cual se
expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
<Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad> y
les solicitamos a los miembros de las Comisiones
archivar este proyecto de ley de acuerdo con los
argumentos y razones sustentadas en la siguiente
exposición:

De los honorables Congresistas,

H.S. Wilson Neber Arias Castillo
(Polo Democrático Alternativo)
Comisión Cuarta Senado de la
República

H.S. Aída Yolanda Avella Esquivel
(Decentes)
Comisión Cuarta Senado de la
República

H.S. Gustavo Bolívar Moreno
(Decentes)
Comisión Tercera Senado de la
República

H. R. David Racero
(Decentes-Mais)
Comisión Tercera de Cámara

H.R. Carlos Alberto Carreño
(Fuerza Alternativa Revolucionaria del
Común)
Comisión Tercera de Cámara

H.R. Jairo Reinaldo Cala Suarez
(Fuerza Alternativa Revolucionaria del
Común)
Comisión Cuarta de Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El Gobierno que preside Iván Duque presentó
las bases del Plan Nacional de Desarrollo el 14 de
noviembre de 2018; este documento contaba con
945 páginas distribuidas en 3 pactos estructurales,
12 pactos transversales, 9 pactos regionales, el Plan
Plurianual de Inversiones 2019-2022 y el apartado
dedicado al sustento macroeconómico y fiscal del
Plan.

Los pactos estructurales son el pacto por la
equidad, el pacto por el emprendimiento y la
productividad, y el pacto por la legalidad. Los
pactos transversales son por: la sostenibilidad; la
ciencia, la tecnología y la innovación; el transporte
y la logística para la competitividad y la integración
regional; la transformación digital de Colombia;
la equidad y eficiencia en servicios públicos; los
recursos minero-energéticos para el crecimiento
sostenible y la expansión de oportunidades; la
identidad y la creatividad; la construcción de paz;
equidad de oportunidades para grupos étnicos; la

inclusión de todas las personas con discapacidad; la igualdad de la mujer; la descentralización y los pactos regionales (regiones: Pacífico, Caribe, Krioul & Seafflower, Central, santanderes, Amazonas, Eje Cafetero y Antioquia, Llanos-Orinoquía, Oceanía).

Por otra parte, en los diferentes capítulos de las Bases del Plan se hace explícita una relación entre cada uno de los “pactos” y los diferentes Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, formulados para el período 2015-2030, en tanto que son continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015). Sin embargo, la mención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no debe confundirse con una garantía de que el conjunto de los “pactos” del Plan sean adecuados para poner a Colombia en la senda del desarrollo de sus fuerzas productivas.

Es de reseñar que en febrero de este año el Gobierno presentó una modificación en el contenido de las Bases presentando un documento de cerca de 1.200 páginas y, en menos de tres semanas, presentó una nueva modificación que arrojó un documento de 1.660, que a su vez dirigía a nuevos documentos anexos.

2. CONTEXTO MACROECONÓMICO DE COLOMBIA

Al contrario del fundamento argumentativo del Plan Nacional de Desarrollo presentado por el actual Gobierno, el comportamiento de la economía colombiana de las últimas décadas resulta bastante precario y son poco satisfactorios los resultados en materia social. Esta situación puede constatar, en primer lugar, observando la pérdida de dinamismo que presenta el PIB en los años recientes, tanto en términos generales como en sus diferentes componentes (Gráfica 1).

Variación porcentual anual del Producto Interno Bruto (Precios constantes de 2015)



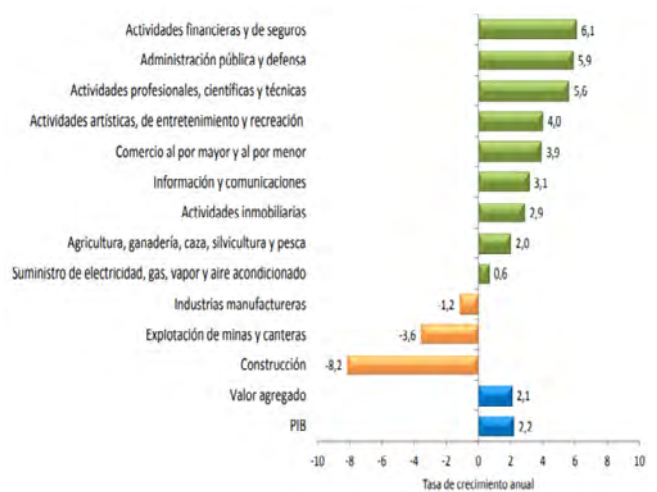
Gráfica 1. Banco de la República: Boletín de Indicadores Económicos, 11 de marzo de 2019.

Por otra parte, en los últimos años, el sector financiero continúa siendo el de mayor crecimiento, junto con el de administración pública y defensa, mientras que se presenta una situación bastante difícil en el sector agropecuario, de la industria

y de la construcción (Gráfica 2). Ahora bien, para el caso de la construcción se trata de un comportamiento más o menos coyuntural; por el contrario, puede afirmarse que el debilitamiento del aparato productivo agropecuario e industrial es estructural, en tanto que consecuencia de largo plazo de las políticas neoliberales implementadas desde la década de 1990 y que pretenden tener continuidad con el Plan de Desarrollo cuyo proyecto de ley está actualmente en discusión.

Otra es la situación del sector minero, el cual ha tenido un desempeño muy importante desde principio del siglo XXI, pero que se ha visto afectado temporalmente por la caída de los precios internacionales de los minerales desde 2014.

Producto Interno Bruto Tasa de crecimiento anual por actividad económica (Primer trimestre de 2018)



Gráfica 2. DANE: Dirección de síntesis y cuentas nacionales, 15 de mayo de 2018.

En cuanto al sector externo, puede observarse que los Estados Unidos de América continúa siendo el principal destino de las exportaciones (27.7%), a la vez que el principal origen de las importaciones (26.4%), lo cual significa que el comercio internacional colombiano carece de la diversificación necesaria para que sea posible llevar a cabo la superación de relaciones de dependencia frente a una economía específica, en el contexto de la globalización de finales del siglo XX y principios del XXI (Cuadros 1 y 2). Además, los dos principales productos de exportación son el petróleo y el carbón, los cuales respectivamente representan el 30.4% y el 18.9% del total de las exportaciones, seguidos por café (7.2%), flores (3.9%) y banano (2.6%): teniendo en cuenta esta característica, puede catalogarse a la economía colombiana como primario-exportadora (Cuadro 3), lo cual implica no solamente la mayor exposición a la volatilidad que puedan tener los precios internacionales de dichos productos primarios sino, también, una reducida captación de divisas por volumen exportado (al compararla con la captación potencial de divisas si se tratase, en cambio, de una mayor presencia de los productos manufacturados en las exportaciones).

A su vez, la cuenta corriente de la balanza de pagos es permanentemente deficitaria desde 1993 (Gráfica 3), habiéndose reemplazado una buena parte de los bienes agropecuarios e industriales por importaciones, tanto de bienes de consumo como intermedios (insumos para la producción). A ello se agrega el hecho de que los bienes de capital (maquinaria y equipo), asociados con la inversión (productiva), representan el mayor porcentaje de las importaciones (Cuadro 4). Tampoco debe ignorarse que el carácter deficitario de la balanza de servicios, en la cual el servicio (pago de intereses) de la deuda externa (pública y privada) constituye un rubro significativo.

Destino de las exportaciones colombianas (Millones de dólares, variación porcentual y participación en el total)

	Enero - Octubre		Variación %	Participación %
	2016	2017		
Total	25.224	30.067	19,2	100,0
Estados Unidos	8.189	8.316	1,6	27,7
Panamá	1.533	2.083	35,9	6,9
China	1.047	1.677	60,2	5,6
Países Bajos	1.040	1.351	29,9	4,5
Ecuador	939	1.158	23,4	3,9
Brasil	833	1.110	33,2	3,7
México	763	1.091	42,8	3,6
Turquía	559	1.048	87,6	3,5
Perú	861	870	1,1	2,9
Chile	543	854	57,3	2,8
España	986	763	-22,6	2,5
Bahamas	255	627	146,2	2,1
Japón	319	448	40,5	1,5
Bélgica	346	444	28,3	1,5
Italia	362	430	18,6	1,4
Canadá	303	399	31,4	1,3
Alemania	381	395	3,8	1,3
Corea	254	351	38,0	1,2
Reino Unido	384	350	-8,9	1,2
Resto de países	5.326	6.302	18,3	21,0

Cuadro 1. ANDI: Colombia. Balance 2017 y Perspectivas 2018

Origen de las importaciones hacia Colombia (Millones de dólares, variación porcentual y participación en el total)

	Enero - Octubre		Variación %	Participación %
	2016	2017		
Total	36.684	38.454	4,8	100,0
Estados Unidos	9.647	10.162	5,3	26,4
China	7.034	7.190	2,2	18,7
México	2.801	2.924	4,4	7,6
Brasil	1.715	1.882	9,7	4,9
Alemania	1.430	1.576	10,2	4,1
Japón	898	1.035	15,2	2,7
India	789	849	7,5	2,2
Francia	685	827	20,7	2,2
España	728	798	9,7	2,1
Corea	713	672	-5,8	1,7
Canadá	631	662	4,8	1,7
Italia	637	610	-4,3	1,6
Ecuador	650	591	-9,1	1,5
Chile	597	582	-2,5	1,5
Perú	551	543	-1,6	1,4
Argentina	414	443	6,9	1,2
Reino Unido	320	400	25,0	1,0
Resto de países	6.441	6.708	4,1	17,4

Cuadro 2. ANDI: Colombia. Balance 2017 y Perspectivas 2018

Principales productos de exportación (Participación en el total de las exportaciones, 2017)

Petróleos crudos	30.4	%
Carbón (antracita, hullas)	18.9	%
Café verde o tostado y sucedáneos del café que contengan café	7.2	%
Flores y capullos cortados para adornos	3.9	%
Plátanos (Incluso bananas) frescos	2.6	%
Productos de polimerización y copolimerización (v.g., polietileno, poliestireno, derivados polivinílicos, etc., resinas de cumarona-indeno)	2.5	%
Coque y semicoque de carbón, de lignito o de turba	1.6	%
Productos de perfumería, cosméticos, dentífricos y otros preparados de tocador (excepto el jabón)	1.1	%
Insecticidas, fungicidas y desinfectantes (Incluso los preparados para el ganado lanar y vacuno) y preparados similares	1.1	%
Aceite de palma	1.1	%

Cuadro 3. CEPALSTAT – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Saldo en cuenta corriente como porcentaje del PIB



Gráfica 3. CEPALSTAT – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Importaciones de bienes (participación en el total, 2016)

Bienes de consumo	21.1	%
Bienes intermedios	52.4	%
Bienes de capital	21.4	%
Vehículos	5.1	%

Cuadro 4. CEPALSTAT – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En este panorama, es comprensible que la mitad o una mayor cantidad de la población trabajadora se encuentra en una situación de informalidad laboral (Gráfica 4), puesto que la dinámica económica colombiana no genera los suficientes puestos de trabajo. De todas maneras, debe tenerse en cuenta

que para los cálculos elaborados por los organismos gubernamentales, la población en situación de “formalidad” corresponde a quienes hacen los aportes al sistema de seguridad social, lo cual implica que buena parte de los llamados autoempleados o empleados por cuenta propia son catalogados como “formales”, siendo que su realidad laboral está caracterizada por los bajos e inestables ingresos, propios de las actividades del rebusque, en las cuales se ve obligada a participar dicha población ante la imposibilidad de encontrar una actividad laboral en las condiciones adecuadas.

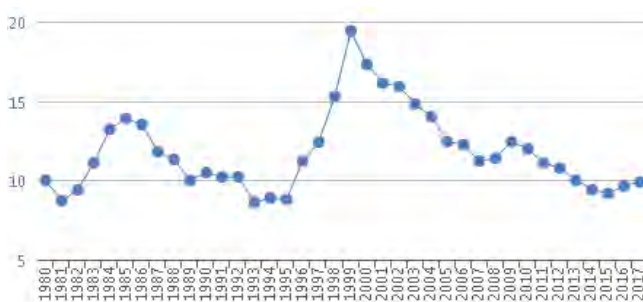
Participación porcentual del empleo formal y el empleo informal



Gráfica 4. DNP: Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

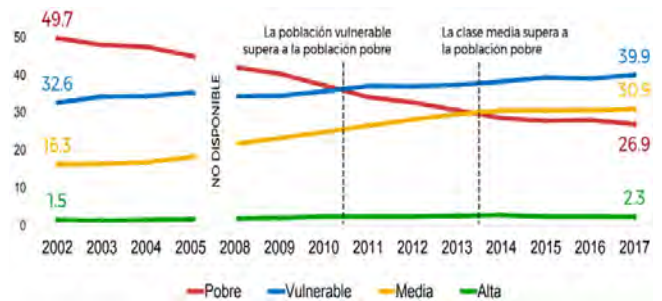
O sea que, por una parte, la cifra de “formalidad” encubre una informalidad práctica o, más bien, de condiciones laborales precarias. Y, al mismo tiempo, la cifra de “empleo informal” hace menos notorio cuantitativamente el fenómeno del desempleo en Colombia, sin que se mencione tampoco el subempleo. De esa manera puede entenderse que el desempleo haya podido estar transitoriamente por debajo del 10% durante los últimos años (Gráfica 5), toda vez que en la metodología de su cálculo se toma como “ocupada” aquella persona que ha tenido una actividad remunerada durante una hora en la semana de recopilación de la información: valga decir que se trata de una metodología bastante poco rigurosa frente a una realidad que tiene un impacto negativo sobre el consumo agregado y, por lo tanto, sobre el crecimiento del PIB y, simultáneamente, tiene implicaciones socioeconómicas bastante adversas para quienes lo padecen, tanto de manera temporal como crónica.

Tasa de desempleo



Gráfica 5. CEPALSTAT – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Evolución de las clases sociales (Perspectiva de los organismos gubernamentales)



Gráfica 6. DNP: Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

En ese sentido, esta situación pone en tela de juicio el enunciado que se encuentra en la base de este Plan Nacional de Desarrollo, según el cual Colombia es un país en el que es predominante la “clase media”. Semejante enunciado constituye una trampa discursiva, en la medida en que asume que la pobreza (monetaria) ha sido reducida al 26.9%, mientras que se menciona la existencia de un grupo de población “vulnerable” (39.9%), la cual se define como aquella porción que ha salido de la pobreza (aun cuando se encuentra en riesgo de caer nuevamente en ella). Y se indica que la supuesta “clase media” se ubica en el 30.9% (Gráfica 6). Ahora bien, la trampa discursiva se complementa al definir dicha “clase media” como la población que percibe entre \$450.000 y \$2.250.000 mensuales.

Y, con el fin de que sea mayoritaria, implícitamente se incluye en el mismo conjunto al grupo poblacional denominado como “clase media” y a la población “vulnerable”, completando el 70.8%. A este respecto, de manera crítica, podría preguntarse si quizás es más coherente sumar a la población pobre con la “vulnerable”, en tanto que la situación de esta última se caracteriza por el riesgo permanente de caer en la pobreza, toda vez que su límite superior de ingresos es de \$450.000. Aquí, es preciso tener en cuenta que resulta incoherente afirmar que la llamada “clase media” es mayoritaria, mientras que alrededor de la mitad de la población trabajadora se encuentra en una situación de informalidad laboral (incluso teniendo en cuenta las cifras oficiales correspondientes). Además, también puede decirse que no existen indicadores universales de la llamada “clase media”, sólidamente estructurados, como sí existen para la medición del fenómeno de la pobreza (a pesar de la falta de acuerdo existente entre los especialistas de la materia).

De todas maneras, cabe mencionar que el valor promedio de la canasta familiar es de aproximadamente \$1.300.000 para una familia compuesta por cuatro personas, incluyendo los gastos correspondientes a la comida y demás víveres, la vivienda, el transporte, la salud, la educación, etc., en condiciones más bien modestas. Es decir, con el aporte de una persona a los ingresos familiares, solamente pueden acceder a esta

canasta aquellas de más altos ingresos dentro de la categoría de “clase media”. Por el contrario, en la gran mayoría de familias incluidas en esa categoría termina siendo obligatorio que dos o más miembros aporten ingresos, o sea que es obligatorio que más miembros de una familia vendan su mano de obra en el mercado laboral, incluso sin que importe mucho si son menores de edad o personas con edad avanzada.

Por supuesto, esta situación impacta desfavorablemente sobre los salarios, en la medida en que una mayor oferta de mano de obra resulta en un menor nivel de remuneración salarial: de este modo, se reproduce el círculo vicioso consistente en que más seres humanos se encuentran involucrados en el mercado laboral porque los ingresos laborales son insuficientes, pero la mayor disponibilidad de mano de obra en dicho mercado presiona a la baja de los salarios y al envilecimiento de las condiciones generales de trabajo, toda vez que buena parte de esa población tampoco obtiene un empleo en el sector formal de la economía, lo cual tiene como consecuencia el reforzamiento del trabajo informal-precario.

Así pues, esta trampa discursiva del crecimiento de la “clase media” tiene dos propósitos: por una parte, justificar la reducción del ámbito de las políticas de lucha contra la pobreza en el futuro próximo; por otra parte, justificar las alzas de impuestos al consumo y la ampliación del número de contribuyentes del impuesto a la renta, tal y como se ha venido sugiriendo desde la discusión de la Ley de Financiamiento; y, por último, también justificar las alzas de las tarifas de los servicios públicos, entre otras.

3. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022

3.1. UN PLAN INCOHERENTE Y CONTRA- DICTORIO

Desde la entrega de las primeras Bases del PND presentadas en noviembre de 2018, el Gobierno ha buscado posicionar un mensaje para la sociedad colombiana: *Mayor esfuerzo de los colombianos y colombianas para soportar la reducción de gasto público*. Es decir, un mayor sacrificio económico de los hogares más vulnerables, de sus derechos sociales y civiles, para terminar beneficiando a los realmente ganadores de este Pacto por Colombia: Las élites financieras y las empresas minero-energéticas.

La ecuación que se presenta en el PND asume que el déficit económico sufrido en materia social por la corrupción, la ineficiencia administrativa, la negligencia y la injusticia, deben ser asumidas por la sociedad; la mal llamada: *extensión de la corresponsabilidad de la población colombiana*, realmente se traduce en eximir al Gobierno de sus obligaciones e imponer mucho más peso de las responsabilidades estatales sobre la población, tanto en su bolsillo, como en su bienestar y desarrollo social.

El documento radicado el 6 de febrero presenta grandes problemas de entrada: el primero de ellos, la incoherente incorporación de las Bases finales del Plan del que trata el artículo 2° del proyecto de ley, sin un proceso comparativo entre estas últimas y las primeras; por otra parte, la imperante necesidad de reformar las estructuras del Estado por medio de la modificación de las leyes y decretos que han permitido el avance y la vinculación progresiva en materia de derechos. En este sentido, este PND es desarticulado e incoherente entre sus diferentes segmentos (Articulado de Ley, Bases, Anexos), al igual que es regresivo e inequitativo en materia de derechos sociales; violando *los principios generales*, particularmente los literales c), e), g), y m) del artículo 3° de la Ley 152 de 1994.

En consonancia con los anteriores argumentos, la desarticulación entre lo esbozado en el documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022* (en adelante Bases del PND) y el articulado de ley, NO permiten visualizar ningún criterio claro por el cual se excluye, de este último, temas tan importantes como la implementación de los Acuerdos de La Habana, el enfoque de mujer, mujer rural y género, la política específica para las poblaciones campesinas ni étnicas. El Gobierno asumió que la simple mención en las Bases del PND es por sí mismo una garantía de inclusión real y de cumplimiento de los programas, planes y proyectos acordados y concertados.

Aquí es necesario resaltar que todas y cada una de estas comunidades son sujetos de especial protección por parte del Estado y en este PND NO se visualiza una política clara, específica ni integral para ellos y ellas; en cambio sí, el articulado es insistente en la búsqueda de privilegios y beneficios para la expedición de las licencias de exploración y extracción minera, así como en dejar puertas abiertas para la privatización de las Empresas del Estado, que benefician los intereses particulares del sector financiero.

Estos últimos elementos técnicos permiten descifrar los intereses y el proyecto económico y político que se pretende implementar en los cuatro años del presente Gobierno: La continuación del modelo primario exportador sustentado en la llave minero-energía y agroindustrial, que profundiza las diferentes crisis ambientales y descuida al campesinado, relegando a los anexos, las concertaciones con los sectores más vulnerables, las víctimas, las mujeres, las negritudes, indígenas y otras comunidades de especial protección y de alta carga cultural; de esta forma no se les garantiza de ninguna vinculación real ni el tratamiento de política especial que demandan diferentes leyes y decretos.

Por otra parte, la regresividad en materia de derechos que presenta el PND es, no solo, inconstitucional, sino que desborda el objetivo del que trata las líneas programáticas de gobierno para los 4 años del periodo 2018-2022, asumiendo la complejidad de la realización de varias reformas en salud y pensiones, mientras que al tiempo,

dispone de una serie de artículos que recentralizan recursos y decisiones, en contravía del principio de descentralización que dicta la Constitución de 1991: “Colombia es un Estado organizado de forma unitaria, **descentralizado** y con autonomía de sus entidades territoriales”.

En desarrollo de lo anterior, este PND no solo le quitaría recursos, sino capacidad decisoria y ejecutiva a las entidades territoriales, mientras les recarga los costos y las deudas de atención en salud a migrantes y la prestación de otros servicios sociales, que deben ser gratuitos y universales, disminuyendo los montos del pago de regalías y del Sistema General de Participación.

3.2. SOCIALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN ENGAÑOSA

El Gobierno ha salido a decir que es la primera vez que este tipo de documentos de política pública se construyen con la participación de diferentes sectores sociales. Sin embargo, no contiene ningún cambio importante en materia social y económica que signifique un quiebre con respecto a lo que han propuesto y realizado los gobiernos anteriores. De esa manera, se continúa con políticas que condenan a la población colombiana al incremento del desempleo, del empleo precario, del rebusque, de las pésimas condiciones del sistema de salud, de la falta de acceso y las deficiencias en la educación, de la tremenda dificultad para el acceso de vivienda, de la deficiente cobertura, elevadas tarifas y mala calidad de los servicios públicos domiciliarios, de la carestía de los productos de la canasta básica de consumo, de la depredación de los ecosistemas. En resumen, condena a colombianos y colombianas a inadecuadas condiciones de subsistencia para una vida digna.

De otra parte, es incongruente pensar que las organizaciones y movimientos sociales tales como el campesinado, los grupos étnicos (indígenas y negritudes), estudiantes y profesores, colectivos de mujeres, víctimas, y otros, hayan sido vinculados con participación efectiva y sus necesidades reales fueron incorporadas, cuando tras la radicación final de los documentos, todos estos se han movilizado y pronunciado en contra del PND, y denunciado especialmente su invisibilización dentro de este.

Los y las campesinas, los pueblos y organizaciones indígenas, los colectivos de mujeres, las centrales de trabajadores, las mesas permanentes de trabajo en salud, ambiente, nutrición, infancia y seguridad social, al igual que otras tantas fundaciones, ONG y personalidades políticas, sociales y académicas de diversos sectores han mostrado su preocupación frente al PND 2018-2022.

Dos aspectos principales resaltan frente a la participación de estos sectores en el PND: el primero referente a la insuficiente socialización, precaria consulta y nula concertación sobre las políticas, planes y programas que desde este PND se plantea desarrollar y que las y los afectan directamente; el segundo, las bases socializadas en un principio

durante el 2018 hayan sido modificadas, y que las suscripciones de los acuerdos hayan sido relegadas a documentos que no son referenciados durante el articulado, implicando una falta de vinculación real.

En el caso étnico, “dichos ejercicios de participación, consulta, concertación y suscripción de acuerdos en el marco de los PND con los pueblos y comunidades étnicas no es la mejor”¹. Por una parte, las bases de Consulta Previa que socializaron con las comunidades no son las mismas que se terminan radicando; por otra, las comunidades étnicas han expresado en diferentes reuniones con los parlamentarios de la bancada alternativa su descontento al no verse reflejados ni en las bases ni en el articulado, y que las actas de protocolización hayan sido sumidas a los anexos. Esto ha significado en gran medida que en el momento de la distribución de las subcomisiones para la lectura y análisis del proyecto de ley, no se hayan creado los espacios ideales para la discusión de estos otros documentos, en tanto estas subcomisiones se hicieron en función del articulado, todo aquello que no estaba contenido explícitamente en él, no fue socializado ni consultado.

Todas y cada una de estas organizaciones y colectivos están adelantando diferentes espacios de movilización y protesta al no ver plasmadas en el PND sus demandas, y observan incumplimientos gravísimos a los acuerdos que han suscrito, o ven con preocupación las acciones que busca adelantar el Gobierno nacional que los ponen en peligro; las comunidades y pueblos que deben ser de especial protección para el Estado están en contra de la forma como ha sido presentado el PND y el lugar que en él forzosamente se les asignó.

4. PACTO SIN COLOMBIA, PACTO POR EL EMPOBRECIMIENTO

4.1. CON DESIGUALDADES OPROBIOSAS NO HAY EQUIDAD

La idea de equidad ha estado rondando por siglos la filosofía política; Platón, Aristóteles, Santo Tomás y Kant discernieron sobre la *equidad* en el marco de las reflexiones sobre la justicia. Y modernamente, esta idea ha sido incorporada a las políticas públicas de los gobiernos, tanto así, que desde Samper hasta nuestros días la equidad aparece como propósito central de las políticas públicas.

Contemporáneamente la idea de justicia se ha ligado a la idea de equidad a través de la problemática de la distribución. Esta idea se ha ido redondeando a través del debate abierto por el filósofo John Rawls con su ensayo inicial “Justicia como equidad” y los posteriores desarrollos que ha tenido en su obra. Esta convergencia de ideas se resume en las siguientes afirmaciones que hacen parte del sentido común: se es justo si se distribuye “equitativamente

¹ Como lo ha asegurado el profesor Juan P. Sandoval en un reciente análisis de las Bases del PND presentado por la Universidad Nacional de Colombia. Disponible de: <http://www.cid.unal.edu.co/wp-content/uploads/2019/02/JUAN-PABLO-SANDOVAL.pdf>.

algo” o se es equitativo si se distribuye “justamente” algo. Sin embargo, esto no deja de ser problemático, pues deviene en la pregunta: ¿Qué es distribuir “justamente” algo? Ya el neoliberalismo dio su respuesta: la distribución del ingreso que hace el mercado en una sociedad es la más justa, pues premia el esfuerzo y los talentos.

Lo anterior se traduce hoy en día en la “ideología del emprendimiento” que exalta hasta el paroxismo el éxito individual de algunos emprendimientos –muchos, no todos, merecidos– pero que a la vez oculta el fracaso de miles de emprendedores a pesar del esfuerzo y el trabajo individual depositados en estos proyectos productivos.

Dicho fracaso es tan notorio que los estudios de Confecámaras², proclives a esta “ideología del emprendimiento”, no lo pueden ocultar. Según sus propios estudios, siete de cada diez nuevas empresas fracasan antes de los 5 años; la tasa de supervivencia de nuevos emprendimientos es de 29,7%, muy baja según el estudio. Igualmente, el mismo Plan en su borrador inicial confiesa la situación anteriormente descrita con base en un estudio del Banco Mundial: “(...) La tasa de supervivencia de los emprendimientos es baja, pues solo 6 de cada 100 emprendedores logran establecer un emprendimiento que sobreviva más de 3.5 años”. Solo que, tras este reconocimiento del fracaso del “emprendimiento”, tanto Confecámaras, como el gobierno de Duque terminan buscando la fiebre en las sabanas; ambos confluyen en que el problema es de formalización y de obstáculos burocráticos que desincentivan al emprendedor.

En la primera versión de las Bases del Plan se establece lo que para el Gobierno es la equidad: “*El primer pacto de este Plan de Desarrollo es el Pacto por la Equidad. La equidad se entiende aquí como la igualdad de oportunidades para la inclusión social y productiva de todos los colombianos*”. Y seguidamente agrupa las oportunidades en dos: “*El pacto agrupa dos tipos de oportunidades: las oportunidades para la inclusión social y las oportunidades para la inclusión productiva. Entre las oportunidades para la inclusión social están el acceso eficiente y con calidad a servicios de salud, cuidado infantil, educación y formación de capital humano, seguridad alimentaria, vivienda y hábitat. Y en cuanto a las oportunidades para la inclusión productiva el pacto se enfoca en el acceso a mercados de trabajo e ingresos dignos, haciendo especial énfasis en la conexión a mercados de trabajo por parte de la población pobre y vulnerable. Este último punto conecta estructuralmente a la política social con el Pacto por el emprendimiento y la productividad*”.

Aunque no rechazamos que las políticas públicas deban remover los obstáculos para que cualquier

persona ocupe cualquier posición social en función de sus talentos y sus méritos, se considera que el enfoque de la igualdad de oportunidades debe ser complementario a un enfoque que priorice reducir las brechas de la desigualdad estructural, presente por siglos en las sociedades latinoamericanas, entre ellas la colombiana.

A finales del 2017 el Banco Mundial³, promotor de todas las políticas neoliberales en América Latina, sin ningún *mea culpa*, sorprende con la noticia de que Colombia es el segundo país más desigual de la región (superando a Haití) y el séptimo en todo el mundo. No obstante, aunque haya transcurrido algo más de un año de este diagnóstico, podríamos asumirlo como actual; el 10% de la población colombiana más rica gana cuatro veces lo que gana el 40% más pobre y el 20% de los ingresos totales en nuestro país están concentrados en solo el 1% de la población, y la mitad total de los ingresos está en las manos del 10% de ella. También, el 1% de la población más rica del país, junto a algunas compañías transnacionales, poseen alrededor del 81% de las tierras en Colombia⁴.

Si nos detenemos en esto último, la especificidad de la situación de la ruralidad colombiana, los Gini que miden las desigualdades del sector no son alentadores: Según estimaciones de Ana María Ibáñez y Juan Carlos Muñoz en el 2010 citadas en un artículo del portal digital *Razón Pública*⁵, el Gini de tierras se encuentra en 0,86 y el Gini de propietarios en 0,88; escandalosa concentración de la tierra en el entendido de que está muy cerca de la unidad, que es cuando la totalidad de la tierra está en manos de una persona.

En el citado artículo de *Razón Pública*, se encuentra que, con una metodología nueva que incluye la Unidad de Producción Agropecuaria (UPA), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realizó el Censo Nacional Agropecuario 2015 (CNA-2015). Ahí, la UPA se define teniendo en cuenta la persona que toma las decisiones sobre el uso del suelo o que son responsables del productor, excluyendo las categorías como mayordomo, capataz. Lo curioso es que este censo agropecuario no hace más que

³ Monterrosa, Heidi (16 de noviembre de 2017). *Según el Banco Mundial, Colombia es el segundo país más desigual de América Latina*. Diario La República de Colombia; Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/segun-el-banco-mundial-colombia-es-el-segundo-pais-mas-desigual-de-america-latina-2570469>.

⁴ Sepúlveda, Juan Pablo (junio 29, 2018). *Oh, sorpresa: Colombia es el país más desigual de América Latina*. Medio de Comunicación ¡Pacifista!; Disponible en: <https://pacifista.tv/notas/oh-sorpresa-colombia-es-el-pais-mas-desigual-de-america-latina/>.

⁵ Suescún, Carlos Alberto y Fuerte Posada, Andrés (15 de mayo de 2017). *La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia*. Publicado por *Razón Pública*; Disponible en: <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10243-la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia.html>.

² *Portafolio* (septiembre 7 de 2016). *Siete de cada diez nuevas empresas fracasan antes de los 5 años*. Disponible en: <https://www.portafolio.co/negocios/el-numero-de-empresas-que-fracasan-en-colombia-500176>.

la de confirmar el estudio de Ibáñez y Muñoz referido en el mismo artículo de *Razón Pública*; para las 1.409.193 UPA del Censo de 2015, el Gini resulta ser 0,902. El artículo es concluyente: “*Este sería el grado de concentración de la propiedad de la tierra con uso agropecuario en Colombia en UPA reconocidas como privadas en territorios no colectivos: ¡la propiedad de la tierra en Colombia está muy próxima a la concentración absoluta!*” (Negrilla nuestra)

Para terminar este apartado sobre la desigualdad en la ruralidad, es menester aludir a la gráfica del mismo artículo referida al uso del suelo: el 57.6% de la tierra se usa para pastos, el 22.4% para rastrojo y solo 19,7% para labores agrícolas. Conclusión lapidaria: 80% entre ganadería extensiva y especulación con la tierra ¡Todo un crimen contra la economía campesina, la seguridad y soberanía alimentaria del país!

Con respecto a los otros indicadores Gini, la desigualdad monetaria se sitúa en un deshonoroso 0.51 por encima del promedio regional. En términos de ingresos, las desigualdades en Colombia son monstruosas: los ingresos per cápita del 10% más rico son 24 veces los del 30% más pobre⁶.

Todo lo anterior se sintetiza en que hay 13,5 millones de colombianos que se encuentran en una condición en la que no tienen acceso pleno a servicios básicos como agua y alimentación, y que no viven en condiciones dignas, según el DANE, puesto que tienen ingresos inferiores a \$ 1 millón/mes para sostener una familia de cuatro personas (dos adultos, dos niños) más 3.5 millones de colombianos en pobreza extrema (indigencia) que tienen ingresos de \$466 mil/mes para sostener una familia de cuatro. Lo paradójico de todo esto es que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) proyectados para ser alcanzados en el 2030 y que el plan promete alcanzar con las metas parciales del cuatrienio en materia de pobreza, la mismísima OCDE, el club al cual pomposamente nos matricularon, las vuelve un chiste cuando advierte que las familias de menos recursos en Colombia, es decir, estos 17 millones de colombianos (los 13.5 en pobreza, más 3.5 en indigencia), les tomaría 11 generaciones para poder alcanzar el promedio de ingresos del país⁷.

Por su parte, Londoño y Alvarado afirman que la política fiscal en Colombia no ha permitido mejoras en la desigualdad, para el año 2010 el 1% más rico del país se apropia del 20,5% del ingreso nacional⁸. Por su parte, la OCDE afirma que el

sistema tributario y la política social de Colombia no han permitido mejorar la desigualdad social en el país⁹. Según *Justicia Tributaria* el 30% más rico del país concentra ingresos 13 veces superior al 30% más pobre¹⁰.

No es la pretensión de esta ponencia abrumar con cifras sobre las desigualdades sociales imperantes en el país. Es hartamente conocido que al país con frecuencia le va mal en los informes periódicos que en materia social, específicamente en términos de desigualdades y exclusión social, reportan agencias especializadas como OXFAM, el PNUD, la CEPAL, OCDE, entre otras. Lo hasta aquí planteado tiene el propósito de afirmar que, sin la superación de las desigualdades, todo el discurso de la equidad y la igualdad de oportunidades deviene retórico y demagógico, pues las primeras son la condición *sine qua non* para hacer real y efectivas las segundas. Pensamos que el discurso de la Equidad es otra trampa discursiva para encubrir propósitos contrarios, tal como se demostrará en esta ponencia más adelante.

4.1.1. LA EQUIDAD EN SALUD

En cuanto a la salud, el PND presentado por el gobierno Duque mantiene la concepción del sistema como un negocio y no plantea estrategias para mejorar la accesibilidad y equidad en la prestación del servicio, tal como lo resalta el documento suscrito por más de 30 organizaciones, agremiaciones y personas vinculadas al sector.

El Plan no incluye un diagnóstico actualizado del impacto que ha producido el Modelo de Aseguramiento Comercial de la Ley 100 de 1993 sobre la población colombiana durante 26 años de vigencia. La formulación del PND debería partir de la realización de la evaluación anual de resultados del goce efectivo del derecho como lo ordena la Ley Estatutaria de Salud en su artículo 7° y que lamentablemente no es así.

En el mismo documento se advierte que el PND no soluciona la crisis que se explica en la creciente negación de servicios de atención médica, inaccesibilidad y mala calidad, que entre otros problemas, generaron más de 200.000 tutelas anuales. Según el Instituto Nacional de Salud (INS) para el año 2018, el 30.5% de las tutelas se refiere a procedimientos no dispensados, 22% a la no entrega oportuna de medicamentos (la mayoría del llamado Plan Básico). El mismo Instituto remarca que desde 1993 más de la mitad de las muertes ocurridas en

⁶ Lora, Eduardo (26 de febrero de 1994). ¿Por qué tanta desigualdad? Publicado por *Revista Dinero*; Disponible en: ver <https://www.dinero.com/columnistas/edicion-impres/a/articulo/por-tanta-desigualdad/14530>.

⁷ Sepúlveda, Juan Pablo (junio 29, 2018). *Oh, sorpresa: Colombia es el país más desigual de América Latina*. Medio de Comunicación ¡Pacifista!; disponible en: <https://pacifista.tv/notas/oh-sorpresa-colombia-es-el-pais-mas-desigual-de-america-latina/>.

⁸ Alvarado, Facundo y Londoño, Juliana. (2014). *Altos ingresos e impuesto de Renta en Colombia, 1993-2010*.

Consultar en: <https://www.economainstitucional.com/esp/vinculos/pdf/No31/falvaredo31.pdf>.

⁹ Tomado de: *Revista Dinero* (6 de febrero de 2019). ¿Dónde está la clase media de Colombia? <https://www.dinero.com/edicion-impres/a/informe-especial/articulo/son-los-colombianos-mayoritariamente-de-clase-media/266792>.

¹⁰ *Justicia Tributaria* (febrero 20, 2017). *La desigualdad colombiana profundizada por la reforma tributaria*. <https://justiciatributaria.co/apunte-economico-la-desigualdad-colombiana-profundizada-la-reforma-tributaria/>.

el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) se debieron a causas prevenibles.

Por otra parte, si abordamos la alimentación y la nutrición en la perspectiva de un modelo de Salud Integral y Preventivo como se pregona en el Plan, vale resaltar que en términos de soberanía alimentaria, el PND no contiene un enfoque integral de derechos, ni se preocupa por construir una política integral de alimentación. Al respecto, FIAN Colombia ha expresado que:

Pareciera una obviedad que hablar de desarrollo de un país debería implicar, entre otras cosas, avanzar hacia el respeto, protección y garantía del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada de sus habitantes. Un país donde las personas mueren de hambre o donde están muy mal nutridas está muy lejos de ser un país desarrollado, viable e incluso democrático. Infortunadamente para el futuro y la paz de Colombia, esa no es una apuesta prioritaria o importante para el actual Gobierno y no se ve reflejada en el PND.

(...) un pacto por la Seguridad Alimentaria y Nutricional que reproduce un limitado enfoque, que es el mismo que ha configurado la política alimentaria en Colombia desde hace muchos años. De ahí que en la propuesta: 1) no se propongan avances ni se establecen acciones concretas en relación con la garantía de la Soberanía Alimentaria y el DHANA; 2) no se defina explícitamente la problemática alimentaria y nutricional como un problema clave del país y un condicionante del conflicto; y, 3) no se aborde la alimentación como un proceso relacionado con la producción/consecución de alimentos y medios para obtenerlos, el intercambio, la transformación, el consumo y aprovechamiento nutricional de los alimentos y, por supuesto, con los circuitos culturales, económicos, sociales que los seres humanos generan en el proceso, y su interrelación con el ambiente, las otras formas de vida y las generaciones futuras”¹¹.

4.1.2. EDUCACIÓN

La política educativa presentada por el Gobierno en el PND se ubica dentro de los objetivos generales del ideario neoliberal, tal como lo señala David Harvey: apertura de mercados y reducción del Estado. Siguiendo este norte, el PND profundiza el modelo neoliberal que rige el sistema educativo y continúa con las principales políticas del gobierno de Juan Manuel Santos, introduciendo ajustes menores sin afectar su estructura. Así pues, el PND lesiona tanto la autonomía universitaria como el carácter de la educación para el trabajo que brinda el Sena, al establecer a través del Marco General de Cualificaciones y del Sistema General de Cualificaciones que tanto las necesidades formativas

como los contenidos académicos serán aquellos que oriente el sector privado. Como consecuencia de esto, el Gobierno nacional incumple los acuerdos alcanzados con diversas expresiones del movimiento social en materia educativa. Ni los acuerdos alcanzados con Fecode tuvieron alcance en el Plan ni en el articulado, de la misma forma que no existen garantías para que se cumplan los pactados con los estudiantes universitarios representados en UNEES, FENARES y ACREES.

Hay varios elementos dentro del PND que hacen evidente la profundización del modelo neoliberal. En primer lugar, el gasto público en este sector se rige por los principios de eficiencia y focalización, premisa que refuerza el objetivo de lograr “la igualdad de oportunidades”. Así pues, la igualdad de oportunidades no es otra cosa que el acceso a un número limitado de ayudas parciales, cuya definición se da en el marco de la competencia, para que algunos –los mejores, los pilos– accedan a un servicio, en este caso, la educación y se desvanezca el derecho a la universalización de la educación en todos sus niveles.

Esta premisa es la misma adoptada por el gobierno de Juan Manuel Santos en 2014 en el “Acuerdo por lo Superior 2034”. Esta orientación está basada en la búsqueda de otorgar a los individuos posibilidades iguales de ocupar posiciones jerárquicamente superiores¹². De esta manera, la desigualdad es resuelta si existe apertura en las posiciones jerárquicas de la sociedad, de forma tal que puedan ser ocupadas por cualquier persona. Según esto, en el marco de la educación superior, el paso a seguir, tal como lo indicó en su momento el profesor Leopoldo Múnera, no sería otro que el ofrecimiento limitado de cupos, cuyo acceso se determina mediante “procesos de selección objetivos”. No obstante, la adopción de este principio supone el desconocimiento de las diferencias culturales, económicas y sociales en las posiciones de partida. La tesis de la igualdad de oportunidades sostenida tanto por el actual Gobierno como por el anterior no es nada diferente a un esfuerzo orientado a la integración de un sector de la sociedad al mercado, pero omitiendo las estructuras que impiden la movilidad social.

En segundo lugar, el PND abre la puerta a la privatización indirecta a través de la gestión de algunos programas como el PAE y los Centros de Desarrollo Infantil. Lo anterior en sintonía con la nueva propuesta de división social del trabajo en la que el Estado, aunque conserva la decisión inicial, delega al sector privado la ejecución y los márgenes decisorios implícitos en el proceso¹³. Esto se enmarca en un cambio en el rol del Estado, que pasa de proveedor a regulador, cediendo ese espacio al sector privado, configurando así una nueva

¹¹ Fuentes López, Adriana y Morales González, Juan Carlos de FIAN Colombia (febrero 21 de 2019). *Al Plan Nacional de Desarrollo le falta un sujeto: el campesinado, y un derecho: la alimentación*. Intervención de FIAN Colombia en audiencia pública sobre el campesinado en la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

¹² Múnera, Leopoldo. Complejo de Superioridad (La política pública para la educación terciaria). En Palabras al Margen, 2014. Disponible en: <http://palabrasalmargen.com/edicion-41/complejo-de-superioridad-la-politica-publica-para-la-educacion-terciaria>.

¹³ Teresa Gamboa C. & Madelein Arellano R. Tendencias neoliberales en la reforma de la gestión pública en Amé-

apertura de mercado y reforzando la definición de la provisión de la educación y los programas asociados a ella como mercancías.

El incumplimiento de los acuerdos alcanzados entre el Gobierno y los estudiantes empieza en la financiación del componente educativo¹⁴. El Plan Plurianual de Inversiones contempla un presupuesto de \$216,5 billones, de los cuales el 63% será financiado con recursos públicos y el 37% con recursos provenientes del sector privado. Según esto, sin los aportes de capital privado, el aumento anual desde el Gobierno será en promedio de 1% en los años 2020, 2021 y 2022.

Ahora bien, en lo que al desarrollo de los acuerdos puntualmente se refiere, de los once puntos incluidos en el acuerdo que alcanzaron estudiantes y Gobierno, este último quedó comprometido a consignar seis de estos en el PND para los siguientes propósitos: 1) elementos que permitieran reformar Icetex; 2) el saneamiento de pasivos de las IES públicas; 3) la destinación a las IES de saldos presupuestales no comprometidos del Presupuesto General de la Nación; 4) la habilitación legal para la transferencia de recursos del PGN a funcionamiento de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (ITTU); 5) la apertura a la modificación de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y 6) la consignación de las estrategias que permitieran el desarrollo de un pacto por la educación.

1. Icetex: El Gobierno no introduce elementos para su reforma. Al contrario, en las bases lo considera un elemento importante en el avance de la cobertura en educación.
2. Saneamiento de pasivos IES: El artículo 108 establece la obligación, aunque no establece el valor: \$500.000 millones.
3. Destinación a IES de saldos presupuestales no comprometidos en el PGN: No fue incluido ningún artículo que desarrollara este punto del acuerdo. Los recursos ascienden a \$300.000 millones.
4. Habilitación legal para la transferencia de recursos del PGN a funcionamiento de las ITTU: el artículo 108 permite el cumplimiento del compromiso.
5. Modificación de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992: no hay ningún artículo que desarrolle el compromiso.
6. Consignación de estrategias que permitan el desarrollo de un pacto por la educación: no existe ningún artículo que desarrolle el compromiso¹⁵.

rica Latina. *Revista Gerencia y Salud*. 2008. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepol-sal/article/view/2691>.

¹⁴ Andrés F. Mora, Carolina Jiménez M., Daniel Libreros C. El Plan de Desarrollo 2018-2022 y los Acuerdos para la Educación Superior Pública: ¿Existe riesgo de incumplimiento? Mesa de Profesoras y Profesores de la Universidad Nacional de Colombia (Documento Número 7).

¹⁵ *Ibidem*.

Como se puede ver, de los seis acuerdos que debían incluirse en el PND, el Gobierno solo incluyó tres y además no está clara la totalidad de la financiación del componente, pues no es claro cuáles son las fuentes de las cuales proviene el financiamiento privado de la educación¹⁶. Finalmente, es importante destacar que el Plan menciona la educación rural en las bases, pero en ningún artículo desarrolla una propuesta que permita saber cómo se buscará cerrar la brecha entre la educación rural y urbana.

Hoy en día en Colombia, los jóvenes mayores de 15 años en sector rural duran 6 años en promedio en el sistema educativo, mientras que la misma población en sectores urbanos duran 10. Tan solo el 2,3% de la población rural ha realizado estudios universitarios, el 10% son bachilleres y el 12,1% son analfabetas¹⁷. Esta situación, no logra mejorarse a través de los instrumentos propuestos por el PND.

Ahora bien, en lo que a la jornada única se refiere, el Plan no presenta una hoja de ruta, simplemente menciona las metas de aumento en cobertura y calidad, pero omite trazar el camino para su consecución. Adicionalmente, el Gobierno establece la corresponsabilidad como un eje rector de la jornada única, abriendo la puerta al cobro a las familias como el mecanismo a través del cual se ampliará la cobertura, en el marco del principio de eficiencia que supone la atención de los niños y niñas, con los mismos recursos, lo que va en detrimento de la calidad y de las condiciones laborales para los docentes. Además, en el PND el Gobierno nacional desconoce el preescolar de tres grados –uno de los acuerdos alcanzados con Fecode– y se compromete a brindar “educación inicial” desde transición, dejando por fuera a los niños y niñas menores de cinco años.

Por otra parte, se muestra una excesiva confianza en la capacidad del sector privado en cuanto que “motor de la innovación”. Entre otras cosas del Gobierno anterior, se continúa con el planteamiento propio de la literatura de autoayuda, indicando que la cuestión se reduce al “fortalecimiento de una mentalidad y cultura afines a la innovación”. Ni siquiera existe un propósito orientado a la adopción estatal de los mecanismos adecuados para la apropiación, por parte de las colombianas y los colombianos, del acervo de conocimientos que contribuyen con el desarrollo científico-técnico de la humanidad y con el consiguiente desarrollo de las fuerzas productivas.

Es claro que la política educativa de Duque no es otra cosa que la profundización de la política desarrollada por el gobierno de Juan Manuel Santos, en la cual el acceso a la educación es mercantilizado. Tal disposición va en contravía de los compromisos a los que llegó el Gobierno nacional tanto con

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Tomado de *Revista Semana* (junio 6 de 2019). *Cómo eliminar la brecha en educación rural y urbana*. <https://www.semana.com/educacion/articulo/diferencias-entre-la-educacion-rural-y-urbana/572411>.

Fecode como con el movimiento universitario y como consecuencia existe en este momento riesgo de que sean incumplidos o desconocidos.

4.1.3. MINERÍA Y AMBIENTE

Las bases del PND ponen todas las esperanzas energéticas del país en el *fracking*, como la más importante de las 3 opciones que plantea para hacer frente a los retos energéticos del país, a pesar de la suspensión de esta actividad por parte del Consejo de Estado, el rechazo de las comunidades y las recomendaciones de algunos expertos, priorizando decisiones que afectan su vida y la de los territorios.

El diagnóstico que hace Ecopetrol al respecto, es que el país cuenta con reservas de crudo para 7 años, por lo tanto la confiabilidad energética sin la certeza del funcionamiento de Hidroituango y la incertidumbre de compra de energía proveniente de otros países, se afina en el uso de carbón térmico, el cual está concesionado a las multinacionales Drummond y Prodeco.

Las bases del PND proponen aprovechar “nuevos recursos que complementen y diversifiquen la matriz energética”, y declara que “el carbón térmico es una fuente de alta confiabilidad y valor energético, que en eventos de variabilidad climática puede dar confiabilidad al sistema”, en contradicción con las tendencias mundiales que exigen dejar enterrado el carbón.

También se continúa, de manera preocupante, con el planteamiento de los “bionegocios” (definida como la aplicación comercial de la riqueza natural), el denominado ecoturismo y la “protección financiera ante desastres” o “gestión del riesgo ambiental”. No se pretende destinar recursos públicos para la prevención de los desastres, mediante la construcción de infraestructuras adecuadas, en tanto que expresión de una Política de Ordenamiento Territorial, en la cual se establezcan unas condiciones de habitabilidad digna para los diferentes asentamientos humanos en la geografía nacional. Más bien, se prefiere entregar tales recursos al sector financiero, mediante la creación de seguros y, de paso, rentabilizar la tragedia del deterioro ambiental y sus inminentes consecuencias adversas sobre las comunidades que habitan los territorios en riesgo o siniestrados, consecuencias ocasionadas por la negligencia y falta de previsión estatal propias del neoliberalismo.

Ante estas circunstancias, el PND debería ser mucho más agresivo y propositivo en materia de energías limpias. Esa es la verdadera tarea. Pero mientras se crean unos incentivos y se grava la importación de vehículos eléctricos, las grandes empresas privadas de minas y petróleos se preparan para extraer la última tonelada de carbón y el último barril de crudo. Siguiendo la lógica de que “las ganancias no se pueden dejar enterradas”.

4.1.4. AGRICULTURA Y RURALIDAD

Contrario a las declaraciones oficiales de la preocupación por el campo colombiano en donde reiterativamente se promete priorizarlo, el Plan no

tiene un capítulo o pacto específico que exprese los buenos deseos oficiales. Sin embargo, en las bases iniciales del Plan aparecen propósitos y metas, aunque irrisorias, al respecto: sobre formalización de títulos de predios privados y de acceso a la tierra; de provisión de bienes y servicios públicos en la ruralidad; adecuación de tierras para el riego; y gestión del riesgo sanitario y fitosanitario.

Este aparente silencio sobre el tema en el Plan no significa que el Gobierno no tenga una política específica para el sector, solo que la política agraria del gobierno Duque aparece en el Plan por la negativa, como el dicho popular “el silencio otorga”; es que la retórica del Plan sobre la industrialización del campo a través del desarrollo de clúster y de cadenas de valor agroindustrial para integrar pequeños y medianos productores, no es más que la continuidad del Plan de Desarrollo santista, que a la vez lo fue del Plan uribista; un Plan que desprotege el agro y afianza el libre comercio en la ruralidad.

Además, esta retórica agroindustrializadora oculta el verdadero propósito de este Gobierno: desarrollar y promover la vieja “agricultura por contrato” en la que la multinacional Cargill es la pionera. En este tipo de asociaciones (intermediario financiero vs. medianos y pequeños productores), el intermediario, no solo tiene la facultad de imponer los precios de compra al productor, sino que tiene la facultad de transferir toda la carga de los riesgos inherentes al sector (daños a los cultivos por clima y plagas, caída de precios y otros), al asociado medio y pequeño.

Ya se ha bautizado el PND duquista como el del “campo sin campesinos” o el de “agricultura sin agricultores”, pero el mismo Gobierno le puso la fresa al pastel: ¡Agro sin economía agraria! El Plan es profuso en promover actividades no agropecuarias en las zonas rurales. Esto es la confesión de que el propósito oficial no es el desarrollo agrario del país para todos, campesinos, indígenas, pequeños y medianos productores, sino para la agroindustria y el negocio inmobiliario en las mejores tierras cultivables del país; el desarrollo de infraestructura turística (hoteles, casas de recreo, centros vacacionales) estará a la orden del día en las mejores zonas agrícolas del país. Aquí la normatividad para facilitar el volteo de tierras será una prioridad acorde a esta intencionalidad anticampesina.

4.1.5. TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA

Si se observan abajo los pactos regionales, particularmente los correspondientes a la zona central del país (Central, Santanderes, Eje Cafetero y Antioquia), se hace énfasis en el desarrollo logístico. En ese sentido, este documento constituye un eslabón más en cuanto a la renuncia a una política de industrialización del aparato productivo: se presenta una continuidad con respecto a las políticas de los gobiernos anteriores, en términos del fortalecimiento de las zonas francas y la infraestructura de transporte para la vinculación con los mercados externos, pero bastante poco en cuanto al mercado interno. Si se

tiene en cuenta la historia reciente de la contratación pública del país, el sector de construcción de obras de infraestructura vial (tanto carreteras como vías urbanas) continuará siendo uno de los nichos desde los cuales los grandes grupos empresariales (internos y extranjeros) se apropian de recursos públicos (tanto de manera legal como fraudulenta). Mientras tanto, no parece ser importante el asunto de las vías terciarias del Acuerdo Final (tampoco mencionado en el pacto No. 11 sobre paz).

4.2. EMPRENDIMIENTO

Se emplea la denominación de “emprendimientos”, tanto para hacer referencia a actividades empresariales, medianamente productivas y rentables, como a la actividad del rebusque, en la que se ocupa la mayor parte de la población colombiana, con completa ausencia de derechos laborales, con ingresos bajos e inestables, etc. En lugar de proponer políticas para la superación de semejante condición de precariedad económica, por ejemplo, en términos de financiamiento, de encadenamientos productivos o de acceso a tecnologías que permitan su fortalecimiento y expansión productiva y, con ello, su permanencia en el tiempo y la generación de empleos de calidad; solamente se proponen medidas para la agilización de trámites y para la “formalización”, entendida esta última simplemente como el pago de impuestos y de las cotizaciones de la seguridad social.

La fórmula mágica del PND es “Emprendimiento + legalidad = Equidad”. Detrás de esta fórmula está la idea de que si hay seguridad y derechos de propiedad garantizados sumado a inversión y crecimiento económico habrá automáticamente equidad. En materia de emprendimiento se busca mejorar la productividad de la economía, para esto se plantea fortalecer la economía naranja, direccionar la Inversión Extranjera Directa (IED) en sectores generadores de valor agregado, racionalizar los costos administrativos, diseñar mecanismos para la apropiación de ciencia y tecnología en procesos productivos, mejorar la oferta de bienes públicos entre otros. Aunque se comparte el objetivo de mejorar la productividad, las herramientas para lograr tal meta son insuficientes e inadecuadas, además, de que hacen parte de la misma política que no ha permitido mejorar la productividad en los últimos 20 años.

La solución de fondo a este problema es el estímulo de las actividades económicas de alta complejidad como lo son las del sector industrial. Para lograr tales objetivos se podrían tomar medidas fiscales como subsidios condicionados a empresas industriales, reducción en las tarifas de tributación, inversión pública en ciencia y tecnología, localización estratégica de estas industrias que permitan reducir costos de transporte, aumento de impuestos a capitales y/o tierras improductivas que apalanque la inversión productiva, entre otras medidas. Al incentivar la industria se ataca la informalidad, se fortalece la economía e incluso aumenta el recaudo de la Nación. Pero el plan de

emprendimiento se centra en fortalecer la economía naranja, que no solo no tiene una definición teórica exacta, sino que además no mejora la productividad, no crea riqueza ni genera suficientes empleos.

4.3. LEGALIDAD

Más de 100 referencias a la palabra legalidad en el articulado del PND y más de 200 en las bases del mismo harían pensar a quien no conozca la realidad social y económica colombiana que estamos frente a un plan de desarrollo profundamente transformador para bien de esa realidad.

Una lectura tranquila del PND abruma por la proliferación de frases grandilocuentes que ubican a la legalidad como elemento transversal al plan: Como un pacto por la legalidad se autodefine el plan. Frases como “El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la ley y la garantía de los derechos humanos, y para una lucha certera contra la corrupción”; “seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”; “Consolidación del Estado Social de Derecho, para garantizar la protección a la vida, honra y bienes de todos los colombianos, así como el imperio de la ley”; “La legalidad se construye a partir de ese matrimonio de seguridad y de justicia. Porque la seguridad garantiza o debe garantizar esa ausencia de violencia, pero la justicia también debe encarnar esa aplicación objetiva, de que cualquier persona que trasgreda la ley tiene que responder por ella”, así lo denotan.

Pero pronto emergen las “orejas de lobo” tras el discurso de la legalidad –la retórica propaganda de una pretendida legalidad– cuando ese mismo lector avanza en el documento y encuentra que esa predica de legalidad es el instrumento para a) aumentar de manera grosera aportes a la salud de los trabajadores independientes, b) para la expropiación de los saldos ahorrados por los cotizantes a sistema pensional cuando estos no cumplen con los requisitos para pensionarse en favor de los todopoderosas AFP; c) la solicitud de facultades extraordinarias por el presidente para reestructurar entidades del Estado, suplantando las funciones del Congreso, sin estudios previos y con evidente riesgo laboral para los servidores públicos del Estado.

Todo un discurso en pro de la legalidad por encima, y en desconocimiento de valores superiores como acaba de suceder con las objeciones a la ley estatutaria de la JEP: un cuestionable y para muchos ilegal uso de la facultad de objetar las leyes con fines políticos y sacrificando el valor superior de la búsqueda de la paz.

Entendiendo que son diversos los criterios de justicia y de legalidad, y que es difícil la tarea de avanzar en su armonización, preocupa que en el PND la legalidad prevalezca abiertamente sobre elementos básicos de justicia con la intencionalidad perversa en favor de las clases y grupos poderosos de interés y en detrimento de las clases menos favorecidas. Este PND presentado solamente en

términos de legalidad pone a correr los derechos ciudadanos; estamos ante una ley contraria a la moralidad, a la rectitud y a la razón; puro legalismo privado del espíritu de justicia.

Este divorcio entre la legalidad y lo justo en el PND de Duque, también se pone de relieve en la sorprendente cantidad de derogatorias y modificaciones que, como regla general, recaen en los planteamientos afines de los planes de desarrollo precedentes adoptados en los 16 años de gobierno de Uribe y Santos para profundizar la línea privatizadora establecida en ellos, el despojo de derechos a las clases bajas de la mano del correlativo favorecimiento a los poderosos ya trazada por estos, continuando así con un gran proceso de adecuación normativa funcional a las directrices de la OCDE y demás organismos del sometimiento económico internacional.

En este aspecto se parte desde una confusión en torno al concepto de Estado Social de Derecho, el cual es un Estado que garantiza cada vez más ampliamente los Derechos Sociales de la población, rebajándolo a la función para la cual se establece el Estado de Derecho: el simple “imperio de la ley”. Siendo así, se destaca la conexión planteada en el documento entre la justicia y la seguridad y entre la seguridad y la libertad, desde una perspectiva netamente conservadora, y la consiguiente importancia que para el gobierno tendrá el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en cuanto al control territorial.

En este sentido, se plantea la constitución de unas Zonas Estratégicas de Intervención Integral, al igual que, se concibe la lucha contra la corrupción como una cuestión de mera voluntad individual y se enfatiza en su tratamiento punitivo. Finalmente, en el documento no se menciona el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

4.4. POLÍTICA FISCAL

En materia fiscal PND tiene dos grandes problemas. Por un lado, se prevé una reducción de recaudo fiscal producto de los recortes sobre las tasas de tributación en las empresas, con lo que se dificulta la financiación de los proyectos de inversión del plan de desarrollo. Por otro lado, se busca cumplir a como dé lugar con la regla fiscal, por lo se puede prever un aumento del recaudo y una reducción del gasto. Preocupa además que en las bases del PND se asumen unos supuestos equívocos en temas macroeconómicos, como lo son el precio del barril de petróleo, perspectivas de recaudo fiscal, proyecciones en materia de productividad, entre otros.

4.5. ACUERDOS E IMPLEMENTACIÓN DE LA PAZ

Podría pensarse que este es el capítulo correspondiente a la Implementación del Acuerdo de Paz, pero aquí se pasa por alto la mayor parte de los planteamientos consignados en el Plan Marco de Implementación, ignorando deliberadamente las Metas Trazadoras y los Indicadores del mismo.

La propuesta de PND presenta una grave situación de desconocimiento e invisibilización del acuerdo final para la terminación del conflicto, firmado entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las FARC-EP, ratificando el incumplimiento del actual gobierno y su intención por desmontar los avances en la construcción de paz en Colombia.

Ni las bases, ni la exposición de motivos, ni el articulado del PND reconocen en su contenido las orientaciones y desarrollos contemplados tanto en el texto del Acuerdo Final, como en los instrumentos de planificación de gasto y política pública derivados del mismo, generando un incumplimiento de normas constitucionales y legales que le imponen obligaciones específicas al gobierno en cuanto a la planificación de las políticas de implementación del Acuerdo de Paz y sus respectivas apropiaciones presupuestales en el plan nacional de desarrollo y su plan plurianual de inversiones.

Es evidente el hecho de que no existe un capítulo específico que desarrolle el componente de gasto e inversión para la paz, lo cual contraría el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016 donde se estipula la obligación expresa de incluir un componente específico para la paz en el plan plurianual de inversiones; esta omisión también es contraria a las orientaciones del Plan Marco de Implementación PMI y del documento Conpes 3932 de 2018, el cual estipula:

“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 35 durante los periodos de Gobierno 2018-2022, 2022-2026, 2026-2030 y 2030-2034. Esta propuesta debe elaborarse bajo el entendido de que la paz es un proceso de largo plazo, cuyo éxito depende de la coherencia y la trazabilidad que exista entre los cuatro planes de desarrollo vigentes durante la implementación del PMI.

Para lograr esta incorporación, el DNP diseñará cuatro propuestas de Plan Cuatrienal de Implementación, basadas en el PMI (una por cuatrienio), con los lineamientos sobre los contenidos de paz que deberán ser incluidos dentro del respectivo PND. Esta propuesta se elaborará en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia, o quien haga sus veces. Cada una de estas propuestas se elaborará durante el proceso de diseño y formulación de cada uno de los cuatro PND enunciados” (Conpes 3932 de 2018, pág. 26.)

Se introduce un término extraño con respecto al asunto: “estabilización”. Esta política de “estabilización” es uno de los pilares fundamentales que estructura lo que Gobierno nacional concibe como “construcción de paz” en este Plan de Desarrollo. Pero, en lugar de evitar reproducir las condiciones estructurales que dieron origen al conflicto, al limitar la concepción de paz al fortalecimiento institucional a través de la militarización de los territorios, esta

política reduce la capacidad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuyo sentido es la búsqueda de la transformación de la ruralidad con participación de las comunidades.

Por otra parte, superar el flagelo de los cultivos de uso ilícito constituye un compromiso con los campesinos y las campesinas de la Colombia profunda. Para ellos y ellas se requiere fortalecer la sustitución de cultivos con recursos económicos, asistencia técnica integral y la clausura de la brecha entre campo y ciudad. Sin embargo, la pretensión gubernamental de retornar a la erradicación forzada y la aspersión de glifosato niega los derechos de la población campesina e impone sobre sus hombros el peso de la ley, desconociendo los importantes avances del PNIS como estrategia concertada de sustitución.

A su vez, la reincorporación económica y social de los exguerrilleros de las FARC-EP es uno de los pilares fundamentales de la construcción de una paz estable y duradera en y desde los territorios. Pero, los contenidos de este PND se oponen al cumplimiento de este objetivo al condicionar la reincorporación, desconocer la institucionalidad creada para dicho propósito y destinar un presupuesto insuficiente para garantizar el acceso y goce efectivo de derechos a hombres y mujeres comprometidos con la paz.

Igualmente, desde la misma introducción del “pacto por la construcción de paz” es evidente que el discurso está dirigido al desconocimiento de la existencia del conflicto armado y sus distintos actores. Por ejemplo, se habla única y exclusivamente de victimizaciones dadas en el marco del “accionar terrorista y/o de grupos criminales”, desconociendo de entrada todo el universo de víctimas y victimarios que se enmarcan en la dinámica del conflicto armado.

El desconocimiento del conflicto armado, sus causas y su historia se hace evidente también cuando se delimitan los procesos de reconstrucción de verdad y de memoria a marcos políticos excluyentes. Así pues, se indica que la reconstrucción de la verdad y la memoria “no pueden legitimar la violencia como medio de acción política”, limitando la posibilidad de que todos los actores del conflicto narren sus relatos. Y, ni siquiera se hace mención a la construcción colectiva de la memoria ni de la incidencia del movimiento social, las víctimas, etc. en el proceso.

En concordancia con lo anterior, se pretende desdibujar completamente la categoría de víctima, al encuadrar a la población victimizada en la denominada “política social moderna”; pues se plantea que en dicha política las víctimas dejarán de ser consideradas como tal para entrar a la categoría de “población vulnerable”. De esa manera, esta nueva categoría será atendida con la oferta social general existente para dicha población, desconociendo que las víctimas tienen necesidades, derechos y exigencias específicas. En este sentido, se habla de una serie de herramientas que se pondrían

al servicio de las víctimas (ahora “población vulnerable”) para que superen autónomamente su condición de “vulnerabilidad”; herramientas tendientes a fortalecer las dinámicas de mercado (inserción a mercados mediante emprendimientos) y, por lo tanto, desaparece la reparación integral y se garantiza la impunidad, puesto que no queda suficientemente especificada la responsabilidad estatal en la reparación.

Además, al contrario de lo que manifiestan los funcionarios del Gobierno Nacional, en el Plan de Desarrollo se transgrede el mandato constitucional, mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, en el cual se señala la obligatoriedad de destinar recursos específicos para la Implementación del Acuerdo Final: ni en el “pacto para la construcción de paz” ni en los demás “pactos” del Plan se percibe el interés por la realización de un esfuerzo para atacar las condiciones estructurales que dieron origen al conflicto armado en el país, puesto que no se incluyen los recursos adicionales y con la destinación específica para los programas y proyectos producto de lo pactado en La Habana.

Ahora bien, a pesar de que el enfoque de género y derechos de las mujeres se enuncia en dicho “pacto para la construcción de paz”, en especial, en la línea de reparación, no se relacionan las medidas específicas previstas en el Acuerdo Final, en el cual se establece que será entendido y aplicado de manera transversal en todo el proceso de implementación, incluyendo la incorporación de acciones en el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual refleja falta de claridad técnica y política para reconocer sus necesidades prácticas y estratégicas orientadas al cierre de las brechas y las desigualdades que tuvieron consecuencias desproporcionadas en las vidas de las mujeres en el marco del conflicto.

Y, con respeto al enfoque étnico y el capítulo étnico pactado con los pueblos y comunidades étnicas, en los documentos del Plan de Desarrollo no se encuentran referencias específicas de las necesidades y contextos reales de estas poblaciones. Ni siquiera se relacionan dichos acuerdos en el capítulo étnico, tampoco se proyectan los indicadores y metas acordados con las comunidades y pueblos étnicos en las discusiones técnicas del Plan Marco de Implementación con la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, lo cual constituye una evidencia más del desconocimiento por parte del Estado con respecto a los compromisos adquiridos con los pueblos y comunidades étnicas.

Por otra parte, como vía de escape con respecto a la Reforma Rural Integral se indica que sus aspectos “se recogen a lo largo del presente PND de manera transversal en los capítulos de equidad, emprendimiento, descentralización, sostenibilidad, servicios públicos, entre otros”. De esta manera, se ignora abiertamente lo planteado en el Documento Conpes 3932 de 2018, en el cual se plantea que debe presentarse cada una de las secciones correspondientes al Acuerdo Final. Además, debe tenerse presente la ausencia detectada en el pacto

No. 3 (correspondiente a la justicia), en el cual no se menciona el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

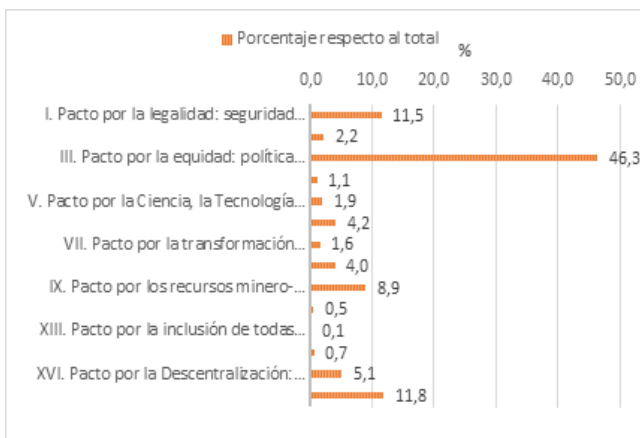
Por último, preocupa la actitud del Gobierno nacional que insiste en desconocer los acuerdos firmados para hacer trizas la paz. Existen claras intenciones de modificar el contenido de los acuerdos de manera unilateral e impositiva por parte del gobierno, rompiendo con el principio de bilateralidad y consenso a la hora de modificar las condiciones de los acuerdos, lo cual pone en tela de juicio la seguridad jurídica y la continuidad del proceso de implementación.

5. ALERTAS Y SUGERENCIAS DE LOS SECTORES SOCIALES AFECTADOS

En consonancia con lo esbozado en el documento Bases del PND y el articulado presentado como propuesta de este mismo al Congreso de la República de Colombia mantiene la retórica pomposa y con etiquetas llenas de eufemismos del primer documento, mientras que en la asignación de recursos y la concreción de los elementos técnicos permite descifrar los intereses y el proyecto económico y político que se pretende implementar en los cuatro años del presente gobierno: La continuación del modelo primario exportador sustentado en la llave minero-energía y agroindustria, con la predominancia del primer sector; junto con un Estado recentralizado y reducido.

Con todo lo que este modelo ha significado tanto por sus impactos ambientales como sociales, no se evidencia un cambio sustancial respecto a los gobiernos de los últimos 20 años, pues, en la agenda del actual gobierno no tiene espacio una política industrial y de desarrollo económico sostenible e inclusivo. Como se puede observar en la distribución del gasto plurianual (Gráfico 7) mientras que el denominado pacto por el emprendimiento solo tiene una participación del 2,2% del total del presupuesto plurianual y el de ciencia 1,9%, el pacto por los recursos minero-energéticos mantiene una participación del 8,9%, la tercera participación más importante (exceptuando el gasto privado y otros).

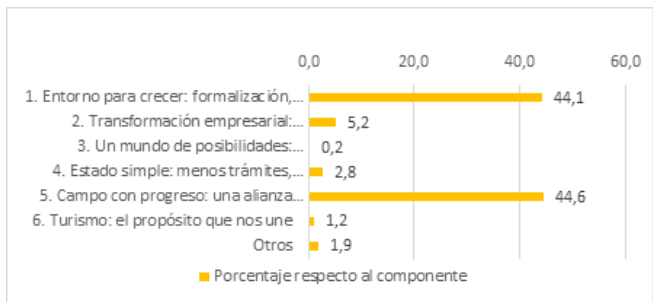
Porcentaje respecto al total



Gráfica 7. Fuente: Construcción propia, datos Propuesta de PND 2018-2022

Por su parte, si se analiza el gasto presupuestado para el Pacto por el emprendimiento es claro que la principal apuesta en este componente está asociado a la producción en el campo, pero que tal y como fue esgrimido en las bases del PND está particularmente enfocado sobre la producción agroindustrial.

Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos



Gráfica 8. Fuente: Construcción propia, datos Propuesta de PND 2018-2022

Si bien, la minería es tratada en algunos apartes respecto al tema particular bien sea legalidad, emprendimiento entre otros, el documento que aquí se analiza es fundamentalmente una propuesta de estatuto minero, pues tanto los alcances de su aplicación como la extensión dedicada al tema dan cuenta de ello.

5.1. ECONÓMICO Y REFORMAS DEL ESTADO

En los artículos 27 y 28 se afecta la descentralización del país dando mayor poder de decisión sobre el uso de las regalías a entidades centralizadas. Los artículos 30, 31 y 32 establecen reformas al Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) con lo que se podrían generar impactos sobre los precios de los combustibles afectando el derecho de transportarse de la ciudadanía y la competitividad del país. En el artículo 35 se busca una reforma sobre el proceso presupuestal que podría afectar el papel del Departamento Nacional de Planeación (DNP) con lo que se incrementa el riesgo de corrupción y gasto público ineficiente.

En el artículo 43 se fomenta la venta de empresas públicas en el país para cumplir con la regla fiscal. En el artículo 48 se busca una reforma en los cálculos de los costos y cobros estatales que podría generar una disminución de los salarios de los funcionarios públicos con lo que se afectarían 3,6 millones de hogares en el país. En el artículo 179 se establecen reducciones en los subsidios para servicios públicos con lo que se afecta el acceso a estos por parte de la población. Finalmente, en materia económica, en el artículo 182 le permite al presidente de la República hacer una reforma al Sistema General de Participaciones por medio de facultades extraordinarias con el que se busca reducir el gasto público territorial con el objetivo de cumplir con la regla fiscal.

En lo que respecta a la lucha contra la corrupción las medidas son insuficientes y contradictorias, mientras en el artículo 42 se modifican inhabilidades sobre los contratistas.

5.2. SERVICIOS PÚBLICOS

Con respecto a la prestación de los servicios públicos se presentan varios puntos dentro del articulado que generan mucha preocupación, en especial, porque por un lado atentan contra la descentralización, pero también porque dan la posibilidad de que bajo artimañas jurídicas se les condonen deudas a prestadores privados de los servicios públicos.

En este orden de ideas, hay dos artículos que son profundamente riesgosos:

El artículo 13, mediante el cual se le da la potestad al Fondo Empresarial creado por la Ley 812 del 2003, para que los fondos destinados a la posesión de las empresas prestadoras de servicios públicos sean destinados a inversión para asegurar en el largo plazo el servicio de agua potable y saneamiento básico, sin que dichas empresas prestadoras del servicio tengan que hacer reembolsos, es decir, en términos reales, se les estaría haciendo una condonación del monto inicial, y además se estaría financiando una inversión que no solo genera réditos en términos sociales, sino además rendimientos para la empresa prestadora del servicio.

El artículo 14, que modifica el artículo 27 la Ley 142 de 1994, define las reglas especiales sobre la participación de las entidades públicas en las empresas prestadoras de servicios públicos, dicho artículo se mantiene prácticamente igual, salvo que se modifica la redacción del inciso 27,3, donde se elimina la referencia explícita de los criterios generales de las comisiones de regulación como marco para la definición de lineamientos de parte de las entidades públicas hacia sus representantes en el manejo de las participaciones en dichas empresas.

Por otro lado, se agregan dos incisos nuevos: 27,8 y 27,9 siendo este último el verdaderamente problemático, puesto que en una de las frases le da potestad al Gobierno nacional para definir la política de propiedad sobre las participaciones en las empresas de servicios públicos que se emitirá en todos los niveles:

“El Gobierno nacional, tomando en consideración las distintas capacidades de las empresas, el rango de participación pública y las condiciones de los mercados, señalará los elementos, indicadores y condiciones características que debe contener la política de propiedad que emitirán la Nación, los departamentos y los municipios”.

Si bien en los incisos anteriores a este se menciona el rol y la actuación de las entidades públicas respecto a sus participaciones, este último inciso resulta contradictorio, debido a que centraliza la definición de la política de acuerdo a la interpretación y pretensiones del Gobierno nacional.

5.3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PROFUNDIZA EL MODELO EXTRACTIVISTA

El PND del Gobierno Duque no tiene grandes diferencias con los planes de desarrollo de los gobiernos de Juan Manuel Santos, en especial, en lo relativo a lo minero-energético, pues en los 31 artículos relacionados con minas, petróleo y energía eléctrica, que atienden a mantener el sector sin tocar aspectos claves de la política minero-energética, se extiende la locomotora minera de los gobiernos pasados, avanzando en contravía de los acuerdos internacionales suscritos por el país sobre cambio climático.

Es necesario decir que el PND establece en sí mismo una reforma al código minero que debería ser tramitada en una ley de la República y no vía Plan Nacional de Desarrollo

Ninguno de esos artículos modifica la política minera ni refleja la visión de un país en el que la autonomía territorial, la defensa del ambiente sano y los derechos de los ciudadanos sean aspectos claves en este gobierno. El Plan tampoco traza un camino de desarrollo sostenible, ni apunta a resolver problemas estructurales, como la inequidad, el centralismo, la violencia, la falta de oportunidades, la ilegalidad o la informalidad.

Dentro de los múltiples despropósitos del PND en su articulado se encuentra el artículo 21, que prorroga viejos contratos de concesión minera que se suscribieron sin las normas ambientales que vinieron después de pactados, es decir, se renuevan contratos que no están sujetos a las leyes en materia ambiental.

El artículo 20 abre la puerta para que empresas que tienen diversos títulos con términos distintos en los contratos, puedan englobarlos para que obtengan el contrato con menos obligaciones sociales, ambientales y/o económicas.

El artículo 23 extiende la modalidad de servidumbre que solo estaba permitida para la explotación de hidrocarburos a la explotación minera, esto quiere decir que los propietarios de predios con yacimientos mineros puedan ser expropiados por el Estado sin la posibilidad de acudir a una segunda instancia.

El artículo 18 es un despropósito pues le da facultades a la Agencia Nacional Minera para que pueda imponerles tiempos a las autoridades ambientales, para que emitan licencias de manera rápida sin mayor posibilidad de establecer un criterio técnico riguroso.

El artículo 151 que hace mención a los pactos territoriales, deja abiertas las posibilidades para que el Gobierno permita la explotación minera en los territorios, sin la necesidad de establecer un mecanismo de participación social de las comunidades afectadas.

5.4. UNA REFORMA PENSIONAL OCULTA Y REDACTADA POR LAS AFP

Se incorporan las demandas que hace mucho venían reclamando los Fondos Privados de

Pensiones (AFP) y sienta las bases de una reforma pensional que, en términos concretos, terminará por beneficiar a Luis Carlos Sarmiento Angulo y al Grupo Empresarial Antioqueño dueños de Porvenir y Protección, quienes juntos, manejan el 80% (191 billones de pesos) de los recursos de este jugoso y billonario negocio.

En sus bases, que como dice el artículo 2° del Proyecto de ley son incluyentes, el PND postula que “*se requiere que el sistema general de pensiones unifique sus reglas para el reconocimiento de pensiones y el otorgamiento de beneficios, (y) que estos estén ligados a las cotizaciones efectuadas.*” (pág. 157). Lo anterior no sería más que la **reforma pensional** que marchite Colpensiones y el Régimen de Prima Media (RPM), y favorezca a los Fondos Privados de Pensiones (AFP) y el Régimen de Ahorro Individual (RAIS) tal y como hace años viene exigiendo los gremios de ANIF, Asofondos y Sura (a través de Fedesarrollo); puesto que justamente por su naturaleza misma el régimen de Colpensiones no está ligado a las cotizaciones efectuadas por el trabajador, sino a la solidaridad intergeneracional de la sociedad, a comparación de Régimen de los Fondos Privados de Pensiones que liga sus beneficios al ahorro alcanzado por el trabajador como lo plantea las bases.

Por su parte, el artículo 58 del Proyecto de ley modifica el *literal j) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993* y prohíbe el reconocimiento simultáneo de pensión de invalidez y de vejez, aún si la pensión de invalidez es de origen laboral, lo que claramente es un atropello y un abuso contra las personas que por diferentes circunstancias laborales tuvieron una afectación que le impidieron seguir desarrollando su actividad y lograron a través de la ARL una pensión por invalidez, y aún a pesar de esta vulnerabilidad realizaron un esfuerzo para continuar cotizando y alcanzar a través de Colpensiones o un Fondo privado una pensión por vejez. La Corte en este sentido ha sido muy clara:

“(…) *en lo relativo al literal j) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, valga recordar, la reciente sentencia de esta Sala del 1° de diciembre de 2009, radicación No. 33558, donde se dijo que éste prohíbe la concurrencia de las pensiones de invalidez y vejez en un mismo afiliado; sin embargo, al encontrarse ubicada dicha normativa en el libro primero de dicho ordenamiento, debe entenderse que no comprende lo concerniente a riesgos profesionales, que tiene su propia regulación en el libro tercero de tal estatuto. En ese orden, aún con el vigor jurídico que cobró la Ley 100 de 1993, a partir del 1° de abril de 1994, las pensiones de invalidez por causa de accidente de trabajo o enfermedad profesional, son compatibles con la de vejez o con la de invalidez de origen común, entre otras cosas, por la potísima razón de que los recursos con que se pagan, tienen fuentes de financiación independientes, toda vez que se cotiza separadamente para cada riesgo.*”

(*Sentencia 34820 de 2011 de la Corte Suprema de Justicia*).

En el mismo sentido, el artículo 119 plantea que el gobierno establecerá diferentes mecanismos para cubrir el riesgo que enfrentan las aseguradoras y los fondos privados de pensiones cuando los aumentos de las pensiones de un salario mínimo, que ellos administran, aumentan más que la inflación. Este artículo postula igualmente que los riesgos judiciales que enfrentan los fondos privados de pensiones tienen que estar cubiertos por mecanismos gubernamentales. Lo anterior no es más que el planteamiento hecho por los diferentes gremios que se pueden observar claramente en los documentos de ANIF (2017)¹⁸ y Sura - Fedesarrollo (2018)¹⁹. Así pues, lo que propone con este artículo es que los fondos privados de pensiones se queden, privaticen, todas las ganancias y el Estado, es decir de todos los colombianos, asumamos (socialicemos) todas las pérdidas.

Por su parte, el artículo 113, crea el Piso Mínimo de Protección Social, introduciendo la vinculación laboral por horas acompañada de un sistema de seguridad social paralelo (salud subsidiada, BEPS - Beneficios Económicos Periódicos, microseguros) y abre la posibilidad de contratar por debajo del salario mínimo. Así pues, este sistema desprovee al trabajador de una protección social real, en tanto limita el acceso a la pensión, a la salud y a una efectiva protección a los riesgos laborales, ya que no cubriría incapacidades, licencias, accidentes de trabajo, pérdidas de capacidad laboral, entre otros, mínimos existentes en Colombia. En resumen, esta propuesta constituye una formalización de la precariedad laboral.

5.5. EDUCACIÓN

Art. 110: El artículo 110 establece que el Icetex será la institución sobre la cual se soportará el aumento en cobertura en educación superior, a través del financiamiento de la matrícula. El artículo va en contra de los acuerdos firmados entre el Gobierno nacional y el movimiento estudiantil, pues lejos de considerar la reestructuración del Icetex, profundiza su modelo institucional.

Art. 112: El artículo 112 establece la posibilidad de que las prácticas laborales sean desarrolladas no solo por estudiantes de pregrado sino también por estudiantes de posgrado, de educación para el trabajo

¹⁸ ANIF (2017), *Elementos para una Reforma Estructural Pensional*, “El RAIS enfrenta importantes desafíos en su fase de desahorro pensional... Allí existen dos grandes obstáculos para dinamizar dicho mercado: i) elevada garantía de pensión mínima (1SML); y ii) altos riesgos de períodos de disfrute extendidos por vías judiciales” (pág. 46).

¹⁹ Fedesarrollo (2018), *Propuesta de Reforma al Sistema de Protección Económica a la Vejez*, “El segundo problema se relaciona con el mercado de los seguros previsionales... factores demográficos –como el aumento de la expectativa de vida–, jurídicos –como beneficios otorgados a través de fallos– o políticos –como el de aumentos en el salario mínimo–” (pág. 30).

y desarrollo humano y de formación de profesional integral SENA, entre otros.

Lo problemático del artículo es que en primer lugar abre la puerta a que estudiantes de posgrado sean vinculados al mercado regalando su fuerza de trabajo bajo la figura de la práctica laboral.

En segundo lugar, el artículo iguala la educación de formación profesional integral del SENA con la de la educación universitaria, desconociendo las particularidades de los procesos teórico-prácticos que son centrales en los procesos formativos en el SENA.

Art. 114: Crea el subsistema de formación para el trabajo por competencias como parte de la oferta del Sistema Nacional de Cualificaciones. El artículo iguala al SENA con cualquier institución privada que preste servicios de formación para el trabajo, además deja el subsistema bajo el control del Ministerio del Trabajo y finalmente está profundamente ligado a las necesidades del sector privado en el marco de las competencias por encima del conocimiento integral.

Art. 124: Crea la estrategia “Sacúdete” para promover la inclusión al mercado laboral por parte de la población joven. La estrategia no es nada diferente a la promoción del emprendimiento juvenil como mecanismo para el acceso al mundo laboral, en detrimento del fortalecimiento de la educación superior.

Por otra parte, el Gobierno nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo violenta la autonomía universitaria con el establecimiento del Marco General de Cualificaciones y la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones, en donde la prioridad para las IES será que sus cualificaciones queden registradas en el Sistema, obligándolas a ajustar sus programas formativos a educación para el trabajo y por competencias laborales.

5.6. PAZ E IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO

La “Hoja de Ruta Única” propuesta en el artículo 143 se constituye como un instrumento paralelo al Plan Marco de Implementación y, en esa medida, representa dos situaciones problemáticas: en primer lugar, subordina los pactos y los municipios PDET a lo que el Gobierno nacional conciba como la política pública prioritaria, desvaneciendo el carácter territorial de lo estipulado en el 1.2. del Acuerdo Final. Es decir, se vulnera la esencia de participación ciudadana de la construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. En segundo lugar, hacer que la Alta Consejería de Estabilización asuma como el único órgano de decisión para las cuestiones de la implementación, desconoce la institucionalidad bipartita surgida del Acuerdo Final para el seguimiento y la concertación de decisiones conjuntas con FARC como contraparte. Así podría suceder tanto con la CSIVI (Comisión para el Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final) como con el Consejo Nacional de Reincorporación.

5.7. SECTOR SALUD

Los gremios médicos, organizaciones sindicales y organizaciones de la sociedad civil se pronunciaron sobre el Proyecto de ley mediante el cual se expide el PND, expresaron sus preocupaciones y concluyeron que el plan de desarrollo del actual gobierno no es un pacto social, ni mucho menos un pacto para la equidad, pues “no hay nada que garantice el goce efectivo del derecho a la salud, en cambio sí es un pacto entre el sector privado y el gobierno”.

En materia de la política pública de salud el PND presenta 17 artículos y después de intensos debates en la Subcomisión de Equidad derivada de las reuniones de ponentes, se puede concluir que el PND no se ajusta a la legalidad, pues desconoce la Ley Estatutaria de Salud y la Sentencia C-313 /2014 y el bloque de constitucionalidad consagrado en la Observación General 14 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que establece la salud como derecho fundamental y autónomo.

También es importante resaltar que el PND no es concordante con el título que hace alusión a la Equidad, pues no contempla los principios de universalidad, solidaridad y progresividad para garantizar la cobertura en salud a toda la población en condiciones de igualdad de acceso a los servicios de salud sin supeditarla a su capacidad de pago, el articulado, por el contrario, en lo relativo a salud, profundiza un sistema cuyo núcleo es el negocio y la extracción de renta.

Respecto al denominado Acuerdo de Punto Final, los artículos 133 y 134 lo restringen al pago de deudas relacionadas con los tratamientos y tecnologías no financiadas por la Unidad de Pago por Capitación (UPC), el artículo 131 consolida la orientación de recursos para subsidiar la oferta de servicios por incapacidad para prestarlos, pues no producen rendimientos financieros y, lo que es más grave, promueve la tercerización institucional, especialmente, de la infraestructura pública y entre todas las entidades operativas, lo cual encarece la operación y va en contra del criterio de que los servicios misionales no pueden ser tercerizados.

El artículo 132 establece el requisito de afiliación para el goce efectivo del derecho a la salud. Esta exigencia es inconstitucional e ilegal, pues la única condición prevista en la Ley Estatutaria de Salud, para gozar del derecho a la salud, es ser residente en Colombia; el artículo 133 presenta los requisitos para sanear las deudas en el régimen contributivo y las deudas vigentes de Caprecom (Régimen Subsidiado) y el FOMAG (magisterio) mediante emisión de bonos y títulos valor. Pero no aclara ni garantiza el pago de las deudas contraídas con los médicos y demás profesionales de la salud. De otra parte, no se especifican los mecanismos de reconocimiento y pago de las deudas que las entidades liquidadas y declaradas en quiebra tienen con los profesionales de la salud. En el articulado no aparecen los trabajadores como uno de los agentes a quienes el sistema les adeuda dinero, pues el precio

de su trabajo yace invisibilizado y amalgamado con el de los demás eventos a cobrar, sean PBS o No PBS.

Respecto a la salud pública el artículo 128 autoriza el subsidio a la oferta, con lo cual reconoce que el modelo de aseguramiento comercial contenido en la Ley 100 fracasó, especialmente, en las zonas con población dispersa (urbana y rural) de bajos recursos, pues la esencia del modelo privilegia la rentabilidad financiera sobre la atención en salud, en las bases del PND, el Estado se compromete a garantizarles ganancias extra a las instituciones privadas que presten servicios en zonas dispersas. Igualmente, en los artículos 128 y 129 del Proyecto de ley del PND disminuye la asignación de recursos financieros a salud pública del 25% al 10%, y los destina para el pago de servicios en salud (No PBS), desconociendo el enfoque integral de la promoción y prevención.

Es contradictorio por no decir que se cubre con un manto de hipocresía el Gobierno nacional cuando exige ayuda humanitaria en Venezuela, pero en el PND cierra las puertas para garantizarle el derecho a la salud a la población migrante como lo hace en el artículo 128.

Consideramos demagógico el subsidio a la oferta de los hospitales que ofrece el PND en las zonas dispersas (rural y urbana), ya que son territorios donde habitan cerca de la mitad de la población colombiana, pues los recursos así destinados son menos que insuficientes.

El artículo 137 establece una filosofía ajena a la equidad en un Sistema de Salud al incentivar económicamente a los actores que se lucran del sistema por facturación de servicios y gestión del aseguramiento y no a los resultados en salud, estrategias de promoción, prevención y educación.

El artículo 138 habla de solidaridad entre géneros, edades, personas sanas y enfermas, ricos y pobres, pero invoca la solidaridad en el sentido de disminuir los beneficios e ingresos a los más débiles y disminuir los subsidios de los más vulnerables para favorecer a los de mayores oportunidades, pues la operatividad del sistema está concebida según la capacidad de pago.

Consideramos inconstitucional el artículo 56 toda vez que somete a los hospitales públicos a la concepción mercantil de rendir utilidades financieras so pena de ser sometidos a programas de saneamiento fiscal diseñados por el Ministerio de Hacienda cuya competencia no tiene relación con la garantía del derecho y contraviniendo el artículo 24 de la Ley Estatutaria de Salud que establece que los hospitales de las zonas marginadas no deben depender de la rentabilidad financiera sino de la rentabilidad social.

En materia de salud también nos oponemos al PND pues deja de lado la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS), creemos que esta es una herramienta fundamental para preservar y recuperar la salud mediante la promoción, prevención de la enfermedad y la disminución de la carga de la misma, con lo cual se avanzaría significativa y

progresivamente hacia la optimización eficaz de los recursos con la consecuente reducción de costos y mejoramiento de los indicadores de salud.

6. LA DESCENTRALIZACIÓN

Aquí hay otro mantra que no contribuye con la reducción de las brechas regionales, tal y como ha sido demostrado durante la historia de la descentralización en Colombia (tanto desde la reformas constitucionales de 1968 y de 1986 como desde la Constitución de 1991). De hecho, si se tiene en cuenta la caracterización y el perfil de inversión que se plantea en cada uno de los “pactos” regionales que hacen parte del Plan, el resultado será el de la ampliación de las brechas económicas y sociales entre las regiones centrales y las periféricas y entre las grandes ciudades y el resto del territorio, particularmente en zonas rurales y de población rural dispersa.

Este Plan de Desarrollo plantea, de forma engañosa, una supuesta estrategia llamada “Misión por la Descentralización” junto a todo un paquete de reformas legales y la creación de nuevas instancias dependientes del poder central; o sea, llevando a cabo una recentralización de la toma de decisiones estratégicas de las políticas públicas, mediante la profundización de la dinámica del recorte de las competencias de planeación, así como del presupuesto de los municipios y departamentos y, al mismo tiempo, delegando mayores responsabilidades de gasto. Así, se va en desmedro de la democracia local y de la garantía efectiva del goce de los derechos sociales de la población colombiana.

7. SOBRE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS A DUQUE EN EL PND

Nuestra Carta Política establece una cláusula general de competencia que le atribuye al Congreso la función de hacer las leyes. Tanto el artículo 114, como el artículo 150 disponen que corresponda “al Congreso de la República... hacer las leyes”. Esta cláusula general de competencia tiene como consecuencia que el otorgamiento de facultades legislativas a otros órganos del poder es excepcional, y debe entenderse de manera restrictiva. Una de estas circunstancias es el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir normas con rango de ley, de la que trata el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución

Si bien la tradición jurídico-legislativa colombiana evidencia que la solicitud de facultades extraordinarias por parte del presidente de turno al Congreso de manera general ha tenido ocurrencia a través de leyes ajenas al trámite de la ley que expide el PND, lo cierto es que a pesar de ello existen antecedentes de que tales facultades SÍ han sido otorgadas por el Congreso en el pasado en el articulado del PND, pues así sucedió con la Ley 1151 de 2007 (PND de Uribe 2006-2010) en los artículos 140, 147 y 156, y la Ley 1753 de 2015 (PND de Santos 2014-2018) en su artículo 107.

Lo que no existe es pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional con respecto a la constitucionalidad de que en la ley aprobatoria del

PND se soliciten dichas facultades extraordinarias. Lo que sí es cierto es que tanto la Constitución (artículos 339 a 344) como la Ley 152 de 1994, orgánica del PND, definen los contenidos precisos de la ley por la cual se expide el PND, sin que por lado alguno se mencione en esas normativas que el otorgamiento de facultades extraordinarias deba o pueda ser parte integral de lo que estrictamente compone un Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo con las disposiciones citadas.

Al margen de lo anterior, podría pensarse que el propósito del Gobierno al solicitar las facultades extraordinarias dentro el Proyecto de ley del PND y, de paso, incorporar al mismo en su artículo 2° las bases del plan de desarrollo es tratar de aminorar el riesgo de que los decretos ley expedidos al amparo de las facultades extraordinarias sean declaradas inconstitucionales por no cumplir con los requisitos de precisión y exactitud, constitucionalmente exigidos, dado que cualquier facultad otorgada puede encontrar referencia o asidero en las bases del PND en razón a la generalidad y amplitud de este.

Por otro lado, también pretende el Gobierno diluir o inducir un debate laxo al incluir tales facultades en el Proyecto de ley del PND, el Proyecto de ley más largo, exigente y complejo de todos los que pasan por el Congreso pero que encontrarían justificación en las “grandes metas” que allí teóricamente se proponen haciendo indispensable el uso directo de la capacidad técnica del gobierno para fines tan específicos.

Sin embargo, si bien esa puede ser la intención del Gobierno difícilmente unas facultades extraordinarias tan amplias, generales e ilimitadas como las solicitadas por Duque (el típico cheque en blanco al que siempre se hace referencia, en este caso, girado contra unas pretensiones sin fondo o límite para el Gobierno), hacen imposible prever qué entidades pudieran ser objeto de reformas y más bien hacen avizorar la tendencia hacia el reformismo de todo lo pasado, una especie “refundación de la estructura de la administración pública colombiana” difícilmente se acomodarán a las exigencias que al respecto ha planteado la Corte Constitucional para la validez de las facultades:

“(i) *Solicitud expresa del Gobierno Nacional, sin que proceda por iniciativa del Congreso;* (ii) *temporalidad de la habilitación por un término máximo de seis meses;* (iii) *mayoría absoluta en el Congreso para su concesión;* (iv) *competencia permanente del Congreso para modificar en todo momento y por iniciativa propia, los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias;* (v) *“necesidad” o “conveniencia pública” como fundamento de la solicitud;* (vi) *precisión en la delimitación de las facultades conferidas^[5] y, en consecuencia, “interpretación restrictiva” de su alcance, “circunscritas de modo exclusivo al tenor literal de la norma habilitante”;* (vii) *limitación material de su ejercicio, vedado a la expedición de códigos, decretar impuestos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del artículo 150 –numeral 19– de la C. P.”*

Con respecto al requisito de “necesidad” como fundamento de la solicitud, este resulta ser un elemento de imposible evaluación en el debate parlamentario en los términos en que el Gobierno presenta la solicitud, sin estudios concretos previos puestos a consideración del legislativo sobre los aspectos evaluados de las instituciones sobre las que recaerán las amplias facultades solicitadas para que este tome la determinación de concederlas o no.

Con relación a la “conveniencia” hay que tener en cuenta que el Gobierno viene de sufrir una fuerte derrota en la aprobación de la ley de financiamiento pues fue voluntad del Congreso no afectar con ella sectores populares por la vía tributaria. Siendo ello así, carece de sentido que ahora la voluntad del Congreso se mute a afectar a esos mismos sectores por la vía laboral, porque cuando el Gobierno anuncia en abstracto en el párrafo 2 del artículo 181 del PND que “esta ley garantiza la protección integral de los derechos laborales de las personas vinculadas a las distintas entidades del Estado reestructuradas”, debe entenderse que lo que se avecina es una masacre laboral²⁰ o una precarización de los derechos laborales de los trabajadores vinculados a esas entidades, pues siempre ha sido sobre ello sobre lo que ha cabalgado los que llaman el adelgazamiento del Estado.

Esa protección de derechos laborales que se anuncia es solo una consigna para favorecer la aprobación de las mencionadas facultades, algo así como cuando en campaña se dijo para atraer el voto “no al fracking” para que ahora nos encontremos frente a proyectos pilotos de ese tipo de explotación petrolera.

Por otra parte, estipula el párrafo 3° del artículo 181 del Proyecto de ley del PND que:

Parágrafo 3°. *De conformidad con el artículo 62 de la Ley 5° de 1992, créase una Comisión Especial integrada por dos (2) Representantes y dos (2) Senadores de cada una de las Comisiones Terceras, Cuartas y Quintas Constitucionales del Congreso de la República, la cual estará encargada de ejercer control político con el fin de realizar el seguimiento a las facultades conferidas.*

En el ejercicio de sus funciones, la comisión podrá solicitar informes, presentar peticiones, recomendaciones que tengan por objeto el fortalecimiento de la administración pública para dar cumplimiento a las bases del plan de desarrollo en materia de equidad, emprendimiento y legalidad. Tales funciones se ejercerán durante el término de vigencia de las facultades extraordinarias.

Al respecto es preciso señalar que el Congreso no necesita de leyes que le autoricen el ejercicio del control político y menos sobre eventuales actos del Gobierno realizados al amparar de facultades extraordinarias pues esta función del congreso es de rango constitucional y radicado en cabeza de cada congresista. Deviene entonces, cuando menos absurdo que una función que constitucionalmente

²⁰ ¿Cómo se garantizan derechos laborales frente a la supresión de entidades públicas?


le corresponde al Congreso pretenda el Gobierno discernírsela a esta corporación a través de una ley.


Si bien las facultades extraordinarias constituyen en sí mismas una suerte de desmantelamiento excepcional de la competencia legislativa exclusiva radicada en el Congreso por el Constituyente, resulta inaceptable que el Congreso renuncie a esa competencia exclusiva al autorizar las facultades extraordinarias para luego asumir a través de la integración de una comisión especial, arriba mencionada, funciones que no le son propias al Congreso cuando la ley del Plan señala que dicha comisión podrá formular “recomendaciones que tengan por objeto el fortalecimiento de la administración pública para dar cumplimiento a las bases del plan de desarrollo en materia de equidad, emprendimiento y legalidad”, pasando de legislador a una especie de cogobernante al asumir una función que claramente lo entromete en asuntos del Gobierno, violando con ello la prohibición al Congreso consagrada en el numeral 1 del artículo 136 de la Constitución según la cual el legislativo no puede “inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”.

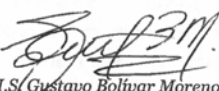
Sobre este aspecto ya existe un antecedente jurisprudencial de la Corte Constitucional plasmado en la Sentencia C-630 de 2014 cuando el alto tribunal declaró inexecutable la conformación de una comisión de seguimiento por medio del artículo 2º de la Ley 1642 de 2013 por desconocer el principio de separación de poderes y la prohibición establecida en el artículo 136 de la Constitución.

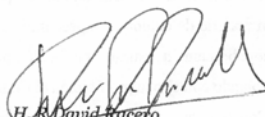
En consecuencia con lo aquí expresado, resumimos que este plan, dado que no recoge el sentir, las preocupaciones y las propuestas del pueblo colombiano, ES UN PACTO SIN COLOMBIA, además de ser empobrecedor, extractivista, autoritario y continuista.

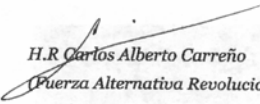
De los honorables congresistas:

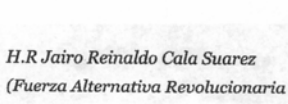

H.S. Wilson Neber Arias Castillo
(Polo Democrático Alternativo)
Comisión Cuarta Senado de la
República


H.S. Aída Yolanda Avella Esquivel -
(Decentes)
Comisión Cuarta Senado de la
República


H.S. Gustavo Bolívar Moreno
(Decentes)
Comisión Tercera Senado de la
República


H.R. David Ricardo Racero
(Decentes-Mais)
Comisión Tercera de Cámara



H.R. Carlos Alberto Carreño
(Fuerza Alternativa Revolucionaria del
Común)
Comisión Tercera de Cámara



H.R. Jairo Reinaldo Cala Suarez
(Fuerza Alternativa Revolucionaria
del Común)
Comisión Cuarta de Cámara


PROPOSICIÓN

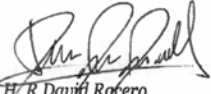
En atención a lo expuesto, **damos ponencia negativa** al Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”* y en consecuencia les solicitamos a los integrantes de las Comisiones III y IV del Senado y la Cámara de Representantes archivar el proyecto de ley en cuestión.

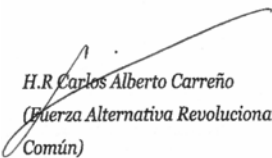
De los honorables Congresistas,

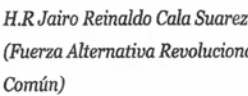

H.S. Wilson Neber Arias Castillo
(Polo Democrático Alternativo)
Comisión Cuarta Senado de la
República


H.S. Aída Yolanda Avella Esquivel -
(Decentes)
Comisión Cuarta Senado de la
República


H.S. Gustavo Bolívar Moreno
(Decentes)
Comisión Tercera Senado de la
República


H.R. David Ricardo Racero
(Decentes-Mais)
Comisión Tercera de Cámara


H.R. Carlos Alberto Carreño
(Fuerza Alternativa Revolucionaria del
Común)
Comisión Tercera de Cámara


H.R. Jairo Reinaldo Cala Suarez
(Fuerza Alternativa Revolucionaria del
Común)
Comisión Cuarta de Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C. 18 de marzo de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativa para Primer Debate del Proyecto de ley número 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018, Pacto por Colombia, pacto por la equidad*” presentado por los honorables Senadores: *Wilson Néber Arias Castillo, Aída Yolanda Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno*, honorables Representantes: *David Ricardo Racero Mayorca y Carlos Alberto Carreño Marín* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA