

## Una revisión de El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 – Colombia Potencia Mundial de la Vida desde la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes

El Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 – Colombia Potencia Mundial de la Vida. Este documento plantea la ruta de navegación del Gobierno del presidente Petro para los próximos cuatro años. El PND establece objetivos del gobierno y las metas según las cuales el gobierno, el congreso y la opinión pública pueden evaluar los resultados del gobierno. El PND requiere un examen detallado por parte de toda la sociedad civil. El PND nos permite evaluar si los objetivos del gobierno se ajustan a las propuestas del mismo, nos permiten retomar la discusión sobre el rumbo que debe tomar la política pública nacional y nos permiten tener metas para ejercicios de *accountability*. Es con este propósito que presentamos, desde la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, una serie de textos que hacen una revisión crítica de lo propuesto por el gobierno nacional. La revisión no cubre todos los temas del PND, sino que se concentra en una serie de temas específicos que corresponden con las áreas de experticia de los profesores de la Escuela. Los temas son: Tierras y desarrollo rural; Desarrollo territorial; Educación; Gestión pública y lucha contra la corrupción; Mujeres; y Salud.

### Tierras y desarrollo rural en el PND: Buena zanahoria y buen garrote

*Por Mauricio Velásquez, profesor de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes*



El articulado del plan de desarrollo ofrece toda la gama de combinaciones entre zanahoria y garrote en relación con la reforma agraria.

Trae, en efecto, desde la vía más benevolente con los terratenientes, (i) un procedimiento sencillo y prudente para la compra de tierras a valor comercial que prometió el Gobierno y que ha tenido por ahora a Fedegán como su contraparte más visible (artículos 48 y 49).

Luego el plan incorpora un garrote en pro de la compra de tierras a través de (ii) la puesta en marcha de un modelo más eficiente de catastro multipropósito (artículos 30 a 37) y (iii) el aumento de los avalúos catastrales de todos los inmuebles del país en 2023 (artículo 36). Estas medidas deberían empujar la oferta de tierras ante la amenaza de impuestos modernos sobre la tierra.

Finalmente, lanza una amenaza más creíble de garrote a través de (iv) la reforma agraria por vía administrativa prevista en la ley que se fortalece con la modernización del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (artículo 39). Recordemos que la ley 160 de 1994

habilita al estado para adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios para comunidades étnicas, campesinos es zonas de calamidad, campesinos en zonas de programas especiales o por razones ecológicas.

Y es que quienes estudian reformas agrarias encuentran exótico que en Colombia se plantee una reforma vía “compra comercial de tierras”. Las reformas agrarias suelen hacerse por vía administrativa, casi nunca a valor comercial, al menos eso sugiere la experiencia positiva de Japón y Corea del Sur, o la menos exitosa de México, entre otras.

Petro, sin embargo, imagina posible vincular su estrategia de paz total y de reforma agraria a través de José Félix Lafaurie, presidente de Fedegán, el gremio ganadero más grande del país, quien funge como negociador de paz y facilitador del proceso de compra de tierras. Es una apuesta interesante, para la que el plan de desarrollo incorpora mecanismos suficientes y creíbles.

Preocupa hasta ahora que nuestro mercado de tierras pareciera funcionar de tal forma que solo se le quiera vender al gobierno allí donde la guerra arrecia; en todas las demás partes los terratenientes prefieren la tierra a la plata.

En todo caso el plan parece anticipar que, ante un escenario de fracaso en la compra de tierras, el Estado podrá contar con instrumentos administrativos importantes y modernizados para promover el acceso a la tierra.

**Coda:** buena idea crear concesiones para el uso forestal y de la biodiversidad en zonas de reserva de Ley 2 de 1959 y baldíos de la nación (artículo 41). Lamentablemente sigue el Ministerio de Ambiente fungiendo más como regulador de actividades que como promotor de la transición hacia una verdadera bioeconomía. Para esto el Ministerio necesita una agencia ejecutora de servicios y oportunidades ambientales.

### **Desarrollo territorial en el PND: una promesa reiterada**

*Por Camilo Ignacio González, Nathalie Méndez y José Danilo González, profesores de la Escuela Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes*



En el Plan Nacional de Desarrollo encontramos que lo concerniente a los temas de desarrollo territorial y gestión pública se concentra en la Transformación “Convergencia Regional”, para el cual el Gobierno tiene previsto ejecutar \$138,4 billones en los cuatro años. El segundo eje con mayor cantidad de recursos. Uno de los catalizadores de esta transformación es el fortalecimiento institucional como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía.

El plan contempla los siguientes programas “Entidades públicas territoriales y nacionales fortalecidas”, “Capacidades y articulación para la gestión territorial”, y “Eficiencia institucional para el cumplimiento de los acuerdos realizados con las comunidades” que tienen un enfoque directo en el fortalecimiento de capacidades en organizaciones públicas en diferentes niveles de Gobierno.

En particular, en ellos se incluyen aspectos como i) la incorporación de prospectiva y estudios de futuros en la planeación estratégica de las entidades; ii) el mejoramiento de los servicios de acompañamiento, asesoría y asistencia técnica territorial; iii) la integración de la innovación en la gestión pública desde la promoción de las habilidades de experimentación, la gestión y el intercambio de conocimiento y el diseño de soluciones a retos y necesidades de la ciudadanía; iv) el desarrollo de las competencias de servidores y colaboradores públicos para la gestión estratégica de las compras y contrataciones públicas; v) la alineación de las competencias y oferta institucional de bienes y servicios con las demandas y necesidades ciudadanas; vi) la colaboración entre territorios para generar y fortalecer capacidades a través de buenas prácticas ya realizadas; vii) una propuesta de gobernanza para la definición de roles, responsabilidades, mecanismos de coordinación y articulación; y viii) aprovechamiento de datos e información para la planeación y gestión territorial, entre otros.

Este programa buscaría integrar en un sistema único las diferentes fuentes de información de la inversión pública y de financiación de los planes, programas y proyectos. Esto con el objetivo de avanzar hacia un Estado abierto, más transparente, simplificando el reporte a nivel territorial e incluyendo la posibilidad de pago por resultados para aumentar la eficiencia. Finalmente, en este programa también se habla de fortalecer a nivel territorial las comisiones regionales de competitividad e innovación (CRCI) y de los consejos departamentales de ciencia, tecnología e innovación (Codecti), y se consolidarán los sistemas departamentales de ciencia, tecnología e innovación.

Aunque son objetivos bastante loables para nuestro país, en muchos casos no se especifica la forma como se alcanzarán estos deseos. Por ejemplo, en las bases se manifiesta que se tendrá en cuenta las observaciones de la Misión de Descentralización para la modificación del Sistema General de Participaciones (SGP) y que se optimizarán las fuentes de ingreso, con el fin de avanzar hacia un modelo de descentralización diferencial, pero no es claro cómo se llevará a cabo específicamente dicho modelo o qué tipo de cambios se realizarán en el SGP.

Adicionalmente, es también rescatable que las bases del Plan Nacional de Desarrollo promueven un modelo de gobernanza descentralizado para las instituciones del orden nacional y territorial, con el fin de alcanzar transformaciones que permitan una gestión de recursos más eficaz y transparentes, así como capacidades de los gerentes públicos para tomar decisiones (pp. 183). No obstante, el modelo de gobernanza descentralizado es una promesa reiterada en diversos planes de desarrollo históricos, pero la propuesta de la actual administración no se traduce en indicadores concretos. El término “fortalecimiento institucional”, del cual se habla en el documento, tampoco tiene un fundamento concreto en la implementación. Un asunto que genera confusión es que se habla de muchos modelos de desarrollo como “supranacionales”, de “gobernanza”, etc., pero no se sabe cuál es cuál y si aplican en distintos casos.

Por su parte en las bases del Plan (p. 53) se habla de “actualizar, simplificar y armonizar” instrumentos de planeación, pero el texto carece de fundamentos de implementación. Es decir, no dice cómo hacerlo ni qué garantiza su viabilidad. La armonización de instrumentos de planeación implica cambios a nivel nacional en relación con la forma como se reglamentan cada uno de estos instrumentos, sus tiempos, sus mecanismos de aprobación y ejecución. Sin embargo, también requiere un gran fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel local, en particular de las oficinas de planeación. En la actualidad la estrategia para fortalecer esa capacidad a nivel local no es clara ni en las bases ni en el articulado del plan.

Por su parte, el artículo 28 del borrador Plan habla sobre la obligación del Departamento Nacional de Planeación de construir una clasificación municipal basada en capacidad. Sin embargo, esta no reemplaza la Ley 617 del 2000 y la categorización actual. No queda claro cómo se utilizaría la nueva metodología y cómo se integraría con la categorización actual, y sobre todo si esto lograría resolver las restricciones presupuestales para que las entidades territoriales generen nueva capacidad. De igual forma, se habla de delegación de competencias y focalización con base en desempeño de entidades territoriales. La estrategia de fortalecimiento no va más allá de lo que históricamente ha hecho el Ministerio del Interior y otras entidades. Los esquemas asociativos territoriales tampoco dicen mucho sobre su diseño e implementación.

Adicionalmente, para mejorar la respuesta de las entidades territoriales a las demandas de sus ciudadanos, se buscará mejorar la capacidad de los funcionarios territoriales a partir de los conocimientos y buenas prácticas de gestión, y se mejorará la coordinación entre diferentes niveles de gobierno (pp. 207), pero no es claro cómo se realizará la transferencia de estos conocimientos y buenas prácticas de gestión entre entidades territoriales y cómo se fortalecerá la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Frente a lo anterior, el artículo 29 del Plan habla sobre el fortalecimiento de los esquemas de asociatividad territorial y la posibilidad de asignarle nuevos recursos asociados a la captura del valor de suelo. Esto es interesante, pero no plantea una estrategia para resolver los conflictos de competencias entre entidades territoriales y diferentes esquemas de asociatividad y también ata dichos recursos a la capacidad de mejorar la información y el cobro sobre el valor del suelo, lo cual ha sido históricamente un reto en muchas entidades territoriales.

Un tema que ha resultado central históricamente en planes de desarrollo y temas de gestión pública es el de innovación. Sin embargo, en el Plan su alcance se diluye a una mención en la que se dice que se creará el “Comité Nacional de Innovación Pública” (p. 206), pero no se detalla su alcance ni conformación. Así mismo, al interior del Plan también se contempla fortalecer a nivel territorial las CRCI y los Codecti, y se consolidarán los sistemas departamentales de ciencia, tecnología e innovación. Esto es supremamente relevante para generar inversión local enfocada en la competitividad, ciencia e innovación. Sin embargo, en el borrador del Plan Nacional de Desarrollo no se especifica cómo será la integración entre estas instancias.

## Educación en el PND: la desarticulación de la educación

Por Sandra García, Stephanie Majerowicz, Darío Maldonado, profesores de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes



El PND 2022-2026 tiene diez artículos directamente relacionados con la oferta educativa, seis de estos tienen que ver con la educación terciaria o posmedia, y los otros cuatro con la educación básica y media. Además, el PND propone algunas metas ambiciosas en términos de cobertura, como aumentar en 43 % el número de niños y niñas con educación inicial y alcanzar una cobertura del 62 % en educación superior, pero algunas otras metas más tímidas, como aumentar tanto solo 5 puntos el porcentaje de

estudiantes en jornada única y aumentar en 5 puntos la tasa de cobertura bruta (no neta) en educación media.

Lo que se ve en el plan plurianual de inversiones parece coherente con las metas y con el articulado: básicamente inversiones en infraestructura educativa en los distintos niveles, pero con compromisos claros solo en infraestructura para la educación posmedia y no en los otros niveles educativos.

De todo esto se pueden sacar algunas conclusiones. Primero, la educación básica y media está casi ausente en el PND. Si bien aparecen algunas metas para estos niveles educativos, en el plan de inversiones y articulado propuestos, aparece solo cuando se mencionan inversiones en infraestructura, y lo relacionado con el programa de voluntariado y el modelo híbrido de educación.

La infraestructura es necesaria y responde a una deuda histórica en ciertas zonas del país; sin embargo, dista de ser suficiente para una educación de calidad que asegure la permanencia y formación integral. El programa de voluntariado que se propone es un sustituto muy imperfecto de la necesidad de generar capacidades para una educación de calidad entre los docentes del sistema público, que es la única forma en que se podrá lograr educación básica y media de calidad en Colombia. No hay una estrategia concreta (ni inversión) en el PND encaminada a formar y consolidar estas capacidades en maestras y maestros, ni de fortalecer las instituciones educativas en su rol central de promover espacios de aprendizaje. Por otra parte, no es para nada claro el propósito del artículo propuesto sobre el modelo híbrido de educación, ni siquiera está mencionado en las bases del plan y no es claro a qué meta le apunta ni qué rol jugaría en superar todos los retos que se tienen en cobertura y calidad.

En suma, en el articulado y plan de inversiones brillan por su ausencia elementos fundamentales para lograr mejoras sustanciales en el logro educativo de niños, niñas y adolescentes. Por ejemplo, no están presentes temas tan fundamentales como asegurar que las instituciones educativas



cuenten con maestras y maestros en condiciones laborales dignas y que cuenten con las competencias para promover el aprendizaje de los estudiantes; o asegurar que las instituciones educativas cuenten con materiales y textos educativos. En las bases del plan se mencionan algunos de estos elementos, como el apoyo a la formación docente, pero sin estar asociados con las metas ni con acciones concretas (y con el poco espacio fiscal que va a dejar el énfasis en la educación superior) es difícil creer que se va a lograr avanzar en calidad docente.

Las metas también son insuficientes; en particular, no se incluye una meta en términos de graduación de la educación media, tema en el que país sigue rezagado, a pesar de las mejoras en cobertura. Además, la meta de cobertura en educación media hace referencia a la cobertura bruta en lugar de la cobertura neta, lo cual no asegura que se avance en la graduación como tal, pues el indicador puede mejorar al tiempo que se amplía el rezago y la deserción en este nivel.

Segundo, el PND da prioridad a la educación posmedia, pero esto solo se concreta en esfuerzos por aumentar la infraestructura educativa para este nivel. La educación superior sin calidad no sirve y la calidad de la educación superior depende de muchas otras variables. En particular, Colombia necesita revisar los esquemas de vinculación y remuneración de sus docentes de educación superior y necesita revisar la estructura regulatoria de la educación posmedia que es demasiado compleja y está muy desarticulada (por el rol que tienen el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, el SENA y las Secretarías de Educación), y nada de esto aparece ni en el articulado ni se reconoce como necesidad en las bases del mismo.

Estas ausencias son notables en particular porque no son coherentes con los primeros artículos del PND. Este Plan ha sido promocionado como fruto de un esfuerzo por *des-sectorizar* la política estatal y los artículos 3 y 4 hacen una declaración en esa dirección a través de los ejes de transformación y los ejes transversales. Esos ejes no se pueden cumplir sin apuestas decididas en la educación básica y media. Por ejemplo, lograr la seguridad económica y social (eje de transformación 2) no es posible sin mejoras sustanciales en las tasas de graduación para mejorar la autonomía económica y la agencia para transformar entornos sociales de todos los ciudadanos. Otro ejemplo es que sin un cambio radical en el modelo de oferta y el modelo regulatorio de la educación posmedia que articule la oferta que depende del Ministerio de Trabajo con la que depende del Ministerio de Educación no será posible cumplir con la diversificación productiva y la mejora en la productividad (eje de transformación 4).

## Mujeres en el PND: una agenda ambiciosa con grandes retos de implementación y financiación

Por *Ángela Guarín*, profesora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes



Uno de los grandes desafíos en materia de políticas públicas consiste en reconocer y atender de manera diferencial las necesidades de la población con identidades diversas. Esta aproximación parte del diagnóstico y formulación de acciones concretas, como se evidencia en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y se extiende hasta su financiación, implementación, monitoreo y seguimiento. El enfoque diferencial en las bases del PND es reiterativo, y se evidencia una orientación particular en

poblaciones vulnerables. En ese sentido, ¿por qué cobra importancia hablar de las necesidades y acciones de política orientadas específicamente a las mujeres? Las mujeres son más de la mitad de la población colombiana y, a pesar de los avances en equidad de género, persisten brechas en educación, autonomía económica, mercado laboral, participación política, violencia, entre otras.

Como respuesta, el actual gobierno ha plasmado múltiples compromisos con las mujeres. Así, en las bases del PND se identifican propuestas interesantes relacionadas con sus necesidades más apremiantes. Sin embargo, no hay claridad en la forma como se implementarán algunas de las iniciativas, más aún cuando no se proponen metas relacionadas con todas las acciones propuestas y cuando el articulado y presupuesto dispuestos para alcanzarlas son visiblemente limitados.

En el primer bloque de “Seguridad humana y justicia social”, de manera general, se plantea la necesidad de unos servicios de justicia centrados en las personas y de un Sistema Nacional de Cuidado, que incluye un componente de transformación cultural para promover la corresponsabilidad del cuidado. Además, menciona la necesidad de trabajar por el empoderamiento económico de la mujer y el fortalecimiento de habilidades para emprender, por ejemplo, a través del programa piloto de empleos verdes (trabajo en cuidado y recuperación de cuencas hidrográficas y bosques, entre otros). A pesar de que este apartado plantea acciones importantes con relación a las labores de cuidado, al empoderamiento económico y al acceso a la justicia, las metas propuestas se quedan cortas al incluir únicamente la disminución de horas de cuidado no remunerado por mujeres jefas de hogar y la disminución de la mortalidad materna. En este sentido, se hace necesario ampliar estas metas para incluir el acceso efectivo a la justicia, las iniciativas de empoderamiento económico y otros indicadores relacionados con las labores de cuidado no remunerado que no recaen únicamente en las jefas de hogar.

En la sección denominada “El cambio es con las mujeres” se atienden en mucho más detalle las problemáticas actuales que ellas enfrentan en el país. Se proponen acciones afirmativas para el acceso prioritario a políticas de empleo, vivienda, tierra, salud y educación; sin embargo, no se

evidencia de manera puntual cómo se llevarán a cabo. Múltiples intentos anteriores han quedado en el papel. También, se menciona gran variedad de propuestas con enfoque de género: acciones encaminadas a la autonomía económica de las mujeres, el cierre de brechas en el Servicio Público de Empleo, la priorización de mujeres cabeza de familia y cuidadoras, el aumento de cobertura del sistema pensional con especial atención a las mujeres (sobre todo rurales), la participación política y monitoreo a la paridad, la inclusión del enfoque de género e interseccional en las mediciones de pobreza, la propuesta de una política exterior feminista, entre otras.

En el apartado anterior llama la atención la propuesta del Sistema Nacional de Monitoreo de las Violencias Basadas en Género y la Política de Salud para las Mujeres enfocada en la prevención del embarazo adolescente, la eliminación de los embarazos en la infancia y otros temas relacionados como la erradicación del matrimonio infantil. Sin embargo, esta amplia lista de propuestas y acciones por cumplir no se ve reflejada en las metas formuladas, las cuales permitirán el seguimiento de estas promesas. Quedan por fuera metas relacionadas con feminicidios, matrimonio infantil, prevención de violencias, acceso a diferentes servicios y su efectividad, lo cual es de especial relevancia en relación con el acceso a la justicia en el contexto de las violencias basadas en género.

Por otro lado, en el articulado se mencionan, de manera explícita, solamente algunas de las propuestas más ambiciosas, entre otras, el Sistema Nacional de Igualdad y Equidad; la Promoción de la Autonomía y el Emprendimiento de la Mujer; el Reconocimiento de la Economía del Cuidado no Remunerado; el Fortalecimiento de las Comisarías de familia; el Sistema Nacional de Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (VBG); y la Política Nacional de Derechos Sexuales y Reproductivos. Mientras que el Plan Plurianual de Inversiones se enfoca en las transformaciones propuestas en la sección de “Seguridad humana y justicia social” dejando de lado la mayoría de las acciones encaminadas al bienestar de las mujeres las cuales se ubican en el apartado “El cambio es con las mujeres”.

Si bien el documento de las bases del PND hace un esfuerzo por resaltar las problemáticas que enfrentan las mujeres en Colombia, se observa un desequilibrio entre las iniciativas planteadas y los recursos dispuestos para alcanzarlas. Es imperativo alinear las necesidades de las mujeres en Colombia no solo con las propuestas formuladas en las bases del PND sino también con las metas, el articulado y el presupuesto, entendidos como algunos de los instrumentos de materialización de estas promesas.



## La salud en el PND: la gran ausente

Por Óscar Bernal y Diego Lucumí, profesores de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes



Desde su título, “Colombia potencia mundial de la vida”, el PND está relacionado con la salud. Se resalta un enfoque biocentrista, donde se le da importancia al tema ambiental. Llama la atención que el derecho a la salud no aparece en las principales transformaciones, pero sí el derecho humano a la alimentación.

El derecho a la salud solo se menciona como un elemento clave en la actualización del Plan Decenal de Salud Pública. Sin embargo, este plan

fue actualizado para el periodo 2022-2031 con la resolución 1035 del 2022, teniendo como eje central este derecho, pero el Ministerio de Salud y Protección Social no lo menciona en este proyecto de ley.

El PND no menciona los determinantes sociales de la salud, aunque sí se plantean metas relacionadas como disminuir la pobreza extrema de 12,2 % en 2021 a 9,6 % en 2026, eliminar el hambre en la primera infancia y reducir las inequidades en salud (DNP, 2023), y el ordenamiento del territorio alrededor del agua puede tener un impacto importante en la organización territorial en salud y en las normas de descentralización como la 715 del 2001 (Ministerio de Salud, 2011).

Para proteger la vida, se debe conocer el perfil de enfermedad y muerte de los habitantes del territorio nacional y las diferencias regionales, por grupos de edad, sexo y grupos vulnerables entre otras. En el PND se priorizan los temas de mortalidad materna, que es muy importante, pero no se establecen metas de otros problemas de salud que representan la mayoría de la carga de enfermedad como lo son las enfermedades crónicas. En Colombia, las enfermedades cardiovasculares causan el mayor riesgo de mortalidad (164,2 muertes por cada 100 000). Las agresiones, las lesiones autoinfligidas y las provocadas por vehículos de dos y cuatro ruedas, causan el mayor riesgo de años perdidos por muerte prematura (34,3 APMP por 1000) (Rodríguez, 2017). La informalidad genera un problema estructural en el financiamiento del aseguramiento en salud en el régimen contributivo. El objetivo de mejorar el trabajo formal es válido, pero las experiencias de los gobiernos anteriores no muestran una tendencia importante a la reducción de la informalidad con un 52 % en el 2015 y de 48,7 % en el 2020 (Vásquez, 2021).

Se considera positiva la definición de planes maestros de inversiones en infraestructura y dotación en salud, que se actualizarán cada diez años, en sincronía con el período del Plan Decenal de Salud

Pública. Pero, estos planes deberían ser para el sector público y privado, teniendo en cuenta que 70 % de la prestación de servicios de salud es privada en Colombia (Sispro, 2023).

Se resalta como positivo el articulado sobre la formación continua del talento humano en salud y el Sistema Nacional de Cualificaciones.

Se amplían las funciones en temas como el pago directo y el acceso a información financiera de la Administradora de los recursos del sistema de seguridad social en salud (ADRES). La administración y auditoría a los prestadores de salud y el desarrollo de acciones relacionadas con la prevención de siniestros viales. Sin embargo, no se habla de un fondo único en salud donde el ADRES asuma el recaudo como sí se ha presentado en el proyecto de ley de reforma a la salud por parte del Gobierno. Tampoco se aclara cómo se van a incrementar los recursos técnicos y financieros del ADRES para cumplir estas nuevas funciones.

El PND mantiene el carácter y funciones del Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS), encargada de proponer las inclusiones y exclusiones en el plan de beneficios en salud. Es importante que se refuerce su autonomía y capacidad técnica para cumplir con su labor.

Entre las funciones extraordinarias del presidente se menciona el adquirir a título gratuito u oneroso la infraestructura que corresponde al Hospital San Juan de Dios-Instituto Materno Infantil. Esto debería ser parte del análisis del plan de inversiones en salud y no una decisión del presidente.

#### Referencias

- DNP. ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo? (s. f.). Recuperado 3 de marzo de 2023, de <https://www.dnp.gov.co:443/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Minsalud. Ley 715 del 2001. [https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86098\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf)
- Rodríguez-García, J., Peñalosa-Quintero, R. E., & Amaya-Lara, J. L. (2017). Estimación de la carga global de enfermedad en Colombia 2012: Nuevos aspectos metodológicos. *Revista de Salud Pública*, 19(2), 235-240. <https://doi.org/10.15446/rsap.v19n2.66179>
- SISPRO - Sistema Integrado de Información de la Protección Social. (s. f.). Recuperado 3 de marzo de 2023, de <https://www.sispro.gov.co/Pages/Home.aspx>
- Vásquez, J. C., & Agudelo, C. A. (s. f.). Informalidad en Colombia 2000-2020. Un análisis histórico dentro de un contexto pandémico.

## Gestión pública y lucha contra la corrupción en el PND: brechas entre las buenas ideas y la implementación

*Por Camilo Ignacio González, Nathalie Méndez y José Danilo González, profesores de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes*



Dentro del catalizador de fortalecimiento institucional como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y el fortalecimiento del vínculo Estado-ciudadanía se pueden destacar las siguientes ideas del PND: i) ajustes institucionales y culturales con el objetivo de recuperar la confianza ciudadana; ii) diseño de regulación eficiente para la transparencia, la digitalización y combatir la corrupción de manera innovadora; iii) evaluación y seguimiento a la contratación y

compra pública; y iv) mejoramiento de la interoperabilidad de los sistemas de información para generación de alertas tempranas de corrupción, anomalías, malas prácticas, entre otros.

Es destacable que el catalizador tenga como una idea transversal mejorar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, tanto así que el indicador asociado es el índice de confianza institucional. Esto es relevante, ya que durante los últimos años hemos visto un deterioro constante en la confianza institucional en Colombia y esto tiene un impacto enorme en la democracia, en la capacidad de implementar políticas públicas, en el respeto a las normas, en la participación ciudadana y en la confianza misma entre los ciudadanos.

Con respecto al programa sobre la lucha contra la corrupción en las entidades públicas nacionales y territoriales se destaca: i) el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en el marco normativo de transparencia y lucha contra la corrupción, a partir de un trabajo articulado entre las instituciones públicas y la ciudadanía; ii) el seguimiento y evaluación de la contratación y compra pública y la mejorar de su información e interoperabilidad; y iii) expedir marcos regulatorios sobre protección al denunciante y cabildeo. En términos generales, todas estas iniciativas son muy relevantes y la reglamentación relacionada con la protección al denunciante y el cabildeo son prioridades en la agenda de transparencia de Colombia. Así mismo, generar interoperabilidad en el sistema de compra pública y mejorar el seguimiento a dichos procesos para identificar riesgos de corrupción es una necesidad que ha estado en la agenda por varios años. Sin embargo, hay algunas preocupaciones que surgen de lo anterior. Lo primero, es que, si bien el catalizador habla de transformaciones institucionales y culturales, este programa no parece incluir estrategias concretas de cambio cultural. Lo anterior, sugiere que la visión frente a la lucha contra la corrupción está enfocada en el desarrollo normativo y de sistemas, pero sin un fuerte componente enfocado en promover una cultura de la integridad en los funcionarios.

Por otra parte, el abordaje de la lucha contra la corrupción no está conectado con un fortalecimiento institucional. Tanto las bases del Plan como el articulado hablan sobre la interoperabilidad de sistemas relacionados con contratación pública; sin embargo, no se contempla un fortalecimiento claro a la Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente para esto. En el artículo 81 del borrador del Plan, se describe la interoperabilidad entre el Sistema Único de Proponentes (RUP) y el SECOP. Así mismo, este artículo les asigna el costo a las cámaras de comercio. Este sistema puede operar de forma correcta en ciudades grandes con cámaras de comercio solventes, pero no soluciona el problema en municipios y regiones más pequeñas, donde es difícil que las cámaras asuman estos costos. Por lo tanto, esta medida puede que aumente la brecha en el uso de plataformas digitales para la compra pública entre regiones.

En cuanto al fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios públicos, las bases del Plan limitan el fortalecimiento de servidores públicos a temas de compra pública y al uso de tecnologías digitales. El indicador del anexo del Plan es genérico sobre capacitación de ciudadanos y servidores públicos. Más allá de un indicador genérico, no hay lineamientos ni acciones concretas en empleo público y gestión del talento humano. Así mismo, la formalización del empleo público no cuenta con indicadores específicos que permitan hacer un adecuado seguimiento a este tema fundamental de la gestión pública.

El artículo 65 del Plan Nacional de Desarrollo habla sobre la creación de un plan de formalización del empleo público que “contribuya a que los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública provean todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas formas de vinculación con el Estado y se haga un uso racional de la contratación por prestación de servicios”. Si bien esto es necesario, no es evidente que el DAFP tenga la capacidad para implementar dicho plan. Por otra parte, es interesante que se contemplen otras formas de vinculación al Estado, pero no es claro cuáles serían. Finalmente, ni las bases ni el borrador actual del Plan parecen considerar la gestión del talento humano en el sector público de manera integral. Se limita a capacitaciones y formalización, pero sin incluir medidas o estrategias sobre gestión del desempeño, rotación, asensos, cualificación de los servidores públicos, entre otras.

De otra parte, con el fin de avanzar hacia un presupuesto orientado a resultados, las bases del plan detallan que se van a integrar en un sistema único las diferentes fuentes de información de la inversión pública. Así mismo, el artículo 296 del borrador establece que se desarrollará un plan de acción dirigido a la articulación de los sistemas de información del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, buscando vincular los trazadores presupuestales para la totalidad del gasto del PGN. No obstante, se requieren gestiones adicionales para consolidar un presupuesto orientado a resultados en el país como i) que haya una relación más clara y transparente, desde la misma programación, entre los principales indicadores y metas de los diferentes programas con los recursos de inversión y funcionamiento del PGN; ii) que se efectúe un adecuado y periódico seguimiento y evaluación a la ejecución de dicha programación; y iii) que se tomen decisiones presupuestales y de planeación con base en las recomendaciones de este ejercicio de seguimiento y evaluación. En este sentido, en las bases se afirma que las decisiones del Gobierno se llevarán a cabo utilizando los datos y la evidencia disponible, pero no es claro de qué forma y en cuáles decisiones se utilizará esta información.

Otro programa que se destaca es la calidad, efectividad, transparencia y coherencia de las normas. Aquí se destacan iniciativas como: i) una política pública de mejora regulatoria; ii) consolidar la gobernanza regulatoria en el país; iii) realización de evaluaciones *ex ante* y *ex post*; iv) responder a las recomendaciones de la OCDE en cuanto a organismos reguladores; y iv) simplificar, racionalizar y digitalizar trámites, procedimientos que obstaculicen la garantía de derechos. Estos objetivos son de especial relevancia para la calidad del proceso de toma de decisiones regulatorias en el país. Esto, a su vez, tiene un impacto importante en la confianza, la estabilidad de muchos sectores económicos y en la forma como el sector privado y los ciudadanos se relacionan con el Estado. Sin embargo, preocupa que su presencia no sea clara en el articulado mismo del Plan. No quedan obligaciones claras sobre mejora normativa ni regulatoria, más allá de la simplificación de trámites en algunos sectores. También se extraña la visión de una política regulatoria integrada y de consideraciones sobre gestión de conflictos de interés en organismos con funciones regulatorias.

El último programa en las bases del Plan es gobierno digital para la gente. Este incluye estrategias de gobierno digital, pero, tanto en las bases como en el articulado del borrador, quedan en términos muy generales, y no es evidente cómo se articula con el fortalecimiento de la gestión pública en general.

### **Derecho a la alimentación en el PND: entre la urgencia, la incertidumbre y lo estructural**

*Por Felipe Roa-Clavijo, profesor de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes*



El derecho humano a la alimentación es uno de los cinco ejes del Plan Nacional de Desarrollo. En las bases del PND se propone como un componente integral altamente conectado con los otros capítulos. En cambio, en el articulado, esas ideas principales pierden fuerza y queda como un capítulo más aislado y con una estructura débil.

En las bases del Plan el derecho humano a la alimentación se aborda desde tres puntos principales: la disponibilidad, el acceso y la adecuación. En primer lugar, el componente de disponibilidad busca incrementar la productividad del sector agropecuario a través del ordenamiento de la producción agropecuaria, la provisión de bienes públicas y el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación en las regiones. En segundo lugar, la línea de acceso busca conectar a productores con consumidores a través del fortalecimiento de cadenas de suministro, transporte y una reducción de la de intermediación. Por último, el componente de adecuación busca la inocuidad de los alimentos, la promoción de dietas saludables y el mejoramiento de la gobernanza de las políticas públicas asociadas al derecho a la alimentación.



En el articulado del plan, el derecho humano a la alimentación pierde la estructura sobre disponibilidad, acceso y adecuación y no muestra coherencia entre los nueve artículos que se proponen. La propuesta de establecer un Sistema Nacional de Seguimiento para la Superación de la Malnutrición (artículo 172) no se entiende a la luz de la integralidad de los conceptos del derecho a la alimentación y de seguridad alimentaria. Recordemos que la malnutrición es tan solo un componente de la alimentación que ocurre cuando las personas y comunidades no pueden acceder a dietas saludables. En otras palabras, el PND está proponiendo establecer un observatorio, que en lugar de monitorear integralmente los componentes de seguridad alimentaria, estaría monitoreando tan solo un aspecto. Por otra parte, los artículos 173 a 179 cubren aspectos de financiación que principalmente proponen reformas financieras que no parecen estar relacionadas con la garantía del derecho a la alimentación.

Por último, pero no menos importante, es una gran preocupación sobre los indicadores “de primer nivel”, como se les ha denominado. Ni los indicadores ni las metas que se proponen en este eje ofrecen una perspectiva clara sobre la garantía del derecho a la alimentación. Los cuatro indicadores son (i) pobreza monetaria; (ii) tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años; (iii) instalaciones fluviales intervenidas; y (iv) producción en cadenas agrícolas priorizadas para el derecho humano a la alimentación. De estos indicadores solo uno, el de tasa de mortalidad de menores de 5 años por desnutrición, se encuentra directamente relacionado con la seguridad alimentaria. Adicionalmente, si bien la pobreza monetaria incide en la seguridad alimentaria, mejorar este indicador no garantiza mejores condiciones de alimentación. Los indicadores sobre instalaciones portuarias fluviales y la productividad agrícola tampoco garantizan que se cumplan las líneas estratégicas definidas en las bases del plan.

Es importante recordar que, desde el 2015, Colombia no cuenta con estadísticas oficiales de seguridad alimentaria, lo que constituye un aspecto preocupante, pues las estrategias propuestas en el plan de desarrollo no están informadas. Por ejemplo, el país no tiene estadísticas recientes que provean evidencia sobre las regiones donde están las poblaciones más afectadas por la inseguridad alimentaria. Tampoco sabemos cómo están los grupos étnicos o las mujeres. En este sentido, el PND podría hacer un mayor esfuerzo por actualizar las estadísticas oficiales, que dependen del Instituto Nacional de Salud y del ICBF, y usarlas para reducir los índices de seguridad alimentaria en el país.

## Ambiente y cambio climático: una apuesta ambiciosa por las transformaciones hacia la sostenibilidad

*Por Felipe Roa-Clavijo profesor de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes*



En materia de ambiente y cambio climático el PND propone dos ejes principales. En primer lugar, se encuentra el ordenamiento del territorio alrededor del agua y la justicia ambiental y en segundo lugar está la transformación productiva, internacionalización y acción climática.

En el eje de **ordenamiento del territorio alrededor del agua y la justicia ambiental**, el PND propone proteger la riqueza natural del país a

la vez que se hace un uso sostenible de la biodiversidad a través del ordenamiento territorial. Reconociendo que en el país existe un número significativo de conflictos socioambientales, una de las estrategias que se propone es la justicia ambiental y la gobernanza inclusiva que busca implementar el Acuerdo de Escazú para fortalecer la protección a líderes ambientales y la disponibilidad de información pública ambiental.

En cuanto al agua, el PND propone actualizar la política de gestión integral del recurso hídrico en las dimensiones de oferta, demanda, disponibilidad y gobernanza. Para la implementación de este componente se priorizan áreas como La Mojana, Ciénaga Grande-Sierra Nevada, Cartagena, Ciénagas de Zapatosa-Perijá, Catatumbo, altillanuras, páramos, Macizo Colombiano-Valle de Atriz, Pacífico y la Sabana de Bogotá.

Aunque el eje busca específicamente el ordenamiento alrededor del agua, los indicadores de primer nivel y las metas, abordan componentes de tierra y no de agua. Por ejemplo, incluyen hectáreas entregadas al fondo de tierras, hectáreas formalizadas, catastro actualizado y procesamiento de reasentamientos implementados. Ninguno de estos indicadores ni sus metas se encuentran en el contexto del agua. Además, deja a ríos, humedales y océanos por fuera.

Por otra parte, en el eje de **transformación productiva, internacionalización y acción climática** el PND busca (i) frenar la deforestación; (ii) promover la descarbonización de la economía; (iii) la transición energética; (iv) la bioeconomía; y (v) el financiamiento para la acción climática. En su conjunto, estos componentes buscan diversificar las actividades productivas basadas en los recursos naturales del país. En este contexto, el Plan da continuidad a la meta de reducción de las ediciones del 51 % de emisiones de gases de efecto invernadero, para lo que incluirá nuevas acciones que

permitan fortalecer el accionar del gobierno y la política pública en este horizonte. Así mismo, es positivo que el PND busque articularse a los instrumentos vigentes de política pública de cambio climático como la estrategia climática de largo plazo E2050, los planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales y territoriales, la estrategia nacional de financiamiento climático actualizada y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

## **Infancia y adolescencia en el PND: aciertos y desaciertos en la ruta para avanzar en la protección y garantía los derechos de la niñez y juventud**

*Por Arturo Harker Roa, profesor de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes*



Lo que sucede durante las primeras décadas de vida de un ser humano, desde el vientre de su madre hasta el fin de su adolescencia, determina en gran medida su éxito como miembro de familia, como estudiante, en su vida laboral y como ciudadano. Los recursos y esfuerzos invertidos en garantizar las condiciones y oportunidades necesarias para el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes tienen una rentabilidad social inigualable. Con esto en mente, desde NiñezYa –una coalición reúne las voces de 200 organizaciones y redes de la sociedad civil que buscan lograr la inclusión asuntos impostergables para el bienestar de la niñez y juventud en Colombia– hemos hecho una

revisión del PND 2022-2026. A continuación, presento un resumen de los mensajes principales de este ejercicio.

Para empezar, quisiera resaltar algunos de los aciertos que identificamos tanto en la primera versión del documento, como en el proceso de su construcción. En primer lugar, es importante destacar que el PND incluye las voces de ciudadanas y ciudadanos de todas las edades y provenientes de distintas regiones, genera espacios para la participación de la sociedad civil en el desarrollo de varias de las estrategias planteadas, reconoce los compromisos que ha suscrito el Estado y acoge las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, y parte de los tres grandes desafíos que tiene Colombia para alcanzar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes que los miembros de NiñezYa han identificado: 1) “El comienzo de la vida es desigual para niñas y niños”; 2) “Familia, colegio y comunidad no tienen capacidades suficientes para proteger a la niñez”; y 3) “Paz y convivencia son derechos que no se garantizan a toda la niñez”.

En segundo lugar, celebramos el énfasis que se le da a temas urgentes como el desarrollo estrategias para: garantizar el derecho humano a la alimentación, erradicar la malnutrición, promover la lactancia materna, atender la salud emocional y mental de niñas, niños y adolescentes, y la

participación de niñas, niños y adolescentes en las decisiones de ordenamiento y planeación de los territorios vitales y en los escenarios de decisión política. Finalmente, reconocemos como un acierto que en el PND se establezca como objetivo específico la necesidad de reformar el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, buscando que su eje sea la dignidad y la articulación intersectorial, de tal manera que sea un vehículo para la generación de oportunidades y la prevención del delito futuro. También, destacamos la decisión de medir la calidad de la educación inicial en el nivel preescolar como herramienta fundamental para el diseño y mejoramiento de las políticas públicas para la primera infancia.

Pasando ahora a nuestras preocupaciones y recomendaciones para fortalecer el PND, quisiera destacar las siguientes cuatro:

1. El PND no establece metas e indicadores (de primer y segundo nivel) que permitirán monitorear el avance en términos del bienestar y cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia. Por ejemplo, no se definen metas e indicadores de salud mental, inseguridad alimentaria, lactancia materna, desnutrición (crónica ni aguda), cobertura (bruta ni neta) en educación básica, calidad de la educación, desvinculación de grupos delincuenciales, reclutamiento, orfandad y atención especial a los cuidadores, niñas, niños y jóvenes víctimas del conflicto. De ser posible, en el PND los indicadores deberían estar desagregados por sexo, género, edad, pertenencia étnica, discapacidad y, de ser posible, orientación sexual e identidad de género.

2. El PND plantea la reestructuración de la arquitectura institucional del país para avanzar en la protección y garantía los derechos de la niñez y juventud. No hay claridad del diagnóstico y las razones que sustentan esta reforma, ni claridad sobre los mecanismos de articulación de los diversos sistemas que podrían estar involucrados: el Sistema Nacional de la Igualdad y Equidad, el Sistema Nacional de Cuidado, el Sistema de Protección Social Universal y Adaptativo, el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada, el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación de la Malnutrición, el Sistema Nacional de Monitoreo de la Violencia Basada en Género y el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida. Consideramos que el PND debería delinear los principios de cómo operaría la nueva arquitectura institucional, especialmente cuál sería el rol del Ministerio de la Igualdad y la Equidad, del Departamento de Prosperidad Social y del ICBF. Además, es importante definir, al menos, cómo se asignaría el presupuesto entre los actores y sistemas, y cómo se monitorearía la gestión de cada agencia y sistema. Sin tener una idea más clara sobre esto, es difícil entender cómo la reforma responde a las necesidades y retos del sistema actual.

3. El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) no define los recursos para llevar a cabo las acciones propuestas para avanzar en la protección y garantía los derechos de la niñez y juventud. Si bien el PPI plantea un monto total y la distribución general en seis ejes transformadores, no se especifican los recursos asignados a las estrategias para promover el bienestar y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes. Dado que la mayor cantidad de las metas relacionadas directamente con desarrollo y bienestar de la niñez y juventud no están definidos como metas de primer nivel ni como un eje transformador, no queda claro cómo sería la destinación de recursos para programas estratégicos para la niñez y juventud. Una solución sería que el PPI contemple las inversiones centrales para la política pública de infancia y adolescencia como una línea de inversión estratégica por separado y se pueda dar una idea más clara de la asignación presupuestal.

4. Debería ser una prioridad actualizar estudios poblacionales que proveen evidencia necesaria para el ajuste y mejoramiento de las políticas públicas y sistemas de protección y promoción del bienestar de la infancia y adolescencia. Específicamente, el PND debería incluir la implementación de: Encuesta de Situación Nutricional (ENSIN), la Encuesta de Demografía y Salud (ENDS), la Encuesta de Violencia Contra Niños, Niñas y Adolescentes (EVCNNA).