

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

MEMORIA OBSERVATORIO LEGISLATIVO SESIÓN DEL 28 DE FEBRERO DE 2019

Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022: Desafíos para la productividad

Introducción y contexto

El Instituto de Ciencia Política, en asocio con la Fundación Konrad Adenauer en Colombia, adelantan en 2019 el proyecto *Observatorio Legislativo “Mejores normas, mejor democracia”*. Este busca contribuir mediante la discusión de alto nivel, el diálogo intersectorial, la incidencia política y la difusión del conocimiento, a la promoción de mejores normas y mejores políticas públicas para el sector productivo y para el conjunto de la sociedad. Lo anterior se desarrolla a partir del seguimiento permanente a diferentes proyectos normativos de interés. En ese orden de ideas, uno de los objetos de análisis será el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Por tal motivo, se contó con la presentación inicial de Diego Dorado, Subdirector General Territorial del Departamento Nacional de Planeación. A continuación se presenta los elementos más destacados de su intervención:

Principales desafíos que comprometen la aceleración del crecimiento y la equidad de oportunidades	Principales herramientas diferenciadoras
<ul style="list-style-type: none"> - Estancamiento de la productividad - Expansión de economías ilegales - Baja diversificación productiva - Vulnerabilidad ambiental y al cambio climático - Alta informalidad y costos regulatorios - Ineficiencia del gasto público 	<ul style="list-style-type: none"> - Política social moderna - Bienes públicos para el sector productivo - Mejora regulatoria y formalización - Transformación digital - Conexión de territorios, gobiernos y poblaciones - Gestión pública efectiva

1. **Pacto por la legalidad**, entendida esta como la garantía de seguridad, autoridad y orden para las libertades, el imperio de la ley y la convivencia y la lucha contra la corrupción:

Criminalidad	
Principales estrategias	Principales metas
Activación de las Zonas Estratégicas de	Llevar la tasa de homicidios a su menor nivel

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Intervención Integral (ZEII)	en 27 años: 23,2 por 100.000 habitantes
Desarticulación de las estructuras de crimen organizado	Salvar al menos 188 vidas por año relacionadas con homicidios
Implementación de una política integral de lucha contra las drogas	Erradicar 280.000 ha. de cultivos ilícitos

Justicia moderna y oportuna

Principales estrategias	Principales metas
Construcción de modelo de oferta de justicia local y rural	Aumentar un 25% la satisfacción jurídica de ciudadanos
Puesta en marcha del Consejo de Justicia de la Rama Ejecutiva	8.660 cupos penitenciarios y carcelarios
Búsqueda de eficiencia en el sistema de justicia con simplificación de procesos y expediente electrónico	Incrementar 227% el ahorro estatal en procesos de defensa jurídica

Lucha contra la corrupción

Principales estrategias	Principales metas
Endurecimiento de penas y mecanismos de denuncia y seguridad para denunciantes	Lograr que al menos el 90% de los ciudadanos testigos de corrupción denuncien
Reducción del riesgo de corrupción y consolidación de una plataforma de rendición de cuentas	Aumentar a 35% los colombianos que consideran que se está progresando en reducir la corrupción

2. **Pacto por el emprendimiento**, entendida esta como el apoyo a los actores económicos para lograr formalización, productividad y especialmente progreso en el campo:

Apoyo a emprendedores y empresarios

Principales estrategias	Principales metas
Emprendimiento y dinamización empresarial	Ubicarnos en el Top 5 en apertura de empresas del <i>Doing Business</i> en América Latina y líneas de crédito a 30.000 PYMES.
Transformación empresarial: Programa Fábricas de productividad	4.000 intervenciones de Fábricas de Productividad
Modernización del marco regulatorio para el turismo	5.1 millones de visitantes no residentes que pernoctan

Comercio

Principales estrategias	Principales metas
Aprovechamiento de mercados y modernización de operaciones	Alcanzar USD\$ 27.000 millones de exportaciones no minero energéticas (NME)
Estado simple: menos trámites y más competencia	1.6000 trámites intervenidos en 4 años

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Producción agrícola	
Principales estrategias	Principales metas
50% de inversión en el sector, destinada a bienes y servicios públicos rurales	Proyectos estratégicos de adecuación de tierras en operación: Triángulo del Tolima, Tesalia Paicol y Ranchería
Actualización del catastro rural orientado a la seguridad jurídica y acceso a la tenencia de la tierra	Duplicar la titulación formalizada, llegando a más de 50 mil títulos y lograr una institucionalidad sectorial moderna y técnica
Planeación de aptitud del suelo y transformación de productos: clústeres agroindustriales con pequeños y medianos productores.	Aumentar los productores con extensión agropecuaria de 200 mil a 550 mil; incluir a 300 mil productores en agricultura por contrato y 74 mil productores beneficiados con proyectos de inclusión productiva.

3. **Pacto por la equidad**, entendida como el avance hacia una Colombia incluyente y con oportunidades, a través de la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional, y garantizando el acceso a educación, salud, servicios sociales esenciales e inclusión productiva.

Educación	
Principales estrategias	Principales metas
Permanencia y calidad en educación inicial, preescolar, básica y media	Cobertura en el grado de transición del 55% al 68%; Beneficiarios del PAE de 5,3 a 7 millones; 160 mil docentes formados; De 900 mil a 1,8 millones estudiantes con jornada única de calidad
Cobertura y calidad de educación rural	Cobertura de la media rural del 66% al 73%
Educación superior incluyente y de calidad	61 Instituciones de Educación Superior públicas fortalecidas; Cobertura en educación superior del 53% a 60%, el máximo histórico; 320 mil estudiantes vulnerables beneficiarios de Generación E

Salud	
Principales estrategias	Principales metas
Acuerdo para la sostenibilidad en salud	Saneamiento total de deudas por recobros del régimen contributivo
Reglas claras y supervisión de recursos	Elevar el índice de desempeño de los 922 hospitales públicos para ofrecer una mejor calidad

Pobreza

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Principales estrategias	Principales metas
Implementación del Sisbén IV en focalización de programas	Sacar a 2,9 millones de personas de la pobreza monetaria (de 26,9% a 21%)
Rediseño de Familias en Acción	Sacar a 1,5 millones de personas de la pobreza extrema monetaria (de 7,4% a 4,4%)
Diseño de un sistema de estratificación	Sacar a 2,5 millones de personas de la pobreza multidimensional (de 17% a 11,9%)

Además, dentro de los pactos transversales, se hizo énfasis especial en el **Pacto por la Descentralización** y en las generalidades de los nueve **Pactos Regionales**, que constituyen la apuesta por conectar territorios, gobiernos y poblaciones:

Descentralización y conexión de regiones	
Principales estrategias	Principales metas
Impulso a las vías terciarias para la conexión entre municipios y hacia corredores de exportación	Intervenir más de 15.000 km de red vía terciaria
Reestructuración de FONADE para proyectos de alta calidad en las regiones	Aumentar el número de municipios que mejoran la Medición de Desempeño Municipal (MDM) de 545 a 600 municipios
Fomento a las asociaciones entre municipios y departamentos para uso eficiente de recursos en proyectos de impacto regional	Suscribir nueve pactos regionales entre la Nación y las regiones

OBSERVATORIO LEGISLATIVO



Región Pacífico	
Principales estrategias	Principales metas
Mejoramiento de la conectividad vial y fluvial entre la región y con otras regiones	3.300 hectáreas de la Cuenca del Río Atrato serán restauradas
Fomento a programas de desarrollo rural que promuevan la prevención y sustitución actividades ilícitas	Reducir la pobreza en el Chocó: monetaria de 58,7% a 53,4%, y extrema 32,7% a 27,2%
Aumentos de cobertura y calidad de los servicios públicos, con énfasis en zonas rurales	322.155 nuevas personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable

Región Caribe	
Principales estrategias	Principales metas
Generación de nuevas formas de conectividad y transporte para las zonas rurales y urbanas	Más vías férreas con operación comercial. De 376 a 804km
Construcción de acueductos y distritos de riego subregionales	582.289 nuevas personas con acceso a soluciones de agua potable
Generación de una estrategia para la superación de pobreza y seguridad alimentaria que integre a la región Caribe	Reducir la pobreza en la Guajira: monetaria de 52,6% a 47,2%, y extrema de 26,5% a 22,4%

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Seaflower Region	
Principales estrategias	Principales metas
Incentivo a proyectos de conservación de ecosistemas marinos	Promoción de la biotecnología y bioprospección iniciadas en la reserva de Biosfera Seaflower.
Impulso a la estructuración y ejecución de proyectos para mayor cobertura y calidad de agua potable y saneamiento básico	11.867 nuevas personas con acceso a soluciones de agua potable.
Promoción al desarrollo y la conservación de la cultura raizal	

Región Central	
Principales estrategias	Principales metas
Conexión de la región con el resto del país a través de sistemas de transporte intermodal y Desarrollo de procesos productivos agropecuarios innovadores más competitivos.	Mejorar la calidad de agua de los ríos en los 6 puntos de monitoreo en los ríos Bogotá y Chicamocha en los que hoy reportan mala calidad.
Avance en la descontaminación del río Bogotá	

Región Santanderes	
Principales estrategias	Principales metas
Fomento a la diversificación, internacionalización y formalidad de la economía.	Incrementar las exportaciones de bienes no minero energéticos en los próximos 4 años de US\$ 299,6 MM a US\$ 335,4 MM.
Protección de los páramos de Santurbán-Berlín, Almorzadero, Guantiva-La Rusia e Iguaque-Merchán, y demás ecosistemas estratégicos.	150.000 nuevas hectáreas bajo esquemas de conservación y producción sostenible.
Atención de las problemáticas sociales derivadas de la crisis migratoria y las problemáticas fronterizas de la región.	

Región Amazonía	
Principales estrategias	Principales metas
Conservación de los bosques y las selvas amazónicas.	212.500 hectáreas bajo esquemas de conservación y producción sostenible.
Mejoramiento de los servicios públicos	41.966 nuevas personas con acceso a soluciones de agua potable.

Región Eje Cafetero y Antioquia	
Principales estrategias	Principales metas
Mejoramiento de la conectividad	Mejorar la infraestructura física de 2 aeropuertos no concesionados
Formalización del sector minero y desarrollo de la infraestructura básica	Incrementar exportaciones no minero energéticas próximos 4 años

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

	Eje cafetero: De US\$1.577 a US\$1.767MM Antioquia: De US\$3.167 a US\$3.549MM
Recuperación de la cuenca del Río Atrato	3.100 hectáreas afectadas por actividades ilegales en restauración

Región Llanos y Orinoquia	
Principales estrategias	Principales metas
Consolidación de la red de infraestructura (vial, fluvial y aérea) y digital	Mejorar la infraestructura física de 2 aeropuertos no concesionados
Impulso a las cadenas productivas pecuarias, agroindustriales, forestales y turísticas	Incrementar las exportaciones no minero energéticas en los próximos 4 años de US\$4 a US\$5 millones (promedio móvil)
Implementación del modelo de ordenamiento territorial regional de la Orinoquia	Pasar de 4.000 a 300.000 hectáreas bajo esquemas de conservación y producción sostenible

Región Océanos	
Principales estrategias	Principales metas
Mayor competitividad y responsabilidad en términos del aprovechamiento de los recursos pesqueros	Mejorar la infraestructura física de 2 accesos marítimos
Impulso al desarrollo de los puertos	3 nuevas estaciones de control de tráfico marítimo
Soporte al desarrollo de actividades en mares, aumentando la seguridad integral marítima	5 nuevas sedes para el ejercicio de la Autoridad Marítima

Abierto el foro por parte del expositor y de los representantes del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, se explica a los asistentes que el debate se regirá por la regla Chatham House, según la cual los participantes podrán invocar los principios de reserva, no identificación y no atribución. Para más información acerca del alcance de la Chatham House Rule, se puede consultar: www.chathamhouse.org/about/chathamhouse-rule.

A continuación, se relacionan los principales puntos discutidos:

- **Articulación entre las bases del PND y el Proyecto de Ley:** En cuanto a la articulación de las bases del PND y el texto del articulado radicado en el Congreso, se plantea la eventual existencia de divergencias. Estas se refieren a la insuficiencia del articulado para reflejar el gran trabajo de diagnóstico, estrategias y metas contenido en las bases del Plan. Sobre el particular se clarificó que existen directrices para lograr brevedad y concisión en los artículos del Proyecto de Ley. Se manifiesta que el Gobierno Nacional recibió un total de más de quinientos (500) artículos de

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

diferentes sectores. El resultado final fueron los 183 artículos radicados, que además de representar el argumento jurídico, buscan las bases del Plan.

- **Déficit presupuestal:** Otra preocupación fue el déficit presupuestal para acometer las metas del PND, para lo cual se apoyó la iniciativa gubernamental evidenciada en el articulado del PND referida a adelantar un Plan de Reforma de la Administración Pública que intervenga con suficiencia la pesada carga burocrática heredada de la administración Santos, que suprima la duplicidad de funciones y las redundancias evidentes en el esquema organizacional de la Rama Ejecutiva.
- **Informalidad laboral rural:** Otro tema de discusión importante fueron las medidas formuladas para atender el fenómeno de la informalidad en el sector rural colombiano. Sobre este particular es de particular trascendencia la iniciativa contenida en el PND referida a adoptar una cédula rural que permita suministrar a los hacedores de política pública suficiente y actualizada información para formular las políticas públicas de cobertura rural.
- **Articulación Nación-territorios:** Se recalcó la necesidad de que Colombia avance cada vez más en un modelo de desarrollo que de la mano con el ordenamiento territorial y la vocación productiva de los territorios. En relación con esto, se recuerda la necesidad de generar la mayor articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo y sus las políticas públicas en el nivel territorial. Frente a ello se destacó el contenido del “Pacto por la descentralización” contenido en las bases del Plan. A éste propósito es de resaltar la ambiciosa meta de alcanzar el 60% del territorio nacional en cobertura de formación y actualización catastral suprimiendo para ello el monopolio del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), entidad que ha demostrado su incapacidad por satisfacer la demanda de servicios catastrales, que en adelante deberán abandonar la naturaleza jurídica de función pública para migrar a un servicio público.

Recomendaciones

- Los asistentes sugieren que, de cara al acompañamiento en la evolución parlamentaria de los temas del PND, que constituyen el norte de la política pública cuatrienal, se vayan efectuando actualizaciones de cara a las modificaciones que sufra el articulado en los debates correspondientes.
- Adicionalmente, se sugiere verificar el Análisis de Impacto Normativo (AIN) con metodología Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a fin de establecer con cierta periodicidad el avance en las metas de gobierno trazadas con el paquete normativo contenido en el PND, lo anterior de cara a:

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

1. Efectuar sugerencias de política pública que permitan apoyar al Gobierno en la obtención de las metas propuestas.
2. Anticipar riesgos en la implementación de las normas o litigiosidad derivada de ellas.
3. Evidenciar que las modificaciones normativas propuestas en la ley del PND si se acompañan con los efectos anticipados en las bases del plan, relacionados con el alcance de las metas de gobierno.