



Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026

Informe #40

*mayo
de 2023*

Observatorio Fiscal
Pontificia Universidad Javeriana



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

[VIGILADA MINEDUCACIÓN]

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

Índice

— Introducción	3
— Plan nacional de desarrollo: ¿qué es y cómo se aprueba?	4
— La hoja de ruta en materia de políticas públicas durante los próximos cuatro años	6
· Bases (parte general)	
· Plan plurianual de inversiones	
— Instrumentos jurídicos	11
· Creación de fondos	
· Laxitud en contratación estatal	
· Unidad de Valor Básico	
· Trazadores presupuestales	
· Registro Universal de Ingresos	
— Conclusiones	18

— Introducción

El segundo semestre del año pasado fue crucial para el país, pues se tramitó simultáneamente una [Reforma Tributaria](#), el [Presupuesto General de la Nación](#) y el [Presupuesto Bianual del Sistema General de Regalías](#). Por su parte, el primer semestre de este año no ha sido diferente. En medio del trámite de reformas sobre [pensiones, salud y empleo](#), el Congreso de la República aprobó el Plan Nacional de Desarrollo “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*” y el Presidente lo sancionó el 19 de mayo convirtiéndolo así en la [Ley](#) que marcará la hoja de ruta en materia económica, social y ambiental durante los próximos cuatro años.

En este informe sobre el plan de desarrollo del gobierno Petro recordamos, en primer lugar, qué es el plan nacional de desarrollo y cómo se tramita. A continuación analizamos el plan de inversiones públicas para los próximos años. Posteriormente hacemos un análisis sobre las implicaciones que tendrían algunos aspectos del plan en materia fiscal y finalmente, nuestras conclusiones.

Este informe está dirigido a todos los ciudadanos que, sin ser especialistas, quieren entender los aspectos más relevantes del PND 2022 -2026. De esta forma, aportamos un insumo pedagógico para una toma de decisiones informada.

— Plan nacional de desarrollo: ¿qué es y cómo se aprueba?

El Plan Nacional de Desarrollo - PND es el principal instrumento de planeación de políticas públicas del país. En este documento se determina la hoja de ruta del Gobierno durante los próximos cuatro años. La elaboración, socialización, evaluación y seguimiento de esta Ley está a cargo del Departamento Nacional de Planeación. La aprobación por parte del Congreso de la República es crucial para el Ejecutivo pues es un factor determinante para materializar sus propuestas de campaña.

Los fundamentos de este instrumento se encuentran en el Capítulo 2 del Título XII de nuestra Constitución Política. En específico, el artículo [339](#) determina que el PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, las mismas que hacen parte del [Presupuesto General de la Nación](#).

La parte general se conoce como las bases y se compone de los propósitos y objetivos del ejecutivo a largo plazo, así como de orientaciones generales sobre política económica, social y ambiental, este documento hace parte integral de la ley.

Por su parte, el plan plurianual de inversiones contiene los presupuestos plurianuales de inversión durante los siguientes cuatro años, así como la especificación de los recursos necesarios para su ejecución y sus fuentes de financiación, al igual que las bases este documento también hace parte integral de la ley.

El papel del legislativo en la modificación de las bases y el plan de inversiones es limitado. En el caso del plan de inversiones, cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento o la inclusión de proyectos de inversión no contemplados inicialmente requerirá del visto bueno del gobierno.

El plan tiene un marco legal propio que rige su elaboración, aprobación y ejecución. Lo encontramos en la [ley orgánica del plan de desarrollo](#) y hace que la aprobación de esta ley tenga un trámite distinto al de cualquier otra.

En primer lugar, el ejecutivo cuenta con hasta seis meses contados a partir del 7 de agosto para radicar el proyecto de ley. Las comisiones económicas del legislativo son las encargadas de estudiar esta propuesta. Estas comisiones cuentan con un término improrrogable de 45 días para aprobar en primer debate. Seguidamente, las plenarias de ambas cámaras legislativas cuentan con otros 45 días para estudiar y aprobar el plan de manera definitiva.

Por último, el presidente [sanciona el proyecto como ley](#). En el caso que el legislativo no apruebe el plan en el tiempo que tiene para ello, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante un decreto. En la Tabla 1 resumimos este trámite con su respectivo sustento constitucional y legal:

Tabla 1. Trámite del plan nacional de desarrollo

Trámite del Plan Nacional de Desarrollo			
Etapas	Término	Sustento normativo	Fecha límite
Radicación	6 meses contados a partir del 7 de agosto.	Artículo 341 de la Constitución Política.	7 de febrero de 2023.
Aprobación en primer debate	Término improrrogable de 45 días.	Artículo 20 de la Ley 152 de 1994.	23 de marzo de 2023.
Aprobación en segundo debate	Término improrrogable de 45 días.	Artículo 21 de la Ley 152 de 1994.	7 de mayo de 2023.
Decreto con fuerza de Ley	Tres meses	Artículo 341 de la Constitución Política.	A partir del 8 de mayo de 2023.

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política y la Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".

Finalmente, es necesario mencionar que la ley del plan de desarrollo tiene prelación sobre las demás leyes. En consecuencia, las leyes anuales de presupuesto deberán guardar [consistencia](#) con el PND, aunque podrán aumentar o disminuir partidas presupuestales.

— La hoja de ruta en materia de políticas públicas durante los próximos cuatro años

En febrero de este año el gobierno presentó su plan de desarrollo 2022 - 2026 denominado “Colombia, potencia mundial de la vida”. En consecuencia, durante los tres últimos meses el legislativo discutió y aprobó el proyecto conformado por las [bases](#), el [plan plurianual de inversiones - PPI](#) y los instrumentos jurídicos necesarios para su ejecución. En este capítulo nos ocuparemos del análisis de los primeros dos elementos constitutivos del plan.

Bases (parte general)

Las bases del [anterior plan de desarrollo](#) ejecutado por el gobierno anterior se basaron en una serie de “pactos estructurales” y “pactos transversales” que dictaban lineamientos de política pública. En esta ocasión, las bases del actual giran en torno a una serie de “ejes de transformación” complementados por un componente transversal de paz. Sin detallar a profundidad las obvias diferencias conceptuales de ambos documentos, advertimos una notable diferencia formal, el anterior se trata de un documento extenso con más de 1.400 páginas mientras que el aprobado este año contiene solo 321.

Los ejes de transformación propuestos en este documento están estrechamente ligados con el [plan plurianual de inversiones](#) y son los siguientes: seguridad humana y justicia social; transformación productiva, internacionalización y acción climática; ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental; derecho humano a la alimentación; convergencia regional; y finalmente, estabilidad macroeconómica.

Plan plurianual de inversiones

El plan plurianual de inversiones (PPI) para los años 2023, 2024, 2025 y 2026 asciende a un valor de \$1.154 billones (en pesos constantes de 2022), \$226 billones menor en comparación con el plan de inversiones [ejecutado en el pasado gobierno](#). Esta disminución se

debe a que el anterior plan hacía explícita la participación de recursos privados como una fuente adicional para apalancar inversiones públicas y en efecto era la de mayor peso sobre el total (33%). En contraste, el PPI de los próximos años no contempla este tipo de recursos como fuente de financiación.

**Tabla 2. Comparativo fuentes de financiación
PPI 2019 - 2022 vs. PND 2023 - 2026 (cifras en billones de pesos)***

	2019 - 2022	%/Total	2023 - 2026	%/Total
PGN	\$443	32,1%	\$577,4	50%
SGP	\$213	15,4%	\$268,8	23,3%
Entidades territoriales	\$146	10,6%	\$146	12,6%
Empresas públicas	\$73	5,3%	\$106,3	9,2%
SGR	\$42	3,1%	\$47,4	4,1%
Cooperación internacional	\$5	0,4%	\$9	0,8%
Recursos privados	\$458	33,1%		
Total	\$1.380	100%	\$1.154	100%

* Todos los valores son en pesos constantes del 2022.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Plurianual de Inversiones 2019 - 2022: *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* y el Plan Plurianual de Inversiones 2023 - 2026: *Colombia Potencia Mundial de la Vida*.

La Tabla 2 muestra que, en el recién sancionado plan de inversiones, el [PGN](#) se consolida como la fuente de mayor peso (50% del total) mientras que anteriormente sólo representaba el 30%. Si tenemos en cuenta únicamente los recursos de origen público, el PPI pasado ascendía solo a \$922 billones de 2022. Mientras tanto, el PPI actual asciende a \$1.154 billones. Esto implica que en los próximos cuatro años la inversión pública se incrementará en un 25%.

Tabla 3. Incremento en la inversión pública PPI 2019 - 2022 vs. PND 2023 - 2026 (cifras en billones de pesos)*

	2019 - 2022	2023 - 2026	Variación (%)
PGN	\$443	\$577,4	23%
SGP	\$213	\$268,8	20%
Entidades territoriales	\$146	\$146	0%
Empresas públicas	\$73	\$106,4	31%
SGR	\$42	\$47,4	10%

* Todos los valores son en pesos constantes del 2022.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Plurianual de Inversiones 2019 - 2022: *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* y el Plan Plurianual de Inversiones 2023 - 2026: *Colombia Potencia Mundial de la Vida*.

La Tabla 3 muestra que, a diferencia del plan de desarrollo del gobierno anterior en el que los recursos de origen privado tenían la mayor relevancia en el plan de inversiones, en el actual PND la financiación pública es la protagonista. En efecto, salvo por los recursos de las entidades territoriales que permanecen igual, la financiación proveniente de recursos del PGN, SGP, Regalías y las empresas públicas incrementan en términos reales.

La anterior es una diferencia radical en cuanto a la economía política de este plan nacional de desarrollo, pues mientras que el anterior hacía protagonista la vinculación de capital privado en la dotación de servicios públicos, el actual, prescinde de ello y da relevancia a otro tipo de actores, como los que hacen parte de la llamada “economía popular y comunitaria”.

Por otro lado, la manera en la que se gastarán los recursos de este plan de inversiones es radicalmente diferente a la anterior. El anterior plan de desarrollo contemplaba un total de 16 “pactos” compuestos líneas y programas. El plan recientemente aprobado distribuye los \$1.154 billones en 6 “ejes de transformación”, de la siguiente manera:

Tabla 4. Distribución PPI 2023 - 2026 por ejes de transformación (cifras en billones de pesos)*

Eje de transformación	Cifra en billones de pesos	%/Total
Seguridad Humana y Justicia Social	\$743,7	64%
Convergencia regional	\$138,4	12%
Transformación productiva, internacionalización y acción climática	\$114,4	10%
Derecho humano a la alimentación	\$46,1	4%
Ordenamiento del territorio alrededor del agua justicia ambiental	\$28,8	2%
Estabilidad macroeconómica	\$83,4	7%
Total	\$1.154,8	100%

* Todos los valores son en pesos constantes del 2022.

Fuente: Plan Plurianual de Inversiones 2023 - 2026: *Colombia Potencia Mundial de la Vida*.

La diferencia programática en el direccionamiento del gasto público no es un asunto menor, pues muestra un cambio en las prioridades de este gobierno, en comparación con el anterior. En los próximos años la mayoría de las inversiones (64% del total) harán parte del eje de transformación sobre seguridad humana y justicia social que, en palabras del ejecutivo, “garantiza la dignidad humana, el ejercicio de las libertades y el desarrollo de las capacidades necesarias para que las personas y los hogares puedan llevar a cabo su plan de vida”. En contraste, en el anterior plan de desarrollo la mayoría de las inversiones (47% del total) se destinó al “pacto por la equidad” para financiar inversiones relacionadas con los sectores de educación, salud, inclusión social y reconciliación, vivienda, trabajo, deporte y recreación, entre otros.

En este punto, desde el Observatorio Fiscal lamentamos que el plan de inversiones público del actual plan nacional de desarrollo no muestre el gasto desagregado por cada uno de los sectores del orden nacional. Esto hubiera permitido una mejor comprensión del actual PPI con el anterior, en el que sí se discrimina el gasto por sectores.

Finalmente, en el 2016, una modificación a la constitución estableció que “El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz”. Este plan es el segundo que en cumplimiento con este mandato incluye un PPI para la paz en el que se establecen los recursos que se estiman invertir para la ejecución de las acciones destinadas a la implementación del acuerdo de paz. En específico, mientras que en el anterior PND se destinaron \$46,7 billones para este fin, el recién aprobado contempla inversiones por \$50,4 billones en este rubro que se distribuyen transversalmente entre todos los “ejes de transformación”.

Tabla 5. PPI para la paz PND 2019 - 2022 vs. PND 2023 - 2026 (cifras en miles de millones de pesos)*

Punto del acuerdo	2019 - 2022	2023 - 2026
Reforma rural integral	31.470	41.700
Participación política	108	390
Fin del conflicto	940	1.553
Solución al problema de las drogas ilícitas	54	1.467
Víctimas	4.512	1.664
Implementación	6	369
Otros	9.644	3.300
Total	46.734	50.423

* Todos los valores son en pesos constantes del 2022.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Plurianual de Inversiones 2019 - 2022: *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* y el Plan Plurianual de Inversiones 2023 - 2026: *Colombia Potencia Mundial de la Vida*.

— Instrumentos jurídicos

La parte final de todo plan nacional de desarrollo contiene los instrumentos jurídicos necesarios para implementar tanto la parte general como el plan de inversiones descritos líneas arriba. En específico, el plan de desarrollo del actual gobierno fue aprobado con más de 370 artículos.

La Corte Constitucional ha señalado que estas disposiciones instrumentales son mecanismos para la ejecución del plan. Esto quiere decir que cada artículo está destinado a permitir que se cumplan los objetivos señalados en la parte general, así como y que se adelanten las inversiones contempladas en el plan de inversiones¹.

Lo anterior implica que en este cuerpo legal encontramos normas que abarcan una gran variedad de temas. Por esto, desde el Observatorio Fiscal de la Javeriana hicimos la siguiente selección de algunas medidas aprobadas en el plan de desarrollo que tienen incidencia fiscal y merecen un análisis detallado:

Creación de fondos

En el trámite del plan nacional de desarrollo hubo varios puntos que generaron cierto revuelo. En especial, varios congresistas de las comisiones económicas manifestaron una muy justificada preocupación: la inconveniencia de crear una serie de fondos que administren recursos públicos con normas de derecho privado. Esto quiere decir, que para ejecutar estos dineros públicos no se tendría que seguir con los procedimientos y rigideces propias de la contratación estatal.

En principio, administrar recursos públicos con lógicas de derecho privado no es malo per se. La regla general es que los recursos públicos se ejecutan siguiendo sus propias reglas, hacerlo bajo normas de derecho privado es más bien una excepción.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C. 305/04. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

En ciertas circunstancias, si queremos un Estado eficiente es necesario la posibilidad de poder contratar o ejecutar dinero del fisco sin tener que someterse a las rigideces propias de un sistema de contratación público. Esto aplica para temas muy específicos como la atención de riesgos y desastres, las empresas industriales y comerciales del estado o sociedades de economía mixta, algunos sectores que exigen agilidad en sus procesos como el de salud, etc.

La propuesta discutida en primer debate proponía la modificación de 14 fondos que ya venían de gobiernos anteriores y la creación de 3 fondos nuevos entre los que llamaba la atención la creación del Fondo Cuenta del Mindeporte y el fondo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” a través del cual el gobierno administraría una gran cantidad de recursos para ejecutar proyectos de forma centralizada en todo el territorio nacional.

Pese a que algunas de estas propuestas no resistieron los debates en el legislativo, lo cierto es que la versión finalmente aprobada incluye la modificación de por lo menos cinco fondos ya establecidos y la creación de otro par. Todos estos fondos tendrán la facultad de contratar con normas de derecho privado.

Desde el Observatorio Fiscal de la Javeriana queremos advertir que la proliferación de este tipo de fondos que operan con lógicas de derecho privado es riesgoso pues dificulta el control político y la veeduría ciudadana a la ejecución de estos recursos. En la historia reciente del país tenemos un claro [ejemplo](#) de por qué esto es una mala idea.

Laxitud en la contratación estatal

En línea con lo anterior, el plan nacional de desarrollo permitirá la contratación directa con actores de la denominada “economía popular”. En específico, el legislativo aprobó un nuevo tipo de contratación estatal y de compras públicas denominada “asociaciones público - populares”. Esta posibilidad también permitiría que las entidades públicas puedan empezar a celebrar directamente contratos de mínima cuantía, con entidades sin ánimo de lucro, como las juntas de acción comunal, actores que hacen parte de la llamada economía popular.

En este punto consideramos que relajar las reglas de contratación estatal y compras públicas es inconveniente y puede resultar en un foco de corrupción y malos manejos. Lamentamos que pese a que distintos sectores políticos y de la sociedad civil se dieron alertas sobre la aprobación de este

artículo, el Congreso de la República y el Gobierno se hayan mostrado tan irreflexivos con el tema aprobando estas medidas.

Unidad de Valor Básico

El [anterior plan de desarrollo](#) dispuso que a partir del 2020 todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, establecidos con base en el salario mínimo fueran calculados con base en su equivalencia en términos de Unidades de Valor Tributario (UVT). Esta transición se venía implementando y desde entonces, el incremento de estos cobros se hace conforme al crecimiento de la UVT, en lugar que del salario mínimo.

En ese contexto, el plan de desarrollo del actual gobierno crea una herramienta denominada [Unidad de Valor Básico \(UVB\)](#), la cual se reajustará anualmente con el IPC. El valor de esta unidad de valor iniciará en \$10.000 y todo lo que a la fecha de implementación de esta herramienta sea calculado con base en la UVT deberá ser calculado con base en su equivalencia en términos de UVB.

La fijación del salario mínimo tiene [efectos indirectos poco conocidos](#) en nuestra economía. Estos efectos se producen debido a que el salario mínimo es un precio de referencia para la conformación de otros pre-

cios. En consecuencia, la política de fijación salarial tiene efectos colaterales sobre el gasto público, el costo de vida, la planificación financiera de las empresas, entre otros.

Por ejemplo, el cálculo de varias sanciones, multas, tasas, tarifas, cuotas moderadoras en las EPS y el impuesto predial actualmente se calculan con base en el salario mínimo. Lo mismo sucede con el costo de algunos productos de la canasta básica, servicios públicos o las tarifas del [SOAT](#), entre otros.

Por lo anterior, desde el Observatorio Fiscal de la Javeriana consideramos que la medida aprobada en el plan de desarrollo es un paso en la dirección correcta. Sin embargo, consideramos que el salario mínimo no solo tiene efectos sobre el costo de vida y los ingresos de la nación. Como lo mencionamos en una [anterior oportunidad](#) un incremento desproporcionado del salario mínimo también tiene repercusiones sobre los recursos que gasta el Estado.

Específicamente, hay un sin número de elementos cuyo valor incrementa anualmente con el salario mínimo, afectando las finanzas públicas. Entre estos se encuentran salarios de los funcionarios del sector público que devengan 1 salario mínimo, los funcionarios públicos cuya escala salarial está

determinada en cierta cantidad de veces el salario mínimo, los Beneficios Económicos Periódicos, los subsidios para vivienda de interés social, etcétera.

En ese orden de ideas, tanto el Gobierno como el Congreso de la República desaprovecharon una gran oportunidad para considerar las implicaciones de la fijación del salario mínimo más allá del mercado laboral y el costo de vida. El incremento del valor de elementos fijados al salario mínimo como los mencionados anteriormente debería hacerse en su equivalente en esta nueva Unidad de Valor Básico con el objetivo de reducir presión sobre nuestras finanzas públicas.

Trazadores presupuestales

Los trazadores presupuestales son un elemento fundamental para el acceso a la información de las finanzas públicas y constituyen avances significativos en la incorporación de enfoques diferenciales en el presupuesto nacional. Nuestro sistema presupuestal cuenta con dos tipos de estas herramientas: los creados mediante el PND en donde se reportan recursos ejecutados y los incluidos en las leyes anuales de presupuesto en donde se reportan recursos programados para la siguiente vigencia.

El aspecto más [trascendental](#) del plan de desarrollo del anterior gobierno respecto al presupuesto nacional fue la inclusión de trazadores presupuestales para identificar y hacer seguimiento los recursos destinados a políticas asociadas con paz, equidad de oportunidades para grupos étnicos e indígenas y la equidad de las mujeres. El objetivo de un trazador presupuestal es informar sobre la transversalidad y focalización del gasto.

Específicamente, las entidades del orden nacional deben identificar las asignaciones presupuestales respectivas y presentar un informe anual al Congreso de la República en el que se detallen los recursos invertidos y sus resultados. Esto ha permitido identificar la magnitud del presupuesto ejecutado para promover la [equidad de género](#), la [construcción de paz](#) y la equidad de oportunidades para [grupos étnicos e indígenas](#) a nivel nacional.

Por su parte, el presupuesto nacional del 2020 estableció que el proyecto de presupuesto para la siguiente vigencia fiscal incluyera un [trazador presupuestal para la equidad de la mujer](#). En consecuencia, el PGN 2021 incluyó por primera vez un anexo denominado [Gasto Presupuestal para la Equidad de la Mujer](#). En este anexo se iden-

tifican las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión destinadas para promover la equidad de la mujer en el momento de la programación presupuestal. Las posteriores leyes anuales de presupuesto han incluido también trazadores sobre construcción de paz y grupos étnicos e indígenas.

Estos trazadores presupuestales han significado avances en términos de transparencia y acceso a la información presupuestal. Sin embargo, estas herramientas tienen al menos dos problemas en su diseño: la no vocación de permanencia y la dispersión de la información.

En relación con el primer problema, consideramos que el sustento legal de los trazadores que hacen parte del presupuesto nacional debe estar incluido en una norma con vocación de permanencia. Estos trazadores se han venido implementando gracias a que cada año son incluidos “manualmente” en el proyecto de PGN, de lo contrario, habrían quedado completamente excluidos. En efecto, durante el trámite del PGN 2023 advertimos que el proyecto radicado no contenía el artículo que ordenaba la inclusión del anexo de gasto para la equidad de la mujer en el trámite del PGN 2024.

El problema radica en que la permanencia de esta herramienta en nuestro sistema presupuestal queda en manos del legislador de turno, quien es el que toma la decisión de añadirlos o no en el PGN de la próxima vigencia fiscal. Esto hace que persista el riesgo de retroceder el poco terreno ganado, ya sea por descuido o falta de voluntad política.

En cuanto al segundo, observamos que no hay correspondencia entre los trazadores presupuestales, pues no todos cuentan con la misma metodología de implementación.

En este contexto, desde el Observatorio Fiscal enviamos una carta dirigida al Departamento Nacional de Planeación DNP con nuestras recomendaciones para el PND, entre ellas, manifestamos la necesidad de que los trazadores presupuestales sean incluidos en una ley con mayor vocación de permanencia que la ley anual de presupuesto, y sugerimos la unificación de las metodologías. Lo anterior como una forma de garantizar que estas herramientas sean parte del ciclo presupuestal nacional de forma permanente y que no se corra el riesgo de que dejen de implementarse.

Creemos que estas recomendaciones fueron tenidas en cuenta pues como lo men-

cionamos en nuestro [blog fiscal](#), el plan de desarrollo del actual gobierno establece la creación de una metodología única para la creación e implementación de los trazadores presupuestales que permita el seguimiento de las partidas de inversión y funcionamiento del PGN. El diseño de esta metodología estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esta reformulación de los trazadores propone que la metodología incluya las condiciones necesarias para reportar la información de manera sistemática. Además, se establece que el Ministerio o Departamento Administrativo cabeza del sector, proponga los lineamientos para definir los trazadores que se requieran, en consonancia con la metodología que se adopte desde el DNP y el Ministerio de Hacienda.

La creación de esta metodología única podría ser una solución efectiva para que los trazadores presupuestales se implementen sin interrupción y contengan información de las entidades de manera articulada y transversal. Esta metodología podría estar acompañada de otras medidas tendientes a aumentar la transparencia y el acceso a la información, como por ejemplo que las tablas que hagan parte de cada uno de estos

trazadores estén disponibles para consulta de la ciudadanía en un formato de fácil acceso y análisis (por ejem. Excel).

Registro Universal de Ingresos

Entre las principales apuestas del gobierno en materia social para los próximos cuatro años encontramos la creación de un nuevo andamiaje institucional para avanzar en un sistema nacional de transferencias monetarias o en especie, condicionadas o no condicionadas. Lo anterior implica la creación del Registro Universal de Ingresos - RUI.

Como hemos [mencionado](#), lo que hoy conocemos como el impuesto sobre la renta tuvo su origen en la teoría de la renta, desarrollada con el propósito inicial de evaluar la focalización y necesidad de las políticas sociales a comienzos del siglo pasado. Este origen ha hecho que, en varios países, la declaración de renta sea universal y que, a partir de la misma, se focalice la asignación de subsidios. En Colombia se eliminó la declaración universal de renta de las personas naturales en la década de los ochenta con el fin de ejercer una fiscalización mucho más eficiente, aunque perdiendo una fuente de información valiosa para focalizar políticas públicas y subsidios.

En este contexto, la focalización de políticas sociales y subsidios se ha hecho haciendo uso de otras herramientas como la estratificación, la Encuesta de Hogares, SISBEN, entre otros. Por esta razón, el plan de desarrollo recién aprobado crea el Registro Universal de Ingresos - RUI. Este registro será administrado por el DNP y tendrá el propósito de determinar la focalización de los subsidios, programas, políticas, planes, proyectos y servicios de la oferta social de forma tal que se convierta en el futuro en el único instrumento de focalización de estos.

Este registro se alimentará de datos de distintas fuentes como el Registro Social de Hogares, entidades públicas o privadas y exige a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- compartir con DNP la información de las declaraciones tributarias, aduaneras y cambiarias, información exógena y la información del sistema de factura electrónica.

La implementación de esta medida es un paso en la dirección correcta para resolver las falencias del Estado en la focalización de subsidios. Esta nueva herramienta le abre paso a otra idea que hemos promovido desde el Observatorio Fiscal de la Javeriana: ampliar la base de declarantes del impuesto sobre la renta para personas naturales sin

incrementar el impuesto. La declaración universal de renta podría ser una alternativa útil para conocer la capacidad económica de las personas e identificar de manera más eficiente aquellas que más necesitan asistencia social.

La implementación de una declaración universal de renta nos llevaría a otra idea discutida en nuestro blog fiscal: [el impuesto negativo](#). ¿Qué es esto? Se trata de un crédito tributario que, como todos los créditos tributarios, puede reducir el impuesto a pagar del individuo. Pero, a diferencia de los créditos tributarios usuales, se otorga incluso si el individuo no debe pagar ningún impuesto. Si no hay impuesto al cual descontarle el crédito tributario, entonces el crédito se le entrega en efectivo al contribuyente.

— Conclusiones

Este inicio de año ha sido marcado por la discusión de reformas estructurales en distintos ámbitos como pensiones, empleo y salud. El trámite del plan nacional de desarrollo ocupó la atención del Congreso y prácticamente paralizó la agenda legislativa. En términos generales, la implementación de este plan de desarrollo necesitará de un mayor esfuerzo fiscal por parte del gobierno debido a la ausencia de recursos privados que apalanque las inversiones contempladas en el PPI. Lo anterior puede ser un retroceso en cuanto a la colaboración entre el sector público y el privado para la consecución de metas y objetivos de política pública.

En cuanto a los riesgos de este plan de desarrollo, desde el Observatorio Fiscal de la Javeriana reiteramos el llamado de atención por la creación de fondos que operan con normas de derecho privado y la laxitud en la contratación estatal en beneficio de la economía popular. Estas medidas resultan riesgosas pues podrían incrementar los niveles de corrupción y centralismo en la ejecución de obras. La sociedad civil y los entes de control deben estar muy pendientes a la reglamentación y puesta en marcha de estos mecanismos.

A pesar de esto, reconocemos algunos aciertos en el contenido de este plan. Esperamos que el registro único de ingresos se convierta en una herramienta que permita la correcta focalización de subsidios y en el primer paso a la declaración de renta universal. Asimismo esperamos que la implementación de la unidad básica de valor tenga los efectos esperados y que los niveles de transparencia y acceso a la información presupuestal aumenten luego de las modificaciones hechas a los trazadores presupuestales.

Lamentamos que la mayoría de discusiones en donde se decidieron la mayoría de asuntos relacionados con el plan hayan ocurrido - como de costumbre - en largas sesiones de trabajo sin acceso público y que la Oficina Asistencia Técnica Presupuestal - OATP continúe sin constituirse, pues seguimos perdiéndonos de un insumo fundamental para la aprobación de este tipo de leyes con implicaciones económicas. Finalmente, no perdemos de vista el trámite y aprobación de la adición presupuestal al PGN 2023. Este asunto ha quedado sin resolverse debido al trámite del PND y de las demás reformas.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

(CC BY - SA 4.0).

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2023).

Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/informes>