

## ¿Pacto por la Equidad o Pacto por la Pobreza?

César Giraldo, Profesor Asociado  
Universidad Nacional de Colombia  
Centro de Investigaciones para el Desarrollo  
Carrera 30 #45-03, Bogotá (Colombia),  
[Correo Electrónico: cesagiraldog@unal.edu.co](mailto:cesagiraldog@unal.edu.co)

Según reza el Plan Nacional de Desarrollo el "Pacto por la Equidad se entiende aquí como la igualdad de oportunidades para la inclusión social y productiva de todos los colombianos ....(para ello se) propone ....aprovechar las ganancias del crecimiento y a fortalecer los canales de redistribución para que el progreso económico se traduzca en bienestar y oportunidades reales para todos" (Bases, I)<sup>1</sup>. Más adelante en el Plan se ratifica este principio: hay que "recuperar el crecimiento económico para acelerar la reducción de la pobreza y en particular la pobreza extrema" (Bases XXV, A, 1). De acuerdo con la secuencia del Plan se encuentra que el crecimiento es un requisito previo para la equidad, lo que inscribe la propuesta en el enfoque de "crecimiento a favor de los pobres" (growth pro poor)<sup>2</sup>, que es una versión corregida de la teoría del derrame: el crecimiento de los ricos se derrama sobre los pobres.

Esta estrategia supone un tratamiento privilegiado al inversionista porque es la inversión la fuente del crecimiento, de la reducción de la pobreza, y de la creación de empleo. Esta visión, que ya estaba presente en la reforma tributaria del 2018 que rebajó el impuesto a las empresas<sup>3</sup>, está consignada en el Plan: de una parte, invoca el fortalecimiento del ahorro y de la inversión (Bases XXV, A, 5), y de la otra, cuenta con la inversión privada para financiar un

---

<sup>1</sup> Las presentes notas hacen referencia a los documentos disponibles al 7 de febrero del 2019: "Proyecto de Ley Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'" (que se citará como Proyecto), y "Bases del Plan Nacional de Desarrollo" (que se citará como Bases) presentado en noviembre del 2018 y "Resumen de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo" (que se citará como Resumen). En caso de otra fuente se indicará de forma expresa.

<sup>2</sup> Para una revisión teórica del concepto ver Medina y Galván (2014) "¿Qué es el crecimiento propobre?. Cepal, Serie Estudios Estadísticos, Santiago de Chile.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37044/1/S1420358\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37044/1/S1420358_es.pdf)

<sup>3</sup> Reducción de tarifa general, descuento del IVA sobre bienes de capital, disminución renta presuntiva, descuento del 50% del ICA.

tercio del Plan de Inversiones (Proyecto, art. 4). De manera que este viene a ser el primer punto del Pacto por la Equidad.

El segundo punto tiene que ver con el postulado de la equidad en sí mismo, que hace referencia a "*las oportunidades para la inclusión social y las oportunidades para la inclusión productiva*". La primera se refiere al acceso "*eficiente y con calidad de servicios sociales*", y la segunda, al "*acceso a mercados de trabajo e ingresos dignos, haciendo especial énfasis en la conexión a mercados de trabajo por parte de la población pobre y vulnerable. Este último punto conecta estructuralmente a la política social con el Pacto por el emprendimiento y la productividad*" (Bases, I).

En este sentido la equidad tiene dos componentes. El de la inclusión social que hace referencia a la política sectorial, que incluye salud, educación, saneamiento básico, entre otros, o a las políticas de ciclo vital (infancia, juventud, tercera edad). Estos temas no se abordarán aquí porque cada uno requiere de un análisis específico. El segundo, la inclusión productiva, se refiere a la política de generación de ingresos para superar la pobreza. Para ello el Plan le asigna \$31 billones<sup>4</sup>, monto al cual hay que adicionar los \$24 billones asignados al Pacto por el Emprendimiento (Proyecto, art. 4), todo lo cual significa que los recursos para el emprendimiento suman \$55 billones, que termina siendo el programa emergente más importante medido por el monto presupuestal, si se excluyen los programas convencionales tales como salud, educación, o seguridad.

El Emprendimiento tiene una gran jerarquía dentro del Plan, y de hecho es uno de los tres componentes de la ecuación del bienestar que plantea el Plan:

**Legalidad + Emprendimiento = Equidad"** (Bases, Introducción).

Emprendimiento es el camino para la superación de la pobreza porque permite la generación de ingresos, y las herramientas centrales de dicha estrategia son la educación y el acceso a crédito, porque ello les permite acceder a activos: capital humano y capital físico. Esto estaría acompañado de una "*Simplificación regulatoria y tributaria para el emprendimiento*" (Resumen, Pacto I, Línea 6, Objetivo 5) con el fin de disminuir los costos de la formalización.

<sup>4</sup> "Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva" (Proyecto, art. 4)

La educación se reorienta hacia la inserción en el mundo productivo. Aquí el Plan entre en contradicción con la ley de educación<sup>5</sup>, la cual está vigente. Los principios proclamados por dicha ley, como con son el pluralismo ideológico, la universalidad de saberes y la capacidad crítica, se reducen a un "Sistema Nacional de Cualificaciones" (Bases I, C, 2, e), la soberanía nacional a la afirmación de que "*la productividad puede potenciarse con un aparato productivo que logre insertarse a los mercados internacionales y con una apertura de la economía a la inversión productiva ... la atracción de inversión extranjera*". (Resumen, II, Línea 3).

El acceso al crédito se enmarca dentro de la llamada "inclusión financiera" o bancarización. No sólo se impulsará la "Banca de las Oportunidades" para que los pobres puedan tener acceso al crédito (y liberarlos del "gota a gota"), sino que los subsidios sociales se transferirán a través del sistema financiero mediante medios electrónicos. La bancarización de los pobres iría en la dirección de la formalización de sus actividades.

El Plan anuncia que le entregará herramientas a los pobres para que generen ingresos a través del emprendimiento, pero la superación de la pobreza dependerá del esfuerzo que ellos hagan para promoverse a través de su inserción en el mercado. Como lo dice el Plan en su introducción, se trata de "*una política social moderna centrada en la familia que conecta a la población pobre y vulnerable a los mercados*". Cada uno es responsable de su suerte en el mercado, y cada uno debe asumir los riesgos que implica el mercado. La responsabilidad no reside en el Estado sino en el individuo.

Sin embargo, todo este discurso sobre la equidad choca con algunos puntos concretos y reales que están en el articulado del proyecto de ley sobre el Plan, como, por ejemplo, eliminar los subsidios de energía (art. 179), aumentar la base de cotización para la seguridad social del 40% al 55% para un grupo de trabajadores independientes (art. 140), o eliminar las pensiones para los pobres a través de los Beneficios Económicos Periódicos, BEPs.

También choca el discurso de la equidad con el abordaje de las autoridades a las prácticas económicas populares, a partir del código de policía, como es el caso de las multas

---

<sup>5</sup> Ley 115 de 1994



de centenares de miles de pesos a las personas que compran o vendan artículos en la calle, o la suspensión de la licencia de conducción por veinticinco años para quienes hagan transporte público informal. No vaya ser que la ecuación de legalidad + emprendimiento se convierta en criminalización de lo popular y no en la invocada equidad