

La salud en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026



Figura 1. – Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y las acciones en salud

El artículo 341 de la Constitución colombiana establece que, dentro de los seis meses siguientes al inicio del periodo presidencial, el gobierno proponga el Plan Nacional de Desarrollo (PND) al Congreso de la República. El PND es la hoja de ruta del gobierno para materializar el programa propuesto en campaña, con los lineamientos de los programas y proyectos a ejecutar en el cuatrienio ([Ley 152, 1994](#)). El PND 2022-2026 fue radicado el 6 de febrero de 2023, debatido durante unos tres meses en el Congreso y aprobado el 19 de mayo mediante la Ley 2294. Como se indica en el documento oficial, en la construcción del plan se recibieron más de 89.000 propuestas de 250.000 personas, se realizaron 51 diálogos regionales y 33 audiencias públicas ([DNP, 2023](#)).

En esta Cápsula del GES, como se hizo en 2019 con ocasión del PND 2018-2022 ([GES, 2019](#)), se adelanta una revisión del PND 2022-2026 Colombia potencia mundial de la

vida, centrando la atención en las propuestas en materia de salud. Se abordan los aspectos más relevantes sobre las metas del plan y las iniciativas en salud, enmarcadas en los temas de gobernanza, salud pública, disponibilidad de recursos, provisión de servicios y financiamiento.

Consideraciones generales sobre el PND

El plan está conformado por tres componentes: las bases del plan, el plan de inversiones y la parte instrumental. El documento con las bases del PND explica los objetivos, pilares y estrategias en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno. Por su parte, el plan de inversiones proyecta los recursos financieros para la ejecución del PND, y el componente instrumental comprende leyes y normas ordinarias destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en el documento base.

Si bien todos los elementos del PND son importantes, el componente instrumental resulta ser el más relevantes y controversial, ya que aparte de acarrear disposiciones legales, convirtiéndose en el pilar para el cumplimiento de las metas señaladas en la parte general y llevar a cabo las inversiones programadas, puede crear, modificar y derogar leyes con efectos permanentes en el ordenamiento jurídico, más allá del período de Gobierno.

El propósito del PND 2022-2026 es:

“sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. Este proceso debe desembocar en la Paz Total <...>”

Para materializar su propósito el PND se estructura en cinco ejes de transformación: **1)** ordenamiento territorial alrededor del agua; **2)** seguridad humana y justicia social; **3)** derecho humano a la alimentación; **4)** transformación productiva, internacionalización y acción climática, y **5)** convergencia regional. En el planteamiento de cada eje se presentan unos elementos catalizadores y componentes, los cuales describen los cambios a efectuar. Además, se establecen cuatro ejes transversales: paz total, actores diferenciales para el cambio, estabilidad macroeconómica, y política exterior con enfoque de género.

Se estima unas inversiones públicas por un valor de 1.155 billones de pesos durante el cuatrienio. En su distribución, el eje de seguridad humana y justicia social tiene los mayores recursos, con una participación de 64%, seguido por la convergencia regional con un 12%, y luego están transformación productiva, internacionalización y acción climática (9,9%), estabilidad macroeconómica (7,2%), derecho humano a la alimentación (4%), y por último ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental (2,5%).

Indicadores de primer nivel en Seguridad Humana y Justicia Social

Las metas trazadas en el Plan resultan muy generales, en algunos casos tímidas o poco ambiciosas, y no aparecen alienadas en torno a la Agenda 2030 (ODS).

Por otro lado, se presenta un documento adicional sobre las [Principales metas del PND 2023-2026](#), dejando en un segundo plano las metas de primer nivel planteadas inicialmente. En cuanto a la línea base es importante actualizar lo mejor posible, con las fechas más próximas al inicio del gobierno (2022), teniendo claro que aún está presente el “efecto pandemia” y que no se tuvo en cuenta el coeficiente GINI, una medida relevante de desigualdad.

Si bien en este eje se presentan diez indicadores de primer nivel, en el documento de la principales metas del PND se presentan siete metas principales, dejando por fuera indicadores como tasa de homicidio intencional y tasa de solución de problemas, conflictos y disputas, indicadores cruciales para medir los procesos de paz total contemplado dentro el PND; así mismo, desaparecen indicadores como tasa de cobertura en educación superior, incidencia de la pobreza monetaria y tasa de formalidad laboral.

Para salud se plantean dos metas específicas, mortalidad materna y fallecimiento en siniestros viales. No obstante, las enfermedades crónicas no trasmisibles son la primera causa de morbi-mortalidad en Colombia, y no se incluyeron en el PND. Por otro lado, se pudo identificar el indicador mortalidad por desnutrición en menores de 5 años dentro del eje de derecho humano a la alimentación, que también es un indicador de salud.

Tabla 1. Indicadores de primer nivel en Seguridad Humana y Justicia Social

Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
Homicidios por 100.000 personas	25,9 (2022)	24,4
Cobertura en educación superior	53,94 % (2021)	62%
Incidencia de pobreza monetaria	39,3% (2021)	35,50%
Incidencia de pobreza multidimensional	16 % (2021)	9,5%
Solución de problemas, conflictos y disputas (tasa)	26,25% (2020)	27,25%
Mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos	83,2 (2021)	32
Accesos móviles y fijos a Internet	38.585.482 (2021)	71.383.142
Tasa de formalidad laboral	41,1% (2022)	43%
Fallecidos en siniestros viales	8430 (2022)	6.830
Mortalidad por desnutrición en menores de 5 años (tasa por 100.000 mil)	8,0 (2021)	3,37

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

¿Que se propone para salud?

Las propuestas de salud están incluidas en el eje “Seguridad humana y justicia social”, específicamente en

el catalizador de superación de privaciones como fundamento de la dignidad humana y condiciones básicas para el bienestar, y se concretan mediante el componente ***“Hacia un sistema de salud garantista, universal, basado en un modelo de salud preventivo y predictivo”***.

En las bases del Plan se identificaron 36 propuestas específicas alrededor del componente del sistema de salud, se presentan cinco acciones de APS, tres de determinantes sociales, seis de gobernanza, siete de sostenibilidad de recursos, doce de medicamentos y tecnologías en salud y tres enfocadas en el fortalecimiento de las políticas de ciencia, tecnología e innovación. Sin embargo, en el articulado solo se contemplan quince acciones en este sentido.

Gobernanza

En cuanto a la gobernanza, se propone la descentralización del sistema de inspección, vigilancia y control liderado desde la Superintendencia Nacional de Salud (SNS); mejoramiento del sistema de vigilancia en salud pública y sanitario; modernización institucional del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), INVIMA, Instituto Nacional de Salud (INS) y el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS); desarrollo de un sistema de información único e interoperable y ampliación de la salud digital. No obstante, la mayoría de estas propuestas no se encuentran en el articulado del PND, ni se especifica como se materializarán.

Dentro del articulado se establece la adscripción del IETS al MSPS. En cuanto a esta propuesta, se considera que el IETS debería mantener independencia y autonomía, siguiendo Ley 1438 de 2011, y asegurar financiación, en este caso podría ser entidad vinculada.

Salud pública

En marco de los determinantes sociales de la salud, se esboza la necesidad de actualizar la política de derechos sexuales y reproductivos, la promoción de hábitos saludables, revisar y actualizar el Programa Ampliado de Inmunizaciones, así mismo se establece actualización, lineamientos e implementación de la Política Nacional de Salud Mental y se establecen medidas para la atención en salud mental para el sector carcelario y penitenciario.

A lo largo del documento se pueden encontrar otras acciones en materia de salud pública contempladas en los catalizadores de regulación drogas, expansión de capacidades y prácticas de alimentación saludable, las cuales se concretan en la Política Nacional de Drogas, Política de Derechos Sociales y Reproductivo, la creación del sistema nacional de seguimiento y monitoreo para la superación de la malnutrición y programa hambre cero.

Disponibilidad de recursos

Se presenta la intencionalidad de recuperar y consolidar las capacidades del país en materia de producción de medicamentos y tecnologías en salud; mediante una nueva política farmacéutica; fortalecimiento de la investigación; promoción del uso de medicamentos genéricos; compras públicas centralizadas; uso de plataformas digitales reguladas para compra de tecnologías de salud; implementación de mecanismos de regulación de precios; articulación de las medicinas y terapias alternativas y complementarias con el sistema de salud. Pero, en el proyecto no se divisan acciones de implementación ni financiación de estas propuestas.

Se establece la recuperación, fortalecimiento y modernización de la red pública hospitalaria, así mismo la creación del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos y la recuperación del Hospital San Juan De Dios. Si bien, en las bases del plan se establece una política de talento humano en salud, dentro del articulado solo se agrega la definición de formación continua, siendo insignificante ante las necesidades del país en materia de talento humano en salud.

Provisión de servicios

En las bases del PND se plantea hacer efectiva la atención primaria en salud mediante un modelo preventivo y predictivo, equipos interdisciplinarios, redes integrales e integradas territoriales y fortalecimiento del aseguramiento bajo el control y regulación del Estado. Ahora bien, como pasa con otras propuestas, no se especifica como se llevará a cabo.

Financiamiento

En la sostenibilidad de recursos se establece el fortalecimiento del sistema de pago, estas propuestas se materializan dentro del articulado a través del giro directo de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y presupuestos

máximos a las IPS, punto central en discusión de reforma, por lo cual es importante definir mecanismo de gobernanza.

Se identifica compromiso en la cancelación de los pasivos del sector, en cuanto al saneamiento definitivo de los pasivos de la Nación en atenciones no UPC y covid-19; la utilización de excedentes de saneamiento y SGP para el pago de deudas acumuladas por entidades territoriales y; la condonación o restitución de los recursos que fueron girados a las entidades territoriales para atender las deudas reconocidas y no pagadas del Régimen Subsidiado.

Adicionalmente, se establecen disposiciones relacionadas con la cofinanciación de la atención en salud de la población migrante no afiliada que garantiza atención de población vulnerable y facilita liquidez y sostenibilidad de la red; se reducen los aportes a salud a cargo de los pensionados que devengan entre 2 y 3 salarios mínimos del 12 % al 10 %, aliviando las cotizaciones a los pensionados, pero reduciendo los recursos destinados a salud que al final deberán ser cubiertos con el presupuesto nacional. Finalmente, se establece un plan de inversión en infraestructura y dotación en salud.

Conclusiones

- El PND 2022-2026 es un documento con un formato claro y comprensivo, estructurado en torno a cinco transformaciones propuestas para el país: territorio (agua); justicia social; alimentación; producción, internacionalización y acción climática, y convergencia regional. En cada transformación se plantean unas ideas clave y se definen indicadores de primer nivel y catalizadores para avanzar hacia el cumplimiento de las metas.
- A pesar de tener una buena formulación, en el plan hace falta consistencia interna y coherencia con políticas y propuestas de reforma. Es el caso que en las bases del plan se establecen diferentes propuestas que no tienen un respaldo financiero ni legal dentro del plan, lo que lleva a suponer dificultades para su materialización. Es el caso de las propuestas en torno a gobernanza, modelo de atención primaria y la articulación de las redes y las propuestas de producción de medicamentos y tecnologías en salud.
- Uno aspecto que se ha resaltado en la construcción de este plan ha sido la participación ciudadana. Sin embargo, el plan parece estar dirigido, más

específicamente, para “quienes votaron por el cambio, quienes perciben que la situación actual es profundamente injusta, y que debe transformarse de manera sustantiva”. (PND, p. 28). Es importante resaltar que este debe ser el Plan, las reformas y las políticas públicas para toda Colombia, así mismo debe ser el plan para unir a Colombia y propiciar consensos.

- Aunque este es el primer PND en la era “post pandemia”, ese momento histórico no se reconoce para dar cuenta de las lecciones, los nuevos retos y desafíos para el desarrollo.
- En este período presidencial, a diferencia de gobiernos anteriores, no se aprovechó mucho el articulado para la transformación de leyes y buscar así avanzar en ciertas reformas. Esto fue muy claro en el tema de la reforma de salud, descontado tal vez el propósito de adoptar el giro directo de ADRES a IPS.

Referencias

Departamento Nacional de Planeación (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de vida*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2023). *Principales metas del PND 2023-2026*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/2023-02-23-METAS.pdf>

Ges (2019). *La salud y las pensiones en el Plan Nacional de Desarrollo: ¿Cuál pacto? ¿Cuál equidad?* Observador del Ges N°3

Ley 152 (15 de julio de 1994). *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Congreso de la República de Colombia.

Información de contacto

Email: grupoges@udea.edu.co; www.gesudea.co

Autores: Jairo Humberto Restrepo y Lesny Dahiana Palacios

Edición de textos: Jairo Humberto Restrepo

El texto fue preparado a partir de la presentación realizada en el panel “El Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026.

Perspectivas sobre desarrollo social, paz total y territorio”: Jairo Humberto Restrepo, UdeA, 2 de marzo de 2023.

Las ideas y opiniones aquí expresadas sólo comprometen al GES o a sus autores cuando sean artículos firmados.