DEBATES DE COYUNTURA ECONÓMICA Y SOCIAL

ISSN 0120-8969
Marzo de 2011
No. 85

FEDESARROLLO

# Una mirada al plan nacional de desarrollo 2010-2014

Hernando José Gómez
Roberto Steiner
Alejandro Gaviria
Rosario Córdoba
Honorio Galvis

Konrad Adenauer Stiftung

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

# FEDESARROLLO

## Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

*Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.*

• • •

*El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de Coyuntura asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por Fedesarrollo implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.*

• • •

*Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de Fedesarrollo deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de Fedesarrollo aparece una opinión sin firma, como es el caso del Análisis Coyuntural en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.*

MARZO DE 2011 No. 85

# DEBATES DE COYUNTURA
## ECONÓMICA Y SOCIAL

---

## Una mirada al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

*Hernando José Gómez*
*Roberto Steiner*
*Alejandro Gaviria*
*Rosario Córdoba*
*Honorio Galvis*

**FEDESARROLLO**
Calle 78 No. 9-91
Tels.: 325 97 77
Fax: 325 97 70
A.A.: 75074
http: //www.fedesarrollo.org.co
Bogotá, Colombia

**Edición**
Roberto Steiner

**Redacción de textos**
Oscar Arboleda
Wendy Bermúdez
Alex Cañas
Adriana Hernández
Adriana Molina

**Arte y diseño**
Consuelo Lozano
Formas Finales Ltda. | formas.finales@gmail.com | mconsuelolozano@hotmail.com
Tel.: 487 51 77
Bogotá, D.C.

La Imprenta Editores S.A.
Calle 77 No. 27A-39
Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

# Contenido


Presentación 7

Una Mirada al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" 9
*Hernando José Gómez*

El Plan Nacional de Desarrollo como Ley de la República 14
*Roberto Steiner*

Comentarios al PND "Prosperidad para todos" 18
*Alejandro Gaviria*

Una mirada desde el punto de vista de la competitividad del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 21
*Rosario Córdoba*

Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 24
*Honorio Galvis*

# Presentación

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es la hoja de ruta del Gobierno para dirigir el progreso económico y social y para alcanzar sus promesas de campaña. El PND se convierte en un documento de significativa relevancia en diversos ámbitos pues en éste se establecen las principales políticas públicas que se desarrollarán en los siguientes cuatro años al igual que los recursos que se destinarán para las mismas. Dada la relevancia de este Proyecto de Ley y con el ánimo de brindar a los diferentes estamentos de la sociedad un espacio para discutir aspectos particulares del actual Plan "Prosperidad para todos" así como algunos asuntos relacionados con la institucionalidad del mismo, Fedesarrollo y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung aunaron esfuerzos para llevar a cabo el pasado 8 de marzo de 2011 el Debate de Coyuntura Económica y Social "Una mirada al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014".

Participaron como ponentes Hernando José Gómez, Director del Departamento Nacional de Planeación y Roberto Steiner, Director Ejecutivo de Fedesarrollo. El panel de discusión, moderado por Natalia Salazar, Sub-directora de Fedesarrollo, estuvo conformado por Alejandro Gaviria, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, Rosario Córdoba, Presidente del Consejo Privado de Competitividad y Honorio Galvis, Senador de la República.

*Roberto Steiner*
*Director Ejecutivo de Fedesarrollo*

# Una mirada al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"*

*Hernando José Gómez*[1]

Al efectuar el análisis para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), se encontró que uno de los grandes retos que enfrentará el país está relacionado con la equidad. En este tema, Colombia presenta un gran atraso e históricamente ha tenido uno de los peores índices de distribución de riqueza de América Latina y del mundo. Esta situación no sólo es resultado de un ineficiente diseño de la política, sino también de una profunda inequidad regional. Por un lado, se tienen unas regiones muy ricas, y por el otro, regiones muy pobres que crecen lentamente y que están quedando rezagadas frente a las demás de forma permanente.

También se ha identificado que el mercado laboral se encuentra profundamente segmentado en dos grupos: un segmento formal en el que se encuentran algunos privilegiados que disfrutan de todos los beneficios otorgados por la ley, y un sector informal en el que se encuentra el 58% de los colombianos que trabajan.

Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra que si bien el modelo de desarrollo ha permitido un crecimiento importante en las últimas décadas, éste no está llegando a todos los ciudadanos por igual. Dicho esto, es claro que el reto es lograr que las políticas públicas involucren a todas las personas y desencadenen procesos de desarrollo en todos los rincones de la patria. Evidentemente, para lograr esto se deben superar varios desafíos.

El primer desafío es aprovechar el bono demográfico que se avecina. En 2015, y por primera vez, la cohorte que llega al mercado laboral con edades entre 18 y 24 años va ser menor que la cohorte anterior, lo que significa que, a partir de ese momento, cada

* Este documento es el resumen de la exposición de Hernando José Gómez, preparado por Oscar Arboleda, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

[1] Director del Departamento Nacional de Planeación , DNP.

vez va a haber menos jóvenes proporcionalmente en la sociedad. Esto implica retos inmediatos en materia de generación de empleo para jóvenes, de emprendimiento, o de educación superior con pertinencia, y en el más largo plazo, retos en salud o en pensiones. Es por esto que resulta imperativo generar empleo para esta última gran cohorte de jóvenes que llegará al mercado, y prepararnos anticipadamente a los retos en materia de seguridad social que se vienen a futuro.

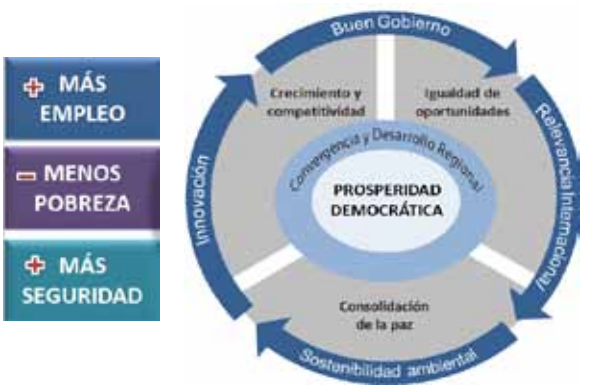
Por otro lado, existe el desafío del crecimiento sostenible, para el cual es necesario superar el techo de 4,5% de crecimiento que existe actualmente. Lo anterior, por no mencionar los retos de la internacionalización, la inclusión social, la consolidación de la paz, el reto ambiental y el fortalecimiento institucional del Gobierno.

Esta gran cantidad de retos es la razón por la cual el PND tiene tantos componentes en los cuales se deben priorizar esfuerzos que no pueden ser dejados de lado. Todo esto sin mencionar la importancia de que todos los grupos sociales tengan una representatividad en el Plan.

En este sentido, para determinar los pilares estratégicos del PND, se lograron identificar tres principales preocupaciones en la sociedad colombiana: conseguir oportunidades de trabajo, avanzar más rápido en la reducción de la pobreza y garantizar la seguridad (Gráfico 1). Dichas preocupaciones constituyen el destino hacia el cual apunta la estrategia general del Plan de Desarrollo 2010-2014, la cual se basa en tres pilares estratégicos, cuatro temas transversales y un pilar objetivo, que es tanto meta como estrategia.

Los tres pilares estratégicos del PND son crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz. Estos pilares se desarrollarán de la mano de los temas transversales: innovación, buen gobierno, relevancia internacional y sostenibilidad ambiental. Y todos ellos apuntan hacia -y asimismo se enmarcan- en la convergencia y el desarrollo regional.

**Gráfico 1**
**OBJETIVOS DEL PND 2010-2014**
**"PROSPERIDAD PARA TODOS"**




Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

Una de las principales apuestas del Plan Nacional de Desarrollo es la convergencia y el desarrollo regional. El PND adopta un enfoque regional basado en políticas locales diferenciadas. Ello está motivado por la desigualdad regional que existe en el país, la cual hace evidente la imposibilidad de aplicar los mismos mecanismos y enfoques en todas las regiones. El Presidente ha sido claro en este tema y ha solicitado la imposición de metas regionales, con planes concretos en cada departamento.

De otra parte, en cuanto al pilar de crecimiento económico sostenible, es necesario romper el umbral de 4,5%, para lo cual los esfuerzos se concentrarán en mejorar el entorno de competitividad, e impulsar las 5 locomotoras de crecimiento: infraestructura, minería, vivienda, agricultura e innovación.

En cuanto a la locomotora de infraestructura, es necesario avanzar en una mayor y correcta formulación de proyectos que involucren estudios técnicos y de mercado, para así poder cubrir la creciente demanda que tiene el país en este tema. En la actualidad, los ponentes de proyectos presentan numerosas "ideas" que distan mucho de ser un verdadero proyecto formulado bajo un esquema de viabilidad técnica y financiera, por lo cual la priorización se termina dando por aquellos que satisfacen todos los criterios legales, pero no necesariamente todos los criterios técnicos.

Pasando a la locomotora de la agricultura, es necesario señalar que ésta debe ser una de las principales fuentes de crecimiento, ya que es un sector con grandes oportunidades y de gran potencialidad para el país. Para desarrollar este potencial, el sector deberá responder de forma más clara a las realidades internacionales y lograr atraer mayor inversión.

El tema de empleo y de las oportunidades de trabajo también se encuentra relacionado con el crecimiento y la competitividad. Durante las últimas décadas, en Colombia se han presentado fuertes dificultades por reducir el desempleo y, en consecuencia, no se ha logrado mantener la tasa consistentemente por debajo de 10%. En la actualidad, el país típicamente exhibe niveles de desempleo 3 o 4 puntos por encima del resto de América Latina. Además, en este campo, el país enfrenta múltiples problemas tales como los altos costos de generación de empleo y las inflexibilidades del mercado laboral.

El pilar de igualdad de oportunidades tiene como principal objetivo conseguir mayor movilidad social, lo cual va más allá del otorgamiento de subsidios asistencialistas para los grupos más vulnerables. El país enfrenta un índice de pobreza que ronda el 45% el cual, teniendo en cuenta los subsidios no monetarios, tan solo disminuye, a un 30%. A ello se suma que en los últimos 8 años se ha logrado sacar de la pobreza a 1,7 de los casi 20 millones de pobres que tiene el país, lo cual refleja, de forma clara, la necesidad de desarrollar procesos de movilidad social, impulsados especialmente por la educación.

Por último, se tiene el pilar de consolidación de la paz, cuyo elemento principal es la seguridad en las zonas rurales y los cascos urbanos, pero que va más allá, al incluir también los objetivos de alcanzar un sistema de justicia pronto y eficiente, y de garantizar el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Recientemente, el crimen ha desarrollado una alta capacidad de mutación y organización, por lo cual las instituciones militares y policiales, así como el sistema de justicia, enfrentan el gran reto de mejorar su capacidad de adaptarse y enfrentar las nuevas modalidades de crimen que surgen a diario.

En cuanto a los temas transversales necesarios para el desarrollo de los tres pilares estratégicos,

y en particular en el tema innovación, se deben aumentar los recursos con el fin de conseguir la aún lejana meta de destinar el 1% del PIB a ciencia y tecnología. En el tema de buen gobierno, además de efectuar una lucha frontal contra la corrupción, se busca adoptar postulados del Buen Gobierno en todas las entidades del Estado como la transparencia, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y la rendición de cuentas. En cuanto a la relevancia internacional, se debe avanzar y concretar las negociaciones de convenios y tratados con diferentes países en todas las regiones del mundo, no sólo en temas comerciales, sino también en temas de cooperación, de migración, de lucha contra el terrorismo, entre otros. Por último, en sostenibilidad ambiental es fundamental mejorar la capacidad institucional con el fin de crear un entorno y legislación claros frente a los temas medio-ambientales. Así mismo, se van a desarrollar estrategias para mejorar la gestión efectiva del riesgo y, como una de las principales prioridades de este gobierno, se van a ejecutar los programas y los recursos para hacer frente a la emergencia invernal que ha dejado en los últimos meses consecuencias devastadoras en todo el país.

Pasando al ámbito político, durante la formulación del PND se han hecho múltiples señalamientos a que éste, especialmente en su componente normativo, contiene una gran cantidad de temas que, en apariencia, no están directamente ligados con lo que se considera son los temas generadores de desarrollo. Sin embargo, hay que anotar que se ha buscado incluir todos aquellos artículos que puedan tener un impacto significativo sobre la capacidad de ejecución de los objetivos del plan.

En este sentido, se han tocado temas como el de la libreta limitar, el cual a primera vista parece ser ajeno a los objetivos generales del PND. Sin embargo, éste es un claro ejemplo de un cuello de botella que es necesario despejar para garantizar la adecuada aplicación del plan. La libreta militar es un requisito indispensable para poder acceder al mercado laboral y hay muchas personas cuyos ingresos no les permiten adquirir la libreta, por lo cual estarán condenados a permanecer en la informalidad el resto de su vida. Para hacer frente a este cuello de botella, el plan elimina los costos de expedición y las multas de la libreta militar para la población pobre extrema y desplazada.

Muchas personas sugieren que estos artículos "adicionales" deben ser llevados al Congreso de forma independiente. Sin embargo, el Congreso tiene una capacidad limitada de tramitar leyes, y presentarlos de forma separada implicaría un elevado tiempo de aprobación, derivando así en la imposibilidad de una adecuada ejecución del PND en el presente cuatrienio.

Por otra parte, en términos fiscales el Plan Nacional de Desarrollo se ha realizado de una forma responsable. Todos los gastos previstos en el Plan tienen una senda de ajuste fiscal coherente, que proyecta al terminar el 2014 un balance primario superavitario del orden de 0,8%, un déficit del Gobierno Nacional Central estable del orden de 2,3% del PIB, así como con una importante reducción de la deuda neta de la Nación.

Por último y para concluir, se trae a colación una frase que el Presidente Santos pronunció en campa-

ña y que define lo que se busca en esta administración: "Un país seguro y en paz, con una población educada y trabajando, con una infraestructura que nos permita competir mundialmente, para llevar la producción, el ingenio y la laboriosidad de los colombianos a todos los rincones del mundo".

# El Plan Nacional de Desarrollo como Ley de la República*

*Roberto Steiner*[1]

En esta intervención planteo algunos reparos no tanto al plan de desarrollo de este Gobierno, sino a la idea misma detrás de un plan de desarrollo. Es virtualmente imposible estar en desacuerdo con un plan que dice buscar que la economía crezca más, en forma más equitativa y de manera fiscal y ambientalmente sostenible. Quisiera darle mi total apoyo al Director del DNP cuando plantea que este Gobierno no quiere ser medido por la cantidad de gente atendida por los diferentes programas estatales en el frente social, sino por el número de personas que la política social logró sacar de la pobreza. Este el espíritu del actual Gobierno, y presumiblemente de su PND, sería un bienvenido cambio que el país reclamaba desde hace tiempo.

A continuación planteo dos comentarios puntuales sobre el plan de desarrollo que concibe este Gobierno. Posteriormente propongo una discusión un tanto más conceptual sobre lo qué es y no debe ser un plan de desarrollo.

## I. COMENTARIOS AL PND DE LA ADMINISTRACIÓN SANTOS

Comparto plenamente la necesidad de que la economía colombiana crezca de manera sostenida a tasas superiores al 4%. También es evidente que el nuestro es un país bastante inequitativo, tanto a nivel de regiones como a nivel de individuos.

Sin duda Colombia es un país con regiones ricas y con regiones pobres. Me preocupa, sin embargo, que a partir de esta sencilla realidad se concluya que se deben re-diseñar los mecanismos para distribuir los recursos fiscales entre regiones. No creo que la evidencia apoye la noción de que hoy

* Este documento es el resumen de la exposición de Roberto Steiner, preparado por Adriana Molina, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

[1] Director Ejecutivo de Fedesarrollo.

tenemos regiones ricas y regiones pobres porque no se distribuyen recursos fiscales de aquellas a estas. Hay que recordar dónde están los pobres y hacer una reflexión sobre cómo se distribuyen los recursos fiscales. En Bogotá habita más o menos el 18% de la población, se genera el 25% del PIB y se recauda cerca del 50% de los impuestos. Si bien la incidencia de la pobreza en Bogotá es la más baja del país, en virtud a su tamaño relativo en la ciudad habita 1 de cada 10 colombianos pobres. Resulta revelador encontrar que Bogotá recibe el 10% de los recursos que se distribuyen a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Valga decir, la capital recibe una asignación del SGP que es pequeña dada su generación de renta y recaudación de tributos, pero apropiada dada la cantidad de personas pobres que han de ser los principales receptores del gasto público en salud y educación. Regiones de alta incidencia de pobreza, como por ejemplo el Chocó, muestran cifras que son, por supuesto, el espejo de las de Bogotá. Si no obstante tener esta equitativa distribución de recursos durante dos décadas aún subsisten (o se amplían) las diferencias regionales de incidencia de la pobreza, probablemente lo que está a la orden del día no es cambiar la forma de distribuir los recursos sino la manera en que estos se utilizan, particularmente en las regiones históricamente más pobres. Si el análisis se hace no para los recursos del SGP sino para los provenientes de las regalías, se llega exactamente a la misma conclusión.

Cuando se habla de inequidad entre individuos, se encuentra que la política pública no ha logrado resultados claros en cuanto a mejorar la distribución del ingreso. Antes de incorporar la política fiscal (los impuestos y el gasto público) al concepto de ingreso disponible, se observa que la distribución del ingreso en Inglaterra es casi tan mala como la de Colombia. Valga decir, en ambos casos las oportunidades están muy mal distribuidas. Sin embargo, mientras en Inglaterra el Estado equipara en gran medida a los individuos mediante el cobro de impuestos y ejecutando gasto, en Colombia la intervención del Estado no logra mejorar la distribución de los ingresos. Por ejemplo, en pensiones nuestro país cuenta con un régimen de prima media que le cuesta al presupuesto nacional entre 4% y 5% del PIB todos los años, cifra equivalente al recaudo por concepto de IVA. Esos recursos benefician a un millón de personas que se encuentran en el quintil más rico de la población. Ello invita a reflexionar sobre cómo se está haciendo la política pública y a evitar caer en la percepción de que es el PND o una nueva noción de crecimiento la que producirá equidad. Teniendo en cuenta la cantidad de recursos que se cobran en impuestos y el alto gasto que ejecuta el Gobierno, desde hace tiempo la acción estatal debería estar generando más equidad.

## II. ALGUNAS REFLEXIONES A LA FIGURA DEL PND

Quisiera motivar esta sección resaltando dos importantes observaciones que acaba de hacer el Director de Planeación Nacional:

- La capacidad del Congreso para aprobar leyes es baja. Esta afirmación, pienso, conlleva a reflexiones en dos sentidos: ¿Por qué la ineficacia del Congreso en aprobar leyes? ¿Por qué

la necesidad de una ley para prácticamente cualquier acción del Estado? Ante estos dos aspectos, el Director de Planeación señaló que el vehículo más eficiente para que el gobierno pueda sacar leyes es el PND, valeroso reconocimiento que deberíamos ver con profunda preocupación.

- En infraestructura no hay un portafolio de proyectos. Creo que si se hiciera un sondeo entre los colombianos sobre cuál es la principal restricción al crecimiento económico, la infraestructura, particularmente la de transporte, ocuparía lugar prominente. Es válido preguntarse si el DNP no debería estar dedicado a desarrollar ese portafolio de proyectos de infraestructura, labor prioritaria que, infortunadamente, compite con la necesidad de destinar limitados recursos técnicos a la elaboración del PND.

Durante mucho tiempo el PND no era una ley sino un manual de buenas intenciones del gobierno. Con la Constitución de 1991 se le "puso dientes" al PND al establecer que el Congreso debe expedir una ley durante los primeros nueve meses de cada administración. De lo contrario, el Gobierno puede emitir el Plan mediante decreto con fuerza de ley. Se pasó así de una situación en donde el PND era en gran medida un "saludo a la bandera" a una institucionalidad mucho más fuerte, con el PND como Ley de la República. Hay buenas razones para pensar que este cambio no fue particularmente positivo.

El artículo 339 de la Constitución define que el PND tendrá dos partes: a) una parte general, con las grandes ideas o derroteros del desarrollo; y b) el plan plurianual de inversiones, que se ha convertido en el elemento de debate entre los hacedores de política. Se pasó así de "ideas sin dientes" a un PND con dientes pero que evoca discusiones en torno al plan de inversiones y no a la parte conceptual y analítica del programa. El problema de fondo, pienso, radica en que la Constitución genera incentivos para que el Plan recoja todo tipo de iniciativas, en un país en donde pareciera necesitarse una ley para prácticamente cualquier cosa. En este sentido, el artículo 341 inciso 3º señala que a través del PND el Gobierno se obvia tener que sacar otras leyes lo que, sumado a la inhabilidad del Congreso para producir leyes eficientemente, genera como resultado un PND similar a un "árbol de navidad" que incluye infinidad de temas, muchos de ellos desvinculados de cualquier concepto de desarrollo.

Este problema no es exclusivo de este Gobierno. Otros ejemplos son los planes de los gobiernos Samper, Pastrana y Uribe, que incluían el Fondo de Compensación Educativa, el impuesto a las transacciones financieras y los parafiscales, respectivamente. Si bien estos temas tenían mérito propio, es cuestionable que se discutieran en la ocasión del PND. Con ello se desvirtuó en gran medida el Plan como un ejercicio de planificación y se debilitó el proceso democrático mediante el cual estas iniciativas terminaron convirtiéndose en leyes. Este último aspecto es, entre otros, una de las críticas que se hace al actual PND, que incluye temas como el aumento en la edad de jubilación, que debería tener un espacio de discusión más abierto que el del PND. Fedesarrollo fue uno de los primeros que mencionó la necesidad de aumentar la edad de jubilación y ha sido también de los pri-

meros en estar en desacuerdo con incluir el tema en el Plan de Desarrollo.

En los ocho pilares mencionados por el Director del DNP se incluye de todo, perdiendo en gran medida el énfasis que deberían tener las locomotoras y los retos que representa la reconstrucción por la ola invernal. En este sentido, se debe señalar que las prioridades están difusas. Aclaro que no todo lo que no es esencial en el Plan es inconveniente, pero sí distrae la atención y no necesariamente obedece a normas de buen gobierno ni respeta el principio democrático de tener claridad sobre las leyes que el parlamento está aprobando. Por ejemplo, el artículo 18 del actual proyecto habla del incremento en la tarifa mínima del impuesto predial unificado, lo que se asemeja a una reforma tributaria disfrazada. Adicionalmente, se mencionan las prestaciones en materia de seguridad social en salud, creando confusión en tanto se acaba de pasar una Ley en Salud y se habla de una Ley Estatutaria para el sector. Por no mencionar que en su último artículo el PND deroga una extensísima serie de disposiciones, sin apego a buenas prácticas democráticas.

En conclusión, se tiene una falencia institucional grave. Al tratar de corregir lo que se percibía como un documento que no era más que "un saludo a la bandera", se terminó creando un mecanismo que si bien en el tema de desarrollo muy probablemente sigue siendo un saludo a la bandera, se ha convertido en una forma expedita de producir y derogar leyes, hablando muy mal de la forma como se escriben las leyes en este país, sin mayor apego al proceso de discusión democrática que se debería tener.

La planeación de mediano y largo plazo es necesaria, pero para ello probablemente no se requiere una extensa Ley del PND. Peor aún, el hecho de que el Plan sea una Ley de la República no garantiza mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Dado que el plan distrae la atención del DNP y del Congreso durante los primeros meses del gobierno, quizás resultaría más sencillo que el Presidente electo radicara un documento técnico el día que se posesiona, estableciéndolo como el plan de desarrollo con el cual se compromete ante sus electores.

# Comentarios al PND "Prosperidad para todos"*

*Alejandro Gaviria*[1]

## I. INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional Desarrollo (PND), tal como está concebido en la Constitución de 1991 y en la Ley Orgánica de Planeación, no está funcionando bien. Puede tener efectos adversos sobre la discusión democrática. Discutir todos los temas al mismo tiempo es muy difícil. Paradójicamente el PND termina perjudicando al Congreso al imponerle una tarea imposible, al encargarle la revisión simultánea de decenas de leyes. El Plan solía ser un documento académico y político en el cual los gobiernos aterrizaban sus promesas de campaña, hacían ejercicios de consistencia macroeconómica y señalaban sus prioridades. El PND propiciaba una interesante discusión pública. No era obligatorio pero funcionaba mejor de cómo lo hace hoy en día.

## A. "Prosperidad para todos"

### *1. Metas Macroeconómicas*

El PND plantea unas metas interesantes, distintas a las planteadas por muchos analistas y por otras entidades del gobierno. El PND supone que la tasa de crecimiento al final del actual período presidencial será superior a 6%, y supone al mismo tiempo que la desigualdad del ingreso disminuirá de manera sustancial. Ambos supuestos implican un rompimiento con el pasado.

Un repaso de la experiencia histórica de la economía colombiana muestra que la tasa de crecimiento nunca ha estado sistemáticamente por encima del 4%. El PND está planteando, como lo han hecho casi todos los planes, romper con esta historia de mediocridad. Dejar atrás el nadadito de perro.

---

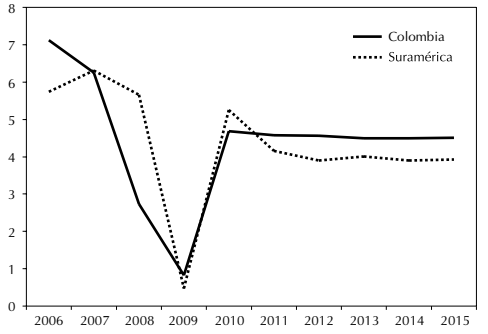
* Este documento, que resume la exposición de Alejandro Gaviria, fue elaborado por Adriana Hernández, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

[1] Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

No será fácil. Sólo a comienzos de los años 70 y recientemente, entre 2004 y 2007, Colombia pudo crecer por encima del 4%.

Vale la pena comparar las metas de crecimiento del PND con las metas de algunos organismos multilaterales y otros analistas. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé que la tasa de crecimiento de la economía colombiana estará levemente por encima del promedio de la región, pero no será muy diferente a la tasa histórica (Gráfico 1). Gran parte de los analistas está pensando en tasas promedio para el cuatrienio muy similares a las históricas, de 4,0% y 4,5%. Nadie habla del 6%.

**Gráfico 1**
**PROYECCIONES DEL FMI SOBRE EL CRECIMIENTO DE COLOMBIA Y DE SURAMÉRICA**

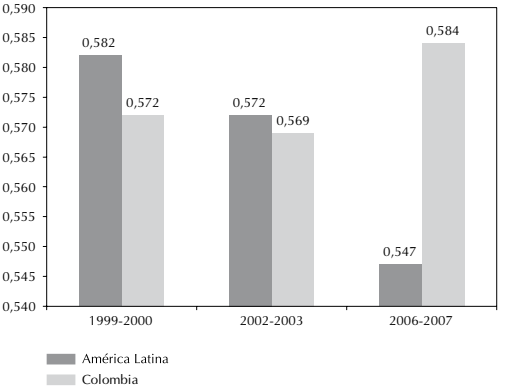



Fuente: Fondo Monetario Internacional, WEO octubre de 2010.

### 2. *Desigualdad*

Los altos niveles de desigualdad que existen en Colombia son bien conocidos. Un estudio reciente del PNUD encontró que, desde el año 2002, la desigualdad comenzó a disminuir en la mayoría de los países latinoamericanos. Los coeficientes Gini se han reducido un punto porcentual cada año en promedio (Gráfico 2). Infortunadamente, la trayectoria de la desigualdad en Colombia ha sido la opuesta. Mientras en América Latina la desigualdad está cayendo, en Colombia está aumentando.

**Gráfico 2**
**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COLOMBIA VS. AMÉRICA LATINA**




Fuente: Banco Mundial-CEPAL.

Cuando se habla de prosperidad para todos, entonces, se plantea romper no solamente con la mediocridad de las tasas de crecimiento históricas (cercanas a 4%), sino también con la tendencia ya señalada de aumento en la desigualdad. El PND no explica claramente, en mi opinión, de qué manera se va a lograr crecer mucho más rápido y con mayor equidad.

## B. Los temas del Gobierno y del PND

Los planes que han tenido éxito, los que dejaron huella, son aquellos que, de alguna manera, presentan una o dos ideas generales. Los planes exitosos

son los planes enfocados. La pregunta relevante es entonces: ¿Cuál es la gran idea de este plan? ¿Cuál es su visión? Hay varias ideas dando vueltas, flotando, por decirlo de algún modo, en la agenda de gobierno del Presidente Santos. En materia económica, por ejemplo, se distinguen tres ideas distintas: la primera, que viene del Ministerio de Hacienda, gira alrededor de una estrategia fiscal que tiene como objetivo prioritario administrar una bonanza de recursos naturales. La segunda idea gira en torno al posconflicto. Allí están los temas relacionados con la restitución de tierras, con la ley de víctimas e incluso con la reforma del sector justicia. La última idea, que figura prioritariamente en el PND, tiene que ver con la necesidad de superar el gran rezago en infraestructura y de reducir las desigualdades regionales. Yo veo en el gobierno muchos objetivos, muchas visiones distintas, muchas promesas y pocos instrumentos.

La pregunta de fondo es si estas diferentes ideas son compatibles. En parte si y en parte no. Decir que simultáneamente va a haber i) una regla fiscal que ahorre buena parte de los ingresos transitorios, ii) una ley de víctimas que requiere $80 billones de pesos e iii) inversiones en infraestructura por 100 billones de pesos no parece del todo compatible.

## C. Empleo y proyectos

### *1. Empleo*

La informalidad laboral es uno de los más grandes problemas de la sociedad colombiana. Está asociada, por ejemplo, con el aumento de la desigualdad ya descrito. Hoy en día el número de asalariados sin educación superior es inferior al que teníamos hace 15 años. En Colombia no se ha generado un solo empleo formal en 15 años para los trabajadores sin educación superior. Este es un problema grave que debería afrontar el PND. Sin embargo, el problema se ha subestimado. No parece prioritario en el PND.

### *2. Proyectos*

Vale la penas traer a cuento las palabras de Albert Hirschman: las decisiones de política pública no son entre grandes sectores, sino entre proyectos. No tenemos que decidir entre educación e infraestructura, por ejemplo, sino entre los pocos proyectos completos existentes. Si algún énfasis se debería hacer hacia el futuro, éste es en la necesidad de tener buenos proyectos. Ahí es donde está la clave para tomar buenas decisiones.

## D. Conclusiones

La meta de crecimiento del 6% es muy ambiciosa y no está bien justificada.

Se habla de prosperidad para todos cuando la desigualdad está creciendo y no se dice de qué manera se va a romper esta tendencia.

No hay una visión general. No se aborda el tema de la informalidad laboral, uno de los principales obstáculos para crecer más rápido y mejor.

# Una mirada desde el punto de vista de la competitividad al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*

*Rosario Córdoba*[1]

Esta presentación tiene dos propósitos fundamentales: i) resaltar la necesidad de que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) aterrice de forma más concreta los planes a través de los cuales pretende lograr las metas planteadas para los próximos cuatro años; y ii) presentar algunas propuestas orientadas a reorganizar y articular las estrategias del PND con una política coherente de innovación y transformación productiva.

- Cuando se habla de prosperidad, necesariamente se tiene que hablar de competitividad. La evidencia empírica señala un alto grado de asociación entre el índice de competitividad y los niveles de ingreso per cápita de los países. Colombia se encuentra en un nivel medio, lejos de países líderes en competitividad como Noruega, Estados Unidos y Suiza, entre otros. En este sentido, resulta congruente que un PND que busca la prosperidad social se concentre en una agenda de competitividad.

No obstante, en la formulación del PND no es clara la forma en que se van a lograr las metas planteadas para los próximos 4 años. En primer lugar, el PND debería entenderse como un plan que establece metas volantes consistentes con la visión de largo plazo que se ha incluido en la Política Nacional de Competitividad, la cual establece que al año 2032 el país será uno de los más competitivos de América Latina, basado en una economía exportadora de alto valor agregado, que incentive la inversión, el empleo formal y la calidad de vida. Sin embargo, el PND no es claro en el planteamiento de planes concretos de corto y mediano plazo que faciliten la consecución de esta visión de largo plazo.

* Este documento, que resume la exposición de Rosario Córdoba, fue elaborado por Wendy Bermúdez, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

[1] Presidente del Consejo Privado de Competitividad.

En segundo lugar, el PND no proporciona señales claras con relación a la implementación de una política vertical o de transformación productiva, como componente fundamental de la política de competitividad, que permita cambiar la fisonomía del aparato productivo colombiano. Existe una desarticulación entre los sectores identificados en el PND como las locomotoras de la economía, los sectores incluidos en el programa de transformación productiva y las apuestas que vienen haciendo los diferentes departamentos a través de sus Planes Regionales de Competitividad. Por otro lado, el PND habla de sectores basados en la innovación, aparte de los sectores anteriormente mencionados, cuando ésta debería ser el eje transversal de cualquier apuesta productiva que esté haciendo el país.

Hace varias décadas que no se consolida un sector nuevo en el país y los que se están desarrollando aún no han logrado avanzar debido a la falta de estrategias precisas de competitividad. Adicionalmente, la concentración de las exportaciones de bienes primarios hoy en día es del 71% puntos porcentuales, por encima de la registrada en 2006, lo cual indica que si no se le da la suficiente importancia y claridad a la política de transformación productiva, no se podrá avanzar hacia un sector exportador de bienes de alto valor agregado producto de la innovación al 2032.

En tercer lugar, el PND no establece proyectos concretos de inversión que permitan lograr las metas de inversión privada que ha establecido, al tiempo que apalanque las dinámicas de crecimiento de los sectores a los cuales el país le está apostando.

- De esta manera, surgen algunas propuestas orientadas a reorganizar y articular las locomotoras del PND con una política coherente de innovación y transformación productiva, tales como:

  - Articular bajo una sola sombrilla todas las apuestas que realice el país en el marco de una política vertical o de transformación productiva. Esto implicará establecer una institucionalidad a nivel nacional que permita coordinar la implementación de esta política.

  - Avanzar en la identificación y superación de los cuellos de botella que rezagan de manera transversal la competitividad de los sectores productivos nacionales, en particular las cadenas agroindustriales, en las que el acceso a materias primas e insumos es costoso como consecuencia de la alta protección que aún persiste en el sector agrícola, así como la existencia de las franjas de precios y los fondos de estabilización de precios. La falta de mano de obra calificada es otro factor que inhibe el desarrollo de los sectores de talla mundial, en los que Colombia tiene que entrar a competir.

  - Entender la innovación, la ciencia y la tecnología, como el eje central de la transformación productiva.

- Articular la oferta institucional del Gobierno en torno a la implementación de la política de transformación productiva. Hoy en día el Gobierno tiene toda una serie de iniciativas, programas, agencias, y espacios interinstitucionales (en materia de formación de capital humano, regulación, infraestructura y financiación, entre otros) que podría ser aprovechada por las apuestas productivas que haga el país en virtud de esta política.

- Definir una arquitectura institucional que permita la articulación entre los actores nacionales y los actores regionales para la implementación de política vertical, mediante el fortalecimiento técnico, institucional y financiero de las Comisiones Regionales de competitividad, quienes de acuerdo al PND se encargarán de la formulación de los proyectos de desarrollo y del manejo de los recursos para su ejecución.

- Definir un portafolio de proyectos de inversión concretos, que sea atractivo para el capital privado y que dinamice el crecimiento de los sectores a los cuales el país le esté apostando.

- Definir indicadores medibles de desempeño, metas y cronogramas, así como el establecimiento de criterios de entrada y salida de apuestas que no estén cumpliendo con los requisitos de desempeño o sectores que puedan continuar sin el apoyo gubernamental.

# Comentario al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*

*Honorio Galvis*[1]

El objetivo final del Plan Nacional de Desarrollo (PND) es la creación de más empleo y la reducción de la pobreza, que juntos conllevan a una mayor seguridad. Según el Gobierno Nacional, el cumplimiento de estos objetivos constituye la base para alcanzar la prosperidad democrática. De acuerdo a lo anterior, los diseñadores del PND han planteado cuatro ejes transversales: la innovación, el buen gobierno, la relevancia internacional y la sostenibilidad ambiental. El primero de ellos ha evolucionado para referirse no sólo a las TIC (Tecnologías de Información y Comunicaciones) sino también a innovación en los sectores de la salud, el turismo y la construcción. Puede entonces considerarse la innovación como el punto más importante dentro del PND en el sentido que el desarrollo del país debe basarse en este concepto.

El segundo eje transversal, las políticas de buen gobierno, se plantea como eje rector de la confianza entre el Estado y sus ciudadanos. Esto garantiza armonía dentro de la sociedad colombiana en el cumplimiento de los objetivos propuestos por el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos. Por su parte, con la relevancia internacional se busca un mejor posicionamiento de Colombia en el mercado internacional; que el país haga parte de la agenda multilateral de desarrollo y que existan buenas relaciones, en especial con los vecinos, de manera que se logre incrementar la competitividad y conquistar mercados externos. Por último, la sostenibilidad ambiental constituye el cuarto eje transversal del PND. Se pretende proteger los páramos (Artículo 116) y el Estado se fija la obligación de perfeccionar la delimitación de los mismos y prohibir la explotación minera en estos lugares. Respecto a los humedales, el PND no hace

* Este documento es el resumen de la exposición de Honorio Galvis, elaborado por Alex Cañas, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

[1] Senador de la República.

explicita la prohibición de la explotación minera en estos ecosistemas, situación que debe corregirse en los debates dentro del Congreso. La inclusión de este último eje constituye un buen mensaje de responsabilidad por parte del Gobierno teniendo en cuenta que actualmente existe una gran cantidad de solicitudes de licencias ambientales por parte de empresas mineras, en su mayoría canadienses, para realizar explotaciones, especialmente de oro y plata, en zonas de páramo. Así pues, con un artículo dentro del PND se frena la intención de estas empresas de realizar explotaciones en dichas zonas.

Los ejes mencionados están sustentados en crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz. Además, marcan el camino para la convergencia y desarrollo regional que se ha trazado el gobierno para lograr la prosperidad para todos. En concordancia con lo mencionado anteriormente, el PND realiza una caracterización regional y agrupa ciertos territorios con base en su capacidad para generar crecimiento endógeno durante la ejecución del plan. El objetivo de este ejercicio es la disminución de las desigualdades dentro del territorio. Por tal razón, el plan distingue una región rica, ubicada en el centro del país donde se encuentran las ciudades principales, existe mayor empleo, mejor formación académica y donde se ubica la gran industria; y cinco regiones periféricas que son la zona de la Amazorinoquía, la zona Pacífico, la zona Nororiental, la zona Caribe y la zona Sur. La regionalización parte a algunos departamentos. Por ejemplo, todo el Urabá antioqueño hace parte de la zona Caribe y parte del Valle hace parte de la zona Sur. Este hecho generó una gran inquietud entre los congresistas ya que se pensó que se trataba de una eliminación de los departamentos y el establecimiento de seis grandes regiones. No obstante, el tema ya fue aclarado, entendiendo la regionalización no como un nuevo ordenamiento territorial sino como un reconocimiento de las diferencias dentro del territorio nacional y la forma como el PND debe enfocar sus recursos para mitigarlas. Al tiempo que se promueve el desarrollo territorial, el Gobierno plantea la consecución de los objetivos de la mano de cinco locomotoras, a saber: el sector vivienda, el minero-energético, el agropecuario, el de infraestructura y transporte y nuevos sectores basados en la innovación.

Para el Gobierno Nacional es de especial atención la locomotora de vivienda, ya que este sector es un gran generador de desarrollo, en el sentido de que es un gran dinamizador del empleo y demanda al mismo tiempo productos de otros sectores dentro de la economía. También se espera obtener enormes recursos provenientes del sector minero-energético, estimando por ejemplo la obtención de $40 billones de pesos en los próximos cuatro años por concepto de regalías, rubro que aunque no hace parte del Gobierno Nacional Central si hace parte de los dineros que se utilizarán para el cumplimiento de los objetivos que persigue el PND. De otro lado, se estima una gran dinámica del sector agropecuario, proveniente del desarrollo fundamentalmente en los Llanos Orientales.

La columna vertebral de estas locomotoras es la de infraestructura de transporte, materia en la cual Colombia presenta grandes problemas. Si esta locomotora no funciona, difícilmente se podrá ser

competitivo en los otros sectores, especialmente en el agropecuario. Los problemas en infraestructura se vieron acentuados por la ola invernal, cuyo balance es la destrucción, en buena medida, de las carreteras del país, especialmente las que nos comunican con el mercado venezolano y las que comunican a la región central con la costa. En el PND se plantea la construcción de 2.000 kilómetros de vías de doble calzada y además el mantenimiento de 50.000 kilómetros de vías terciarias de un total de 120.000 kilómetros. En este documento se establecen $300.000 millones con el objetivo de realizar dicho mantenimiento; es decir, un presupuesto de $6 millones por kilómetro, cifra que resulta en todo caso insuficiente.

La importancia de la locomotora del transporte como eje de las demás se puede ilustrar con el caso del departamento de Santander, que tiene un gran potencialidad en el subsector de alimentos, especialmente en la industria avícola. Existen cerca de 38 millones de aves y salen aproximadamente 8 millones de huevos diarios. Para poder alimentar las aves se requiere de 2000 toneladas diarias de alimento y para transportar esta cantidad se necesitan 200 tracto-camiones. Para que estos últimos estén siempre disponibles se necesita un flujo de 400 ó 500 tracto-camiones debido a demoras en cargues y descargues. Con la destrucción de la infraestructura vial, los vehículos debieron cambiar la ruta a la siguiente: Barranquilla-Bogotá-Barbosa-Socorro-Bucaramanga. Esto generó un incremento en los costos y pérdida de competitividad, hecho que adquiere mayor relevancia si se observa el porcentaje del producto que es importado. Un 80% de las materias primas para producir un huevo son importadas y para el caso de la carne de pollo un 86% son importadas. Por tal razón, si la locomotora del transporte falla, se pierde la competitividad del sector.

Si se observa el PND desde el punto de vista de la temporalidad y los recursos, éste se divide en una parte general que contiene los propósitos, objetivos de largo plazo, metas y prioridades de acción estatal, y un plan plurianual de inversiones que tiene que ver con los recursos del nivel central del Estado, las entidades descentralizadas, los entes territoriales y las inversiones que están planteadas para el sector empresarial.

Dentro del plan plurianual de inversiones se espera una participación importante del sector privado, aportando cerca del 40% de este plan. El presupuesto total es de $564 billones, de los cuales $6,4 billones son de los entes descentralizados, $36 billones de los entes territoriales, $99,4 billones del SGP, $194,8 billones del Gobierno Central y $227,5 billones del sector privado. El PND sustenta el desarrollo del sector minero-energético y la construcción de carreteras con inversión de particulares. Éste es el caso, por ejemplo, de los proyectos de la autopista de la montaña, la ruta del sol, la troncal central del norte que comunica a Boyacá con Cúcuta, Bucaramanga-Pamplona-Cúcuta en doble calzada y la construcción de la vía Zipaquirá-Bucaramanga.

## I. CONCLUSIÓN

Es posible concluir que este Plan Nacional de Desarrollo reconoce explícitamente importantes diferencias dentro del territorio nacional. Por

tal razón, el logro de los objetivos principales, mitigar la pobreza y generar empleo, está ligado a una regionalización del territorio. La división regional permite focalizar mejor los recursos del país. Además, tiene en cuenta que la prosperidad democrática se alcanza sólo garantizando la igualdad de oportunidades, la consolidación de la paz y asegurando tanto crecimiento económico como competitividad. El logro de estas metas se concibe desde la ejecución de buenas políticas en cuanto a innovación, relevancia internacional y sostenibilidad ambiental, que apoyarán y harán sostenible el desarrollo de las locomotoras del crecimiento, con una importante participación del sector privado.

40 AÑOS
FEDESARROLLO
1.970 - 2.010

# FEDESARROLLO 2011

## SIGUIÉNDOLE EL PULSO A LA ECONOMÍA

ENTÉRESE CÓMO LOS EMPRESARIOS, LOS COMERCIANTES Y LOS HOGARES VEN SU SITUACIÓN ECONÓMICA




- ENCUESTAS DE OPINIÓN FEDESARROLLO: INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICAS DE SU EMPRESA
- PROSPECTIVA ECONÓMICA 2010 / 2015
- COYUNTURA ECONÓMICA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
- NOVEDADES EDITORIALES

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

**SUSCRÍBASE TEL 325 9777 EXT 365,340,332**

Calle 78 No. 9-91 Bogotá - Colombia E-mail:comercial@fedesarrollo.org.co www.fedesarrollo.org.co

40 AÑOS FEDESARROLLO 1970 - 2010

# PROSPECTIVA ECONÓMICA 2010 / 2015

3 escenarios de crecimiento económico y análisis regional a partir de los resultados de las encuestas de opinión de Fedesarrollo

- TASA DE CAMBIO Y BALANZA DE PAGOS
- LAS REFORMAS ECONÓMICAS DEL PRESIDENTE SANTOS
- EL BOOM PETROLERO
- SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA




AÑO 2011

# SUSCRÍBASE

**PUBLICACIÓN IMPRESA EN CIRCULACIÓN**

**3 ACTUALIZACIONES TRIMESTRALES VÍA INTERNET AÑO 2011**

**VALOR AGREGADO: PAUTA PUBLICITARIA + RESULTADOS DE 1 DE LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN FEDESARROLLO POR 3 MESES**

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Tel. (571) 3259777 Ext. 340/365/332 E-mail:comercial@fedesarrollo.org.co www.fedesarrollo.org.co