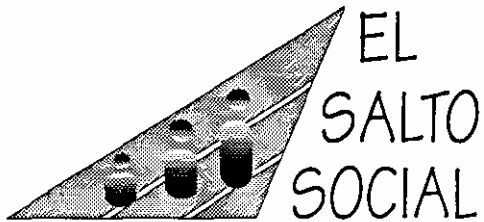


El Salto Social

Plan Nacional de Desarrollo
Ley de inversiones
1994 - 1998

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION



Presidente de la República. Ernesto Samper Pizano

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Director. José Antonio Ocampo Gaviria

Subdirector. Juan Carlos Ramírez Jaramillo

Secretaria general. Militza Buitrago del Portillo

Asesores DNP. María Mercedes Botero, María Inés Cuadros, Miguel Gandour, Marcela Giraldo, Rafael Herz, Elizabeth Melo, Suena Méndez, Ana Sofía Mesa, Manuel Guillermo Mora, María Cristina Obregón, Diego Palacios, María José Pérez, Javier Pineda, Néstor Eugenio Ramírez, Carmen Astrid Romero, John Sudarsky, Carolina Villamizar.

Unidad de Análisis Macroeconómico. Fabio Sánchez

División Análisis Fiscal. Mauricio Olivera

División Estudios Intersectoriales. Juan Pablo Zárate

División Medición y Proyecciones Macroeconómicas. Juan Pablo Arango

División Análisis Monetario y Financiero. Edgar Trujillo

División Análisis Economía Internacional. Fernando Mesa

División Programación Financiera. Alvaro Zarta

Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas. Manuel Francisco Tenorio

División Evaluación de Resultados Presupuestales. Diego Bautista

División Programación y Control Presupuestal. Adriana Guzmán

División Estudios Financieros y Entidades Descentralizadas. Diana Parra

División Crédito Interno y Externo. Claudia Salcedo

División Operación y Sistemas BPIN. Camilo Rubio

Unidad de Infraestructura y Energía. Néstor Roa

División de Transporte. Santiago Castro

División de Minas y Energía. Ricardo Ramírez

División de Telecomunicaciones e Informática. Gustavo Ramírez

División de política y Apoyo a la Descentralización. Claudia Stevenson

Unidad de Desarrollo Social. Margarita Peña
División Empleo e Ingresos. Patricia Ramírez
División Salud y Seguridad Social. María del Pilar Granados
División Educación y Cultura. Margarita López
División de Indicadores y Orientación del Gasto Social. Ciro Martínez

Unidad de Justicia y Seguridad. Camilo Granada - Javier Torres
División de Justicia. Mauricio Londoño
División de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos. Diego Restrepo
División Fuerzas Militares y Policía. Pablo Casas

Unidad de Desarrollo Territorial. Ileana Kure
División Forta. Institucional de las Ent. Territoriales. María Fernanda Sánchez
Div. Análisis de Financiamiento de Desarrollo Territorial. Carlos Alberto Medina
División Programación Seguimiento de Transferencias. Esperanza Giraldo

Unidad de Planeación Regional y Urbana. Manuel Salazar
División Vivienda y Servicios Públicos Municipales. Diego Fernández
División Inversión y Desarrollo Territorial. Jairo Díaz
División Programas Urbanos Especiales. Edgar Bueno

Unidad de Desarrollo Empresarial. Arturo García
División Desarrollo Tecnológico. Julia Hilarión
División Estudios Sectoriales. Luis Hernando Gutiérrez
División Estrategia Empresarial y Financiamiento. Guillermo Bonilla
División Comercio Exterior. Luz Marina Monroy
División Inversión Extranjera. Marcela Anzola
División Microempresas. Ubernel Arboleda

Unidad de Desarrollo Agrario. Álvaro Balcázar
División Producción y Desarrollo Tecnológico. José Luis Gómez
División Comercialización Agropecuaria. María Clara Rodríguez
División Desarrollo Rural. María del Pilar Ruiz

Unidad de Política Ambiental. Ernesto Sánchez - Alberto Galán
División Economía Ambiental. Diana Gaviria
División Planificación Ambiental. Martha García

División Especial de Cooperación Técnica. María Elisa Bernal
División Especial de Evaluación de Gestión y Control. Sylvia Escovar
Coordinación editorial. Oficina de Prensa del DNP

Capítulo 1
LOS FUNDAMENTOS DEL PLAN

- I. EL NUEVO CIUDADANO
- II. EL MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO
- III. EL EMPLEO Y LA EDUCACIÓN: PUNTOS FOCALES DEL PLAN DE DESARROLLO

Capítulo 2
**UN BREVE DIAGNÓSTICO DE LAS CONDICIONES DEL
DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL**

- I. LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA
- II. EL ESTADO DE LA INFRAESTRUCTURA
- III. LA SITUACIÓN SOCIAL
- IV. VIOLENCIA Y JUSTICIA
- V. LA CRISIS AMBIENTAL
- VI. ESTRUCTURA Y TAMAÑO DEL ESTADO COLOMBIANO

Capítulo 3
LA ESTRATEGIA MACROECONÓMICA

- I. DEFENSA DE LA TASA DE CAMBIO
- II. FORTALECIMIENTO DEL AHORRO DOMÉSTICO
- III. REDUCCIÓN DE LA INFLACIÓN: PACTO SOCIAL DE PRODUCTIVIDAD, PRECIOS Y SALARIOS
- IV. UNA POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO
- VI. CONSOLIDACIÓN DE LA APERTURA ECONÓMICA

Capítulo 4
ESTRATEGIA DE INVERSIÓN PÚBLICA Y EFECTOS MACROECONÓMICOS DEL PLAN

- I. LA RECOMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO
- II. RESULTADOS FISCALES GLOBALES Y FINANCIAMIENTO DEL PLAN
- III. IMPACTO MACROECONÓMICO DEL PLAN DE DESARROLLO

Capítulo 5
EL TIEMPO DE LA GENTE

- I. EL SALTO EDUCATIVO Y CULTURAL
- II. SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL
- III. HÁBITAT, DESARROLLO URBANO, PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES
- IV. POLÍTICA DE EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN DE LA MUJER
- V. POLÍTICAS PARA LA JUVENTUD
- VI. PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS Y RAIZALES
- VII. PEQUEÑA PROPIEDAD Y ECONOMÍA SOLIDARIA
- VIII. JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD CIUDADANA

Capítulo 6 **COMPETITIVIDAD PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN**

- I. EL CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD
- II. LA POLÍTICA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
- III. PLAN ESTRATÉGICO EXPORTADOR
- IV. POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN AGROPECUARIA Y RURAL
- V. LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN INDUSTRIAL
- VI. INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD

Capítulo 7 **DESARROLLO SOSTENIBLE**

- I. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS
- II. ÁREAS DE ACCIÓN Y PROGRAMAS
- III. FINANCIACIÓN

Capítulo 8 **MÁS Y MEJORES EMPLEOS**

- I. POLÍTICA ECONÓMICA Y CREACIÓN DE EMPLEOS PRODUCTIVOS
- II. APOYO A LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y A LA ECONOMÍA SOLIDARIA: GENERACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL EMPLEO Y LOS INGRESOS
- III. CAPACITACIÓN PROFESIONAL E INTERMEDIACIÓN LABORAL
- IV. EL TRABAJO COMO ESTRATEGIA BÁSICA DE CONVIVENCIA SOCIAL
- V. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Capítulo 9 **EL BUEN GOBIERNO**

- I. DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL
- II. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL
- III. GESTIÓN PÚBLICA

Capítulo 10
AGENDA INTERNACIONAL

- I. AGENDA ECONÓMICA
- II. NUEVA AGENDA INTERNACIONAL
- III. POLÍTICA FRONTERIZA
- IV. INTEGRACIÓN CON LOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR.

Ley 188, junio 2 de 1995
“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998”

PARTE GENERAL DEL PLAN
PLAN DE INVERSIONES

Ernesto Samper Pizano

Palabras del presidente Ernesto Samper Pizano en el acta de sanción de la ley de El Salto Social, Santiago de Cali, 2 de junio de 1995.



**La empresa
Colombia
siglo XXI**

POR QUÉ CALÍ

Vengo esta mañana a Cali para sancionar el Plan Nacional de Desarrollo de *El Salto Social*. No es casualidad ni azar que esté hoy aquí, por séptima vez, en mi condición de presidente.

En Cali surgieron hace años los primeros programas de apoyo a las microempresas de nuestro país. Cali es pionera del trabajo de las fundaciones sociales. Aquí la palabra solidaridad se emplea en todos los tiempos y derivaciones. Cali ha sido igualmente la mayor conquistadora de la inversión extranjera y la ventana obligada para que el país mire hacia el océano Pacífico.

LA COLOMBIA DEL FUTURO

Por esas y otras muchas razones, venimos hoy a constituir aquí una empresa, la más ambiciosa e importante empresa, la empresa del desarrollo social y la competitividad económica. De esa formidable empresa, la empresa de la Colombia del siglo XXI, serán socios todos los colombianos, sin distinciones de origen, sexo, raza o religión.

Su acta de Constitución es esta ley que hoy firmamos, la primera ley contentiva de un Plan de Desarrollo en la larga historia de desarrollos institucionales de Colombia. En su elaboración y aprobación jugaron un papel definitivo, que hoy reconocemos y agradecemos, el Consejo Nacional de Planeación, el Congreso de la República y el Departamento Nacional de Planeación, al frente del cual se encuentra hoy, enhorabuena, un valluno de champús y pande-bono diarios.

Con esta ley ya nadie podrá llamarse a engaño, pues en ella están contenidas todas las aspiraciones posibles y financiables del desarrollo en los próximos años. Están por ejemplo, para el Valle, inversiones como la vía alterna Cali-Buga-Buenaventura, la rehabilitación del ferrocarril cafetero, el proyecto Calima III o la red vial de accesos a la ciudad de Cali.

La empresa Colombia siglo XXI que estamos iniciando tiene, entre sus objetivos sociales, el propósito de avanzar en la consolidación de un modelo alternativo para Colombia.

EL MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO

Un modelo que regrese al campo como base del desarrollo de largo plazo. Un modelo que sin desprestigiar el valor indicativo del mercado, tampoco renuncie a la función correctiva de un buen gobierno, más transparente, más eficiente y más descentralizado. Un modelo que nos permita al mismo tiempo pronunciar palabras como equidad y competitividad, resolviendo el viejo dilema entre crecimiento económico y reparto social. Un modelo que ponga a mirar a Colombia a los mercados internacionales no sólo para importar sino especialmente para vender. En fin, un modelo que nos permita regresar a la gente como el único destinatario de los esfuerzos de progreso de la sociedad y del Estado.

Este modelo rescatará del olvidado diccionario del desarrollo conceptos y términos que para este gobierno no han pasado ni pasarán jamás de moda. Conceptos como inversión social, buen gobierno, desarrollo agrícola, competitividad, concertación, selectividad y gradualidad. Conceptos que apuntan a la construcción de un nuevo ciudadano colombiano, el colombiano del siglo XXI: un ciudadano más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y, por tanto, más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y, por tanto, más orgulloso de pertenecer a este gran equipo de trabajo que es Colombia.

EL PLAN NACIONAL DE EMPLEO

El pilar básico del Plan es la generación de empleo. El ser humano puede prescindir de todo menos del trabajo. Puede demorar su educación, aplazar una necesidad de vivienda, incluso diferir un tratamiento médico, pero no puede vivir sin trabajo: el desempleo es una especie de virus maligno que agota las reservas materiales y espirituales de una nación, que sirve de estímulo al delito, que minimiza la condición del ser humano.

Vamos a generar, con el Plan que hoy ponemos en marcha, un millón 600 mil nuevos empleos. Más y mejores empleos. Porque no se trata, simplemente, de que la gente esté ocupada, por ahí, haciendo algo. No. Se trata de que la gente genere riqueza trabajando.

El PLAN DE EMPLEO se fundamenta en una política macroeconómica sana, como la que estamos realizando. Además en una política de mejoramiento de las condiciones de preparación para el trabajo, como la que ha iniciado el Sena, se propone la ambiciosa meta de crear, en los próximos años, 350 mil nuevas microempresas.

Hasta el momento, en lo corrido de mi gobierno, ya llevamos créditos aprobados por 165 mil millones de pesos para la creación de nuevas pequeñas empresas. El programa de microempresa parte de un reconocimiento a la materia prima más importante de la economía colombiana: el talento de nuestra gente.

A los colombianos nos pueden tachar de ser demasiado vivos, y lo somos, pero jamás de ser demasiado bobos. Si a un colombiano le dan una semilla de esperanza, al año tiene ya un árbol de progreso. Esa semilla puede ser un título de propiedad, una casa en obra negra, un lote con servicios, un crédito en la Caja Agraria o un apoyo para abrir una microempresa. Este Plan está lleno de esas semillas de esperanza.

LLEGÓ EL TIEMPO DE LA GENTE

El Plan realiza el sueño de que al fin comience en Colombia el tiempo de la gente. Para conseguirlo nos proponemos adelantar cuatro estrategias, enmarca das todas ellas dentro del concepto de una mayor inversión social del Estado.

Se equivocan quienes piensan que la inversión social es una especie de gasto a fondo perdido. Al contrario, si algo tenemos que aprender de estrategias exitosas de desarrollo económico a largo plazo, como las asiáticas, es que es los países entendieron a tiempo que no hay inversión más rentable ni perdurable que la que se hace en el ser humano. Entendieron que de nada nos sirven las superautopistas, los puertos automatizados o los avances de las telecomunicaciones cercanos al mundo de la ciencia ficción, si no hacemos esfuerzos porque la gente esté mejor preparada, porque viva mejor y más dignamente.

MEJOR EDUCACIÓN

La primera política se refiere a la educación. La UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA y el mejoramiento de la calidad de la educación son nuestros dos retos principales para los próximos años.

Esta administración, como ninguna otra, ha puesto su énfasis en el mejoramiento de la calidad de la educación. Para ello nos hemos ocupado, en primer término, de mejorar las condiciones de remuneración de los docentes. Con maestros mal pagados, devengando sueldos de hambre, jamás habrá buena educación. Hemos apropiado los recursos para incrementar la remuneración de los maestros durante los próximos años, pero ellos deben entender que tienen que convertirse en los protagonistas principales de El Salto Social.

Queremos que más niños lleguen a las escuelas. Que las puertas de la universidad se abran para miles de bachilleres que hoy deben ver culminar sus aspiraciones al terminar la secundaria. Que los docentes sean verdaderos maestros que eduquen e instruyan a nuestra juventud, lejos del adoctrinamiento partidista, cualquiera que él sea.

La empresa Colombia siglo XXI convertirá en realidad el sueño de Luis Carlos Galán, de lograr que todos los niños de Colombia puedan cursar, como mínimo, hasta el noveno grado.

SALUD PARA TODOS

Una mayor cobertura y eficiencia en la prestación de los servicios de salud es otra de las prioridades del gobierno. Estamos ampliando la afiliación progresiva de la población a la seguridad social y ofreceremos servicios a toda la población a través del PLAN DE ATENCIÓN BÁSICA.

Para 1998 el régimen subsidiado para servicios de salud preventivos y curativos habrá afiliado al 80% de la población pobre; es decir, llegaremos a los más necesitados. A los niños recién nacidos que han vuelto a presentar síntomas de desnutrición después de diez años de esfuerzo por superar esta grave carencia. A las madres gestantes y lactantes que se encuentran en verdadero estado de indefensión. A los ancianos, para que el paso del tiempo no les signifique agregar más años a sus vidas sino más vida a sus años.

Se han escuchado en los últimos días algunas voces que pretenden responsabilizar a esta administración de los errores y deficiencias del nuevo sistema de salud.

Compartimos las bondades de un sistema de libre competencia en el sistema de salud al cual puedan concurrir, con las entidades de medicina privada, entes solidarios y oficiales. Apoyaremos los esfuerzos para que haya más y mejor salud brindada por el sector privado, pero no vamos a permitir que el compromiso fundamental del Estado con los sectores marginados y conceptos como el de salud pública sean quebrantados.

La creación de trece EPS y las cuantiosas inversiones que el sector privado ha venido haciendo en el régimen contributivo son una muestra clara del respaldo y acogida que han tenido las disposiciones adoptadas por el gobierno nacional.

El régimen subsidiado también está avanzando con las dificultades propias de un sistema que debe abarcar millares de nuevos afiliados distribuidos por todo el país. Ante la imposibilidad de implementarlo en el corto plazo, autorizamos a los entes regionales para asumir el papel de afiliadores y obligamos a las EPS transitorias a establecer contratos de prestación de servicios con las entidades de salud. Una actitud distinta habría sido calificada de irresponsable en la medida en que hubiera dejado abandonados a su suerte a miles de ciudadanos.

Vamos a llevar adelante la reforma a la seguridad social sin afanes irresponsables. En esto no podemos equivocarnos.

Las demoras que se atribuyen a la actual administración se deben, para decir lo de manera clara, a un sinnúmero de contradicciones teóricas en una cantidad de decretos expedidos de manera apresurada y a los cuales les hemos colocado, con paciencia artesanal, los dientes necesarios para aterrizarlos.

El mejoramiento del nivel de vida de la población está estrechamente relacionado con las condiciones del hábitat en que se desenvuelven sus actividades cotidianas.

LA REVOLUCIÓN DEL AGUA

Allí también llega el Plan. Donde los miles de colombianos que aún carecen de servicio de agua potable y alcantarillado o han visto frustradas sus esperanzas de acceder a una vivienda digna.

Al final de este cuatrienio, más de un millón de familias se habrán beneficiado con los programas de vivienda de interés social que ya se encuentran en marcha. La extensión en la cobertura de acueducto y alcantarillado llegará a seis millones de personas.

El Plan también ofrece una respuesta de vida a los sectores minoritarios y desprotegidos, a los negros e indígenas, a las mujeres cabezas de familia, a los discapacitados. Para que no haya

colombianos de primera y segunda clases. Nuestra empresa, Colombia siglo XXI, está llamada a competir internacionalmente, para lo cual requiere hacerse cada día más dinámica, eficiente y competitiva.

EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO

Es una tarea que ha sido diseñada para el trabajo en conjunto del Estado y el sector privado. En la aprobación del Plan de Desarrollo se abrió nuevamente el debate sobre el papel que le corresponde asumir al Estado en la vida nacional; déjenme decirles que para este gobierno el debate no se centrará en manera alguna en el dilema de más o menos Estado.

El problema está en tener un mejor o un peor Estado, es decir, en nuestra capacidad para lograr que el Estado funcione y funcione bien. Mejor Estado significa también reconocer e impulsar el papel del sector privado en nuestro proceso de desarrollo.

Nunca jamás en la historia de este país se les había planteado a nuestros empresarios un reto tan formidable en nuestra estrategia de desarrollo.

Es al sector privado al que le corresponderá construir, rehabilitar y administrar los más de 2.900 kilómetros de vías. Es al sector privado al que le corresponderá construir miles de nuevos megavatios de generación eléctrica, desarrollar los nuevos puertos, operar los aeropuertos y cofinanciar los distritos de riego que recapitalizarán el campo colombiano. Es ese sector privado el que tendrá que comprometerse a invertir bien los 27 mil millones de dólares que están previstos para hacer más competitiva la infraestructura productiva.

EL ESFUERZO TRIBUTARIO

Aumentar la inversión social, modernizar las fuerzas armadas, levantar la nueva infraestructura para la internacionalización de la economía implica un esfuerzo fiscal que no podremos realizar sin la reforma tributaria presentada al Congreso de la República. Una reforma que, como todos lo saben, antes que crear nuevos impuestos lo que busca es racionalizar la tributación y luchar de una manera eficaz contra todas las formas de evasión y elusión tributaria.

De no aprobarse la reforma tributaria, en el próximo semestre, nos veríamos obligados a recortar las inversiones en cerca de 3,3 billones de pesos. Millones de pesos menos de esperanza para millones de familias colombianas que quieren seguridad, progreso y justicia.

Se han presentado, por parte de algunos sectores, interrogantes sobre la financiación de *El Salto Social*. El gobierno no llevará al país a una situación de déficit fiscal.

El Plan parte de unas proyecciones en las cuales las finanzas del sector público consolidado se mantienen en superávit o en equilibrio durante los cuatro años de la administración.

La junta directiva del Banco de la República y el sistema financiero deben hacer su propio aporte: la responsabilidad de financiar el Plan y hacerlo sin afectar la estabilidad macroeconómica no es exclusivamente del gobierno. Todos somos socios de la nueva empresa y todos tenemos que contribuir a ella.

UN GOBIERNO SOCIAL

Entiendo el escepticismo que algunos de los anuncios contenidos en el Plan pueden causar en ciertos sectores de la opinión, especialmente los que se refieren a los programas de desarrollo social.

Es mi firme decisión que, durante mi gobierno, la política social no sea la hermana menor de la política económica, el subproducto de ella. Por ello, a partir del mes de julio, cuando habremos de terminar el desarrollo de este Plan en el Conpes, convocaré de manera regular el Conpes Social previsto en la ley para ponerme personalmente al frente del seguimiento de las políticas sociales contenidas en el Plan.'

El anuncio de mi campaña en el sentido de que la política social no sería más la cenicienta del desarrollo nacional, se hace realidad con la firma de esta ley.

EL PACTO SOCIAL

El *Pacto Social* nos introduce en una nueva cultura de la convivencia del trabajo en equipo en la búsqueda de objetivos comunes. A pesar de no estar satisfechos con las cifras de inflación del mes de mayo, explicables por un desbordamiento de precios de alimentos como la papa y la carne, hemos seguido ganando la batalla contra la inflación. Hoy las cifras de inflación anualizada están 2,6 puntos por debajo de las del año pasado. Si persistimos en la disciplina del Pacto, alcanzaremos la meta proyectada del 18%.

El Pacto nos ha demostrado que, si nos lo proponemos, es posible avanzar unidos hacia unas metas y compromisos comunes. Sin el Pacto, las cifras sobre inflación estarían disparadas.

Como presidente de la república me siento reconfortado por la respuesta de todos los colombianos a esta nueva cultura del entendimiento y la cooperación.

EL MINISTERIO DE LA CULTURA

Trabajar todos unidos es, sin duda, el mejor negocio. Para conseguirlo, tenemos que identificarnos todos bajo la gran sombrilla de nuestra identidad nacional, de nuestro pasado y también de nuestras esperanzas.

Hacia allí apunta el Ministerio de la Cultura, que esta semana recibió su primer debate favorable en las comisiones sextas del Congreso de la República. El Ministerio de la Cultura es el ministerio de la paz, porque gracias a éste y a la ley de la cultura reaprenderemos a convivir con nuestras diferencias, sacando el mejor provecho del pluralismo.

CALI Y EL VALLE, ADELANTE

Queridos amigos del Valle:

El gobierno nacional entiende perfectamente los padecimientos que la lucha desarrollada en esta región contra el narcotráfico está causando.

También entiende que la única manera de redimir la ciudad de Cali del estigma internacional que injustamente la está afectando es perseverar en esta lucha hasta convertir este señalamiento en cuestión del pasado.

La ciudad y el departamento tienen las reservas necesarias para salir adelante. Estamos convencidos de que más temprano que tarde volverán las caleñas como las flores a caminar tranquilamente por las calles de Cali. Estamos convencidos de que más temprano que tarde la nueva inversión extranjera hará reverdecer los empleos a ritmo de salsa. Estamos convencidos también de que más temprano que tarde el Valle seguirá siendo el Valle y lo demás apenas inhóspita loma.

Por eso hemos venido aquí a sancionar la más importante ley del gobierno, la ley de la gente, la ley de El Salto Social, su carta fundamental de navegación, que ojalá me permita acercarme al único título al cual aspiro cuando termine mi presidencia: el título de haber sido un presidente social dedicado a su gente buena, a gente como la gente alegre, dinámica y pacífica del Valle.

Muchas gracias.

José Antonio Ocampo Gaviria



**La estrategia
Económica y social
del Plan de Desarrollo**

La presente administración ha heredado dos procesos de transformación de la vida nacional que están lejos de haberse consolidado. El primero de ellos es el cambio institucional generado por la Constitución de 1991 y, el segundo, la apertura económica. Recibió, por otra parte, una economía con una tradición macroeconómica sólida, en su fase alta del ciclo económico, aunque no exenta de dificultades coyunturales (el deterioro del ahorro privado y la revaluación, con el consecuente deterioro de algunos sectores productores de bienes comercializables). Este relativo éxito se enmarca, sin embargo, en una sociedad con profundos conflictos sociales, muchos de los cuales están asociados a la inequitativa distribución de los frutos del desarrollo.

El Salto Social es la estrategia que ha diseñado la administración para enfrentar los actuales retos del desarrollo económico y social del país. El eje de la propuesta es un modelo de desarrollo en el cual la política social juega el papel protagónico. En el frente económico el Plan, al tiempo que consolida procesos de transformación iniciados con la apertura económica, en especial un régimen comercial abierto y la participación privada en áreas tradicionalmente reservadas al Estado, rescata sus funciones esenciales como orientador del desarrollo, aunque redefiniendo mecanismos tradicionales de acción pública y diseñando instrumentos enteramente nuevos. Esta propuesta responde, como es obvio, tanto a una filosofía como a una propuesta política, así como a las expectativas que existen en el país de consolidar una sociedad más pacífica y equitativa.

Este es el primer Plan de Desarrollo que se enmarca en la nueva Constitución Política. Para fortuna de nuestro sistema democrático, la Carta Política exigió que, como paso previo a la adopción como ley de la república, el Plan fuese ampliamente debatido. De acuerdo con las normas vigentes, en una primera etapa el Consejo Nacional de Planeación, instancia representativa de la sociedad civil y de los gobiernos regionales, analizó y discutió la propuesta del Plan durante dos meses y realizó 40 audiencias públicas en diferentes regiones del país. Durante el período intermedio entre las labores del Consejo y del Congreso, el Departamento Nacional de Planeación, DNP, organizó, con la colaboración de los CORPES, cinco foros regionales donde se discutieron el Plan de Desarrollo y las iniciativas regionales. Por su parte, durante las sesiones extras, el Congreso de la República realizó permanentes debates en las comisiones económicas del Senado y la Cámara, y organizó otra serie de debates regionales. Las críticas, inquietudes y comentarios que surgieron en todos estos espacios, así como en las plenarias de ambas Cámaras del Congreso durante las sesiones ordinarias, enriquecieron el Plan y contribuyeron a desarrollar la función planificadora y el nuevo concepto de participación en la planeación.

EQUIDAD

El Plan de Desarrollo es enfático en el objetivo de lograr mayores niveles de equidad. En el capítulo 1 se formula como primer concepto básico del Plan: “La equidad y la solidaridad son objetivos esenciales de la política económica y social, y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz”; además, se señala en forma clara: “De poco sirve elevar los ritmos de crecimiento económico si ello no tiene como contrapartida una mejora en los niveles de vida de toda la población”. Por su parte, en el capítulo 5 se afirma: “El eje fundamental de las decisiones de política económica y social será la equidad. El gobierno reconoce su capacidad de influir en la distribución de recursos y con ello lograr

impactos significativos en la asignación, composición y uso de los activos de la sociedad, tanto físicos como humanos”. Por ello se puede afirmar que, mientras en *La Revolución Pacífica* los conceptos rectores del Plan eran los de *competencia y modernización*, en *El Salto Social* son los de *equidad y solidaridad*.

La controversia tradicional sobre desarrollo económico y equidad se sitúa entre dos extremos. En uno de ellos se colocan aquellos economistas, hoy de nominados *neoliberales*. Éstos, a los que sería mejor llamar neoconservadores, como se les denomina en la literatura norteamericana, reclaman que la mejor política redistributiva es el libre mercado y, por el contrario, que la intervención estatal generalmente beneficia a los ricos. Aunque, sin duda, esto último es cierto en algunos casos, existe una gran evidencia de que el desmonte de los mecanismos de intervención deteriora en muchos casos la distribución del ingreso, el más notable de los cuales fue, por supuesto, el de los Estados Unidos durante la era Reagan¹. Siempre he considerado más honesta, e incluso más coherente, aquella versión neoliberal o neoconservadora que coloca al libre mercado como un valor superior a la equidad y reconoce que el primero exige incluso un cierto nivel de desigualdad².

En el otro extremo del debate se sitúan aquellos que identifican equidad con intervencionismo estatal. En sus versiones más extremas, se encuentran aquellas asociadas al marxismo. Aunque estas versiones están hoy por hoy total mente desprestigiadas, siguen abundando interpretaciones más débiles de esta misma concepción. Existe, sin embargo, demasiada evidencia de que el intervencionismo muchas veces fomenta privilegios indeseables —cuando facilita, por ejemplo, el establecimiento de posiciones monopólicas en el mercado— o, aunque llega a los sectores desfavorecidos, lo hace a través de medidas cuyos beneficios se irradian en una mayor proporción a sectores relativamente ricos —este es el caso, por ejemplo, de los gastos en educación superior y algunos subsidios a las tarifas de servicios públicos.

El Plan de Desarrollo adopta una posición intermedia en este debate. Resalta, en particular dos caminos a través de los cuales el gobierno puede incidir sobre la distribución del ingreso. En primer lugar, a través de aquellos gastos sociales focalizados hacia los sectores más pobres de la población; en segundo término, creando mecanismos de apoyo al empleo de estos mismos sectores. No en vano el Plan coloca la educación y el empleo como los puntos vitales de encuentro entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

De acuerdo con la evidencia disponible, las finanzas públicas ejercen dos tipos de efectos positivos sobre la distribución del ingreso. En primer término, en Colombia la incidencia de la tributación es progresiva —incluido el IVA, gracias a su estructura de tasas diferenciales y, en particular, a la

¹ Sobre las tendencias de la distribución del ingreso durante la era Reagan, véase Paúl Krugman, *The Age of Diminished Expectations*, Cáp. 2, Cambridge, MIT Press, 1990.

² Esta visión es, por supuesto, parte de una controversia filosófica mucho más extensa sobre la relación entre libertad e igualdad. Véase, al respecto, el brillante ensayo de Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

exención de dicho gravamen a los alimentos³ -. Mucho más importante, existe evidencia contundente del efecto redistributivo del gasto público social, con algunas excepciones importantes⁴. De acuerdo con el estudio reciente de la Misión Social del DNI en 1992 el gasto social y los subsidios a las tarifas de servicios públicos generaron un efecto redistributivo nada despreciable, equivalente a cuatro puntos del coeficiente de Gini. Entre los gastos más redistributivos se encontraron todos aquellos asociados al sector rural, la educación primaria y el ICBF, seguido por los gastos en salud, educación secundaria y las tarifas de acueducto y alcantarillado; por el contrario, los gastos en educación superior y los subsidios a las tarifas de energía eléctrica tenían un efecto poco progresivo. De acuerdo con estos estimativos, aunque los subsidios cruzados del ISS tenían un efecto muy progresivo, el grueso de las acciones de este instituto no lo tenían, dada la baja cobertura tradicional de la seguridad social en los estratos más pobres de la población.

Entre todos los tipos de gasto, aquel que realiza el Estado en educación básica es, sin duda, el que tiene mayores efectos relativos sobre la distribución del ingreso. Este hecho se deriva de la importancia que tiene la educación como determinante del capital humano de los trabajadores, que sobrepasa por amplio margen el de cualquier otro determinante de la distribución del ingreso⁵. Conviene resaltar, además, la importancia que tiene la educación de los padres en la formación de los hijos dentro del hogar, como elemento de transmisión de la cultura y la ciencia y, en general, el valor intrínseco que se asocia a ella. Cualquier política redistributiva pasa, por tanto, en primer término, por una mayor igualdad en el acceso a la educación, lo que en la actual etapa del desarrollo del país significa garantizar el acceso universal a una educación básica de calidad.

Como lo señaló el Consejo Nacional de Planeación⁶, el gobierno no puede buscar, construir un estado de bienestar a través de su política de gasto social. Aparte de la crisis por la cual atraviesa este modelo en los países más avanzados, esta posibilidad estaría fuera de nuestras capacidades en la actual etapa de desarrollo del país. El énfasis de la política social debe recaer, por tanto, sobre la provisión de bienes meritorios, es decir, aquellos que se deben garantizar efectivamente a todas las personas como elemento esencial de su bienestar y participación en la vida democrática. Esta concepción, que coincide con aquella implícita en el capítulo de derechos sociales de nuestra Carta Política, fue acogida por el gobierno nacional en *El Salto Social*.

³ Un resumen de los escasos estudios sobre este tema se encuentra en Joaquín Bernal, "Política fiscal", en Eduardo Lora, José Antonio Ocampo y Roberto Steiner (eds.), Introducción a la macroeconomía colombiana, 3a. ed., Santafé de Bogotá, Tercer Mundo-FEDESARROLLO, 1994, pp. 169-172. Véase también Fabio Sánchez y Catalina Gutiérrez, "Las reformas tributarias en Colombia 1980-1992: aspectos de equidad, eficiencia y simplificación administrativa", Coyuntura Económica, marzo de 1994.

⁴ Marcelo Selowsky, Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia, Nueva York, Oxford University Press, 1979; Carlos Eduardo Vélez, La incidencia del gasto público social en Colombia, mimeo, Santafé de Bogotá, DNP-Misión Social, 1994; Banco Mundial, Poverty in Colombia, Washington, diciembre de 1994. Véanse también Albert Berry y Ronald Soligo, "The Distribution of Income in Colombia: An Overview", en Berry y Soligo (eds.), Economic Policy and Income Distribution in Colombia, cap. 1, Boulder, West view Press, 1980, y otros capítulos en esta misma obra.

⁵ Véase, por ejemplo, Berry y Soligo, op. cit., y los ensayos incluidos en la edición especial de la revista *Planeación y Desarrollo* sobre "Educación, mercado de trabajo y desarrollo en Colombia", diciembre de 1993.

⁶ *Todas y todos somos nación*, Santafé de Bogotá, enero de 1995.

El empleo es la fuente fundamental de ingresos para el grueso de la población. Más allá de ello, sin embargo, la falta de empleo priva a las personas que desean laborar del sentido de pertenencia a la sociedad. De ahí la importancia que le atribuye el Plan como vínculo entre el desarrollo económico y el desarrollo social. El Plan propone tres tipos de políticas para garantizar una generación dinámica de puestos de trabajo. En primer lugar se encuentran las políticas económicas de carácter general, esto es, una política macroeconómica sana, la cual, unida a políticas sectoriales activas, le permita al país crecer rápidamente y, en particular, recuperar el crecimiento de los sectores productores de bienes comercializables. Las segundas son aquellas dirigidas a dinamizar la pequeña propiedad y la economía solidaria, para convertirlas en poderosas palancas de generación de empleo y democratización de la propiedad. Las terceras son aquellas que actúan más directamente sobre el mercado de trabajo: la mejora del sistema de formación profesional, de los mecanismos de intermediación laboral y el diseño de programas de emergencia para grupos sociales y regiones en crisis.

Conviene quizás resaltar que esta visión estratégica del empleo de ninguna manera se circunscribe al empleo *asalariado*. No podría ser de otra manera. Existe amplia evidencia de que la proporción de trabajo no asalariado es mayor en los estratos más pobres de la población —especialmente trabajadores por cuenta propia en las ciudades y campesinos en el campo—. De ahí el énfasis que otorga el Plan a los programas de microempresas y desarrollo campesino como fuente de mejoramiento en la generación de ingresos de dichos sectores. Ello no debe llevar, sin embargo, a subestimar la importancia del trabajo asalariado. El reciente estudio del Banco Mundial sobre la pobreza en Colombia⁷, excelente en otras materias, subestima los efectos que tuvo la crisis de la agricultura comercial en los últimos años. En efecto, dicha crisis, al generar menores oportunidades de empleo asalariado, produjo un deterioro marcado en las condiciones de vida de las zonas rurales, pauperizando a estratos medios del campo y otorgando menores oportunidades de generación complementaria de ingresos a los campesinos⁸. En el sector urbano, por su parte, como lo señaló hace casi una década la Misión de Empleo, existen por lo menos dos vínculos entre trabajo independiente y asalariado: la fortaleza de la demanda de mano de obra asalariada tiende a reducir las formas más precarias de trabajo por cuenta propia, en tanto que la masa salarial es la fuente fundamental de generación de demanda de los bienes y servicios que producen los trabajadores informales⁹.

CAPITAL SOCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Uno de los desarrollos más fascinantes de la teoría económica de la última década ha sido la denominada teoría endógena del crecimiento. El elemento más destacado de esta teoría es el

⁷ Banco Mundial, op. cit.

⁸ José Antonio Ocampo, *Memoria del ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, 1993-1994*, Santafé de Bogotá, agosto de 1994, especialmente capítulo 2.

⁹ *El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas*, Informe Final de la Misión de Empleo, Economía Colombiana, Separata N 10, agosto-septiembre de 1986; Hugo López et al., *El sector informal: estructura, dinámica y políticas*, informe presentado a la Misión de Empleo, 1986; Hugo López, *Trabajadores urbanos independientes: ciclo de vida laboral y seguridad social en Colombia*, Bogotá, ISS-CIE Universidad de Antioquia, 1990.

énfasis sobre los efectos que tienen ciertas formas de inversión en la productividad general de una economía, debido a las fuertes externalidades que generan sobre los agentes diferentes de aquellos que realizan las inversiones correspondientes. Entre ellas se destacan las inversiones en capital humano —especialmente en educación—, en infraestructura física, en ciencia y tecnología e incluso en maquinaria y equipo, en la medida en que este tipo de inversión sea un mecanismo de transferencia de tecnología. Como ocurre en muchos casos, esta teoría es apenas el nuevo ropaje para viejas ideas de la teoría del desarrollo, en especial del trabajo pionero de Allyn Young en los años veinte y la clásica controversia sobre desarrollo *equilibrado* y *desequilibrado* en los años cuarenta y cincuenta, que involucró a autores tan destacados como Paúl Rosenstein-Rodan, Tibor Scitovsky, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal y Albert Hirschman, entre otros¹⁰.

El Salto Social adopta este esquema teórico y lo expresa a través de un concepto simple, pero a su vez analíticamente poderoso: el concepto de *capital social*. Este concepto expresa precisamente que, aparte del patrimonio individual asociado a la acumulación de capital privado, existe un patrimonio colectivo igualmente decisivo para el crecimiento económico. En términos técnicos, abarca tantos bienes públicos tradicionales —una parte de la infraestructura física, el medio ambiente y el capital cívico e institucional— como *bienes privados* que generan fuertes externalidades sobre otros agentes —el capital humano y otra parte de la infraestructura física.

La aplicación de las nuevas teorías de crecimiento al caso colombiano no da lugar a dudas sobre el papel esencial que desempeñan los factores anotados como fuentes de crecimiento de la productividad general de la economía¹¹. Se trata, por supuesto, de un proceso de investigación que apenas se ha iniciado y que, por tanto, deberá dilucidar en forma comparativa el peso relativo de uno y otro factor, así como de investigar, en la medida en que sea posible, la importancia relativa de otros que han sido analizados muy poco hasta la fecha —v. gr., los esfuerzos en ciencia y tecnología—. El modelo del DNP es el primero que ha intentado incorporar estos efectos en las simulaciones de crecimiento. De acuerdo con los parámetros utilizados, las inversiones en educación e infraestructura serían responsables de poco más de un punto adicional de crecimiento económico en los próximos cuatro años, con un peso relativo algo superior para la inversión en capital humano

¹⁰ Sobre esta conexión, véase el muy interesante ensayo de Paúl Krugman, "Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory", Banco Mundial, *Annual Conference on Development Economics*, 1992, Washington, 1993.

¹¹ Sobre educación, véanse, por ejemplo, Juan Luis Londoño, *Income Distribution and Structural Transformation in Colombia*, tesis doctoral, Universidad de Harvard, 1990, y Carlos Esteban Posada, "Crecimiento económico, capital humano y educación", *Planeación y Desarrollo*, edición especial, diciembre de 1993. Sobre infraestructura, véanse los trabajos de Fabio Sánchez, "El papel del capital público en la producción, la inversión y el crecimiento económico", en Roberto Steiner (ed.), *Estabilización y crecimiento: nuevas lecturas de macroeconomía colombiana*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo-FEDESARROLLO, 1994; documento de base del plan de desarrollo, DNP: Unidad de infraestructura y energía y unidad de análisis macroeconómico, "Diagnóstico de la infraestructura colombiana y su relación con la productividad y la competitividad", mimeo, febrero de 1995; y Mauricio Cárdenas, Andrés Escobar y Catalina Gutiérrez, "Infraestructura, crecimiento y productividad en Colombia: 1950-1994", mimeo, FEDESARROLLO, febrero de 1995. Aunque siguiendo la metodología de las comparaciones internacionales, véase también José Dan o Uribe, "Infraestructura física, clubes de convergencia y crecimiento económico: alguna evidencia empírica", *Coyuntura Económica*, abril de 1993.

que para la de infraestructura. Puede ser cierto, como lo anota un crítico¹², que los rezagos de la primera sean mayores, pero en este caso habría que incorporar los efectos de las inversiones realizadas en años anteriores. Más adelante mostraremos cómo, en cualquier caso, no hay evidencia de que el Plan suponga aumentos exagerados en la oferta agregada, con lo cual es difícil utilizar este argumento como una crítica a las simulaciones macroeconómicas que allí se presentan.

El Plan va más allá e incluye un diagnóstico categórico según el cual la escasez de capital social es, en la actualidad, la *mayor restricción* al crecimiento económico del país. Esta consideración tiene tres sustentos diferentes. En primer término, surge de las apreciaciones que se han hecho en los últimos años sobre problemas asociados a la calificación de recursos humanos, especialmente aquellos relacionados, por una parte, con el deterioro en la calidad de la educación y, por otra, con la escasez de mano de obra calificada. En segundo lugar, se deriva del consenso nacional acerca de los problemas asociados a la disponibilidad de infraestructura vial. Este es, por ejemplo, un elemento des tacado del Plan de acción exportadora elaborado en 1994 por Analdex y FEDESARROLLO¹³. Por último, esta apreciación surge de observar la importante recuperación que ha tenido la inversión privada en Colombia en los últimos años, lo cual ha llevado al país a tener, en la actualidad, la tasa de inversión privada más alta desde la bonanza de los años cincuenta —17,7% en 1994 y una proyección de 18,5% en 1995-1998, expresadas ambas a precios de 1975, vs 12,4% en promedio en 1970-1994—, mientras se presenta un rezago de la inversión pública —6,6% en 1994 vs un promedio de 6,7% en 1970-1994—, en particular la inversión en educación y en infraestructura vial¹⁴.

ESTRATEGIAS SECTORIALES E INTERNACIONALIZACIÓN

La revolución que experimentó la teoría del comercio internacional a fines de los años setenta y comienzos de los años ochenta, con el liderazgo inicial de Paúl Krugman y Kelvin Lancaster, implicó un cambio fundamental en el análisis de los determinantes de las ventajas comparativas: éstas no surgen en el mundo moderno principalmente de la disponibilidad de recursos naturales, mano de obra o capital, sino de factores que son en gran medida el producto del proceso de desarrollo, incluso de los propios patrones de especialización internacional, y pueden ser, por tanto, moldeados por los agentes públicos y privados. Esto indica, en términos simples, que las ventajas competitivas, en especial aquellas que afectan las exportaciones más dinámicas —manufacturas y servicios— son esencialmente *creadas*. Esta idea ha sido difundida en los últimos años en nuestro país a través de las versiones cercanas a la teoría de la administración de empresas, en particular del trabajo de Michael Porter.

¹² Roberto Junguito, “La economía en El Salto Social: implicaciones macroeconómicas del Plan”, documento presentado en el Seminario sobre políticas sociales del Pacto Social, organizado por FEDESARROLLO, marzo de 1995

¹³ FEDESARROLLO-Analdex-Ministerio de Comercio Exterior, Plan de acción exportadora. Santafé de Bogotá, septiembre de 1994.

¹⁴ Véanse, al respecto: El Salto Educativo: *La educación, eje del desarrollo del país*, Documento Conpes N. 2738, octubre de 1994; *Plan de infraestructura vial*, Documento Conpes N. 2765, febrero de 1995.

En torno a la nueva teoría ha surgido una extensa controversia sobre sus implicaciones de política económica. El debate se ha polarizado entre los amigos y los enemigos de las *políticas comerciales estratégicas*. Como algunos países asiáticos han sido quizás los ejemplos recientes más destacados de políticas comerciales o sectoriales activas, existe por tanto una extensa polémica en torno a si estas políticas fueron un factor decisivo en el rápido crecimiento que experimentaron dichos países en las últimas décadas.

El retorno a políticas sectoriales activas es uno de los elementos que más distancia a *El Salto Social* de *La Revolución Pacífica*. Este último se situó, de hecho, en un extremo del debate conceptual, al reclamar incluso que bajo la apertura económica no debían existir políticas sectoriales; por fortuna, la práctica fue diferente. Así, a fines de la administración Gaviria se inició el regreso a una política agropecuaria activa, en tanto que los ministerios de Desarrollo y Comercio Exterior comenzaron a gestar nuevas formas de política sectorial, en torno a los estudios sectoriales dirigidos por los equipos técnicos de Porter y al montaje de un nuevo modelo de promoción de exportaciones en Proexport. Con la constitución del sistema nacional de ciencia y tecnología a fines de la administración Barco y su desarrollo durante la administración Gaviria se diseñaron, además, nuevos mecanismos para promover el desarrollo tecnológico. La reforma del Sena estableció instrumentos complementarios de acción en el terreno de la formación profesional.

El Salto Social ha propuesto la puesta en marcha de una nueva forma de hacer política sectorial, novedosa no sólo en términos de la tradición del país, sino también de las controversias teóricas a nivel internacional. Esta política, que se encuentra articulada al Consejo Nacional de Competitividad y a los acuerdos sectoriales de competitividad, tiene tres elementos distintivos.

En primer lugar, su eje de referencia es el proceso de internacionalización. En otras palabras, se trata de una política para una economía abierta. Por ello, su concepto fundante es la *competitividad*, que debe expresarse, en particular, en la penetración de los mercados externos. Cuando existen evidentes distorsiones en las condiciones de competencia, asociadas al contrabando o a mercados externos o internos imperfectos, el gobierno ha estado dispuesto, sin embargo, a adoptar medidas correctivas apropiadas —plan de lucha contra el contrabando, gravámenes diferenciales para algunas importaciones, rediseño de las normas sobre competencia desleal, convenios de absorción de productos agropecuarios—.

En segundo término, la nueva política no pretende formular estrategias sectoriales desde el gobierno, sino como resultado de un trabajo conjunto con los sectores empresariales y laborales. Se trata esencialmente de que el gobierno, empresarios y trabajadores se visualicen como *socios* en el proceso de internacionalización. Ello exige, no tanto el montaje de equipos gubernamentales que diseñen *desde arriba* las estrategias de desarrollo sectorial y las pongan en marcha, como era típico en el pasado, sino un trabajo desde abajo de los propios empresarios y trabajadores; por tanto, su elemento esencial es una transformación profunda de las estructuras gremiales y sindicales. En términos de los primeros, las funciones reivindicativas deben ceder definitivamente a aquellas que

Miguel Urrutia asocia a los *gremios de servicios*¹⁵, al desarrollar en particular aquellos servicios que el proceso de apertura económica exige: la generación, adaptación y difusión de tecnologías, la información sobre tendencias internacionales de los sectores respectivos, la posibilidad de integrar esfuerzos en función de la conquista de mercados o de la ruptura de cuellos de botella sectoriales, incluyendo el desarrollo inapropiado de cadenas productivas, etcétera. Por su parte, el estudio y la promoción de nuevas formas de relaciones laborales que promuevan la competitividad, deben ganar prioridad en los sindicatos.

En tercer lugar, la estrategia busca no tanto *escoger ganadores*, en el sentido que ha tenido este término a nivel internacional, sino concretar, para cada sector, la utilización de instrumentos de carácter *transversal u horizontal*, como se les denomina a menudo. Se trata, por tanto, de detallar la manera como se desenvolverán en cada sector las políticas generales de desarrollo tecnológico, promoción de exportaciones, desarrollo de recursos humanos y financiamiento, entre otras. Uno de los elementos de este trabajo conjunto puede ser el diseño de lo que en la terminología actual del Mitin del Japón, se denominan visiones estratégicas de los sectores respectivos, que permitan identificar nuevas áreas de inversión, desarrollo tecnológico o estrategias de mercadeo, incluyendo la identificación de la forma como el sector público puede convertirse en socio estratégico del sector privado.

LA CONSISTENCIA MACROECONÓMICA DEL PLAN

Como lo expresa claramente el capítulo 3 de *El Salto Social*, el gobierno se ha propuesto mantener un buen ritmo de crecimiento de la actividad productiva y del empleo; llevar a cabo un ambicioso programa de gasto público en áreas que se consideran estratégicas para promover la equidad; construir las bases para un crecimiento más rápido de la productividad en el conjunto de la economía; y hacerlo en el marco de tradicional estabilidad macroeconómica del país, al quebrar incluso la inercia inflacionaria y las tendencias adversas del tipo de cambio y el ahorro privado.

Estos propósitos pueden ser resumidos en cuatro objetivos de política: 1) facilitar una devaluación real del 2% anual a partir de 1995, para permitir un crecimiento mucho mayor de las exportaciones y corregir las tendencias de la cuenta corriente de la balanza de pagos; 2) ahorrar parte de las bonanzas ex ternas de divisas y recuperar gradualmente la tasa de ahorro privado; 3) mantener un crecimiento económico alto, compatible con el ritmo de expansión de la oferta agregada y, por tanto, con la tendencia descendente de la tasa de inflación; 4) aumentar gradualmente la participación de la inversión pública en áreas estratégicas para el desarrollo nacional —la inversión social, la infraestructura vial y agropecuaria, el medio ambiente y la ciencia y la tecnología— en un marco de equilibrio fiscal, lo cual exige un aumento gradual de los recaudos tributarios y transferencias de entidades públicas superavitarias hacia el gobierno central.

En términos de las tendencias recientes de la economía colombiana, esta estrategia exige frenar el crecimiento excesivamente rápido del gasto público y del consumo privado característico de los

¹⁵ Miguel Urrutia, *Gremios, política económica y democracia*, Bogotá, FEDESARROLLO-Fondo Cultural Cafetero, 1983.

últimos años, cuyos resultados son precisamente el deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos, la disminución de la tasa de ahorro doméstica y la revaluación real del peso. Al mismo tiempo, el Plan busca mantener el buen ritmo de crecimiento de la actividad productiva y el empleo, y la alta tasa de inversión característicos de los últimos años.

Como lo sabe cualquier economista, el propósito de hacer compatibles distintos objetivos de política es una tarea compleja; es mucho más fácil concentrar todos los instrumentos disponibles en un solo objetivo, sacrificando el resto de propósitos. Las opciones más obvias en este debate son, por una parte, lograr la estabilidad de precios o el equilibrio externo a costa de sacrificar el crecimiento económico y las metas de inversión pública y, por otra, alcanzar estas últimas, independientemente de la estabilidad de precios o del equilibrio externo. El gobierno entiende que su tarea y la del Banco de la República, como cogestor de la política macroeconómica, es precisamente lograr compatibilizar los distintos objetivos. El gobierno ha entendido, además, que para lograr dicha compatibilidad se requieren nuevos instrumentos, y por ello ha puesto en marcha o ha propuesto el Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios, el Fondo de Estabilización Petrolera y el retorno a un mayor control sobre los flujos externos de capital de corto plazo. El inicio del nuevo sistema de fondos privados de pensiones es también importante como elemento de promoción del ahorro privado a largo plazo, al cual esperamos se agreguen nuevos instrumentos diseñados por la Misión para el Desarrollo del Mercado de Capitales.

En términos de actividad económica, el Plan prevé un crecimiento promedio del 5,7% entre 1994 y 1998, 5,2% si se excluye el sector minero. En relación con el crecimiento del cuatrienio anterior, toda la aceleración —1,7 puntos porcentuales o 1,1 si se excluye el sector minero— se concentra en los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente. Desde el punto de vista externo, esta recuperación es compatible con el aumento gradual de las exportaciones tradicionales y no tradicionales como proporción del PIB —poco más de un punto porcentual en ambos casos— y la reducción relativa de las importaciones después del pico de 1995.

De acuerdo con estas proyecciones, la cuenta corriente de la balanza de pagos tendría un déficit pico en 1995 que se reduciría gradualmente en los años siguientes. Este déficit está asociado a dos grandes proyectos financiados con inversión extranjera directa: el oleoducto y el gasoducto. Por este motivo, coinciden con un pico igualmente notorio de la inversión extranjera directa. En los años siguientes, la disminución del déficit externo estaría unida con una caída de la inversión extranjera directa, aunque esta última se mantendría en niveles muy elevados para los patrones históricos del país. Neto de inversión extranjera directa, el déficit sería en promedio de poco menos del 1% del PIB. Este déficit, que constituye aquel que sería necesario financiar con endeudamiento externo neto, es compatible con una reducción gradual de todos los indicadores de endeudamiento externo.

En términos fiscales, el gobierno prevé una situación de ligero superávit del sector público consolidado, tanto en 1995 como en 1996 y posteriormente un equilibrio. El sector descentralizado arrojaría superávit sustanciales durante todo el período, los cuales estarían compensados por el déficit del gobierno central. El gasto del sector público consolidado, neto de transferencias, se elevaría del 30,3% del PIB en 1994 al 34,0% en 1998. Esto exige un crecimiento real del gasto

público del 8,8% a lo largo del cuatrienio. Este ritmo es muy inferior al 13,3% promedio de los dos últimos años. Dado el tamaño relativamente pequeño del sector público colombiano, esto implicaría que en 1998 el gobierno central de nuestro país seguiría siendo relativamente más pequeño que el chileno, el de los tigres asiáticos o el de los países desarrollados.

Conviene resaltar que la tendencia ascendente del gasto público sólo tiene que ver parcialmente con el Plan de Desarrollo. Ésta proviene también de un cúmulo de leyes y decisiones gubernamentales adoptadas en años anteriores. Las primeras son aquellas asociadas al proceso de descentralización, las cuales implican un aumento real de las transferencias a los departamentos, distritos y municipios del 16% real por año durante el cuatrienio. Las segundas están relacionadas con las decisiones de transformar los sistemas de subsidios cruzados de servicios públicos por un sistema de subsidios directos a cargo del presupuesto nacional, y de crear un nuevo sistema de subsidios directos a las cotizaciones de seguridad social de los sectores más pobres. Estas decisiones, aunque laudables, han implicado una mayor presión sobre el presupuesto nacional; en su conjunto, estos dos factores, unidos a la carga pensional creciente del sector público, explican el aumento previsto en las transferencias durante el cuatrienio. Las transferencias intragubernamentales a cargo del gobierno central se elevarán del 7,4 al 9,6% del PIB durante el cuatrienio, en tanto que las transferencias del conjunto del sector público al sector privado —pensiones y subsidios— harán del 6,6 al 8,1%.

Las últimas presiones de gasto heredadas están asociadas a la decisión de la administración anterior de proceder a ajustes sectoriales considerables de las remuneraciones del sector público, iniciada por los sectores de justicia y defensa. Ello ha generado presiones de gasto considerables para la presente administración, no sólo en razón de que el ajuste de defensa se completará en 1995 y 1996, sino también por los desequilibrios internos consecuentes de la estructura de remuneraciones del sector público.

Cabe agregar que el Plan prevé importantes inversiones privadas en infraestructura por 11,1 billones de pesos de 1994, equivalentes a un 4,5% del PIB. Debido al peso de las inversiones en el oleoducto y el gasoducto, el pico de estas inversiones se dará, sin embargo, en 1995, cuando alcanzarán un 5,4% del PIB; en los años posteriores, se reducirán gradualmente, hasta alcanzar un 3,5% del PIB en 1998. De acuerdo con las previsiones del gobierno, su financiamiento provendrá en primer término de la inversión extranjera directa. El comportamiento de estos planes privados es responsable, por tanto, del patrón esperado de la inversión extranjera directa y de las importaciones, debido al alto contenido importado de estos proyectos, especialmente de aquellos relacionados con el sector energético, que representan dos terceras partes del total.

Dado que se prevé un crecimiento del portafolio privado superior en unos tres puntos al del PIB nominal, el crédito privado podría superar a este último en más de ocho puntos porcentuales anuales, lo que implica un crecimiento real de un 13% por año. No hay, por tanto, ningún desplazamiento del sector privado en el mercado financiero. Si el ahorro financiero privado crece a los ritmos promedio del último cuatrienio —unos nueve puntos por encima del PIB—, lo cual es muy probable, como lo reflejan las primeras cifras de 1995, la expansión del crédito privado sería mayor.

Las proyecciones de la balanza de pagos son las que han generado menores dudas. Aun las más pesimistas, como aquellas que suponen, en particular, un menor crecimiento de las exportaciones menores, indican que la situación ex terna sería manejable e incluso que la devaluación real podría ser superior a lo que prevé el gobierno¹⁶.

Aunque existen obvias incertidumbres externas asociadas a la crisis mexicana y el peligro de que ella se extienda a otros países de la región, y esto puede haber reducido en el corto plazo la oferta de crédito externo al país, la discriminación positiva que ha recibido el país en los mercados internacionales, al lado de Chile, y la sólida posición de reservas internacionales, así como la estructura actual del financiamiento externo, no hacen prever mayores dificultades; por el contrario, lo que ha generado la nueva coyuntura internacional en este frente es la eliminación del evidente exceso de oferta de crédito que tenía el país en años anteriores y que constituía una de las fuentes fundamentales de la revaluación.

La coyuntura internacional, por su parte, tiene muchos elementos positivos que no pueden dejarse de lado, en especial el sólido ritmo de crecimiento de las economías de los países desarrollados y la fase ascendente de los precios internacionales de los productos primarios. Es previsible, además, que los efectos de la crisis venezolana comiencen a atenuarse en 1995, gracias a la mejoría de la tasa de cambio real cruzada y a la normalización de pagos. Esta normalización implica, incluso, que Colombia tendrá un privilegio relativo en relación con otros países, con lo cual podría beneficiarse a corto plazo de cierta desviación de las importaciones del vecino país.

El crecimiento de la oferta agregada ha dado lugar a algunas dudas enteramente injustificadas. Cuando se utilizan ecuaciones tradicionales de crecimiento económico —en sus versiones de Harrod-Domar o neoclásicas— se despeja cualquier duda, y se encuentra que los ritmos de crecimiento proyectados son consistentes con el aumento previsto de la oferta agregada. En efecto, se puede estimar que, dadas las proyecciones de inversión real, el crecimiento de la economía podría alcanzar entre 5,8 y 6,1%.

Por su parte, un modelo de tres brechas realizado en el DNP en el cual la función de crecimiento potencial se estima con base en la identidad neoclásica tradicional, indica que los parámetros actuales de la economía colombiana son consistentes con una tasa de crecimiento de la oferta agregada del 5,7%. Simulaciones con otros modelos de equilibrio general computable, en los cuales la oferta agregada tiene un peso considerable, generan resultados similares, incluso más optimistas que los ejercicios del DNP. En efecto, el modelo de la nueva Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica indica que, aun si la economía enfrenta dificultades para financiar el déficit externo, podría crecer durante el cuatrienio que se inicia a un ritmo que oscilaría

¹⁶ FEDESARROLLO, *Las perspectivas de corto y mediano plazo*, Seminario ANIF-FEDESARROLLO, enero de 1995; Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, "Estudio de la revisión al plan de desarrollo 1995-1998", mimeo, febrero 7 de 1995, y "Evaluación del plan de desarrollo: una síntesis", mimeo, febrero 23 de 1995; Carlos Varela y Germán Beltrán, "Una nota sobre los indicadores de endeudamiento externo de Colombia", mimeo, Banco de la República, febrero 17 de 1995.

entre el 5,6 y el 6,0%; si la balanza de pagos no está restringida por la capacidad de financiamiento externo, el crecimiento oscilaría entre el 6,2 y el 6,5%, dependiendo del comportamiento de la oferta de mano de obra¹⁷.

Valdría la pena hacer un comentario final sobre las proyecciones fiscales. Éstas suponen que se aprueba el proyecto de racionalización tributaria y comportamientos de los precios del café, el petróleo, la seguridad social, y los gobiernos regionales y locales que son debatibles, como los de todas las proyecciones alternativas. Es fácil hacer proyecciones fiscales mucho menos favorables con supuestos alternativos, pero también proyecciones más favorables, suponiendo, por ejemplo, mejores comportamientos del precio del petróleo —como lo hace, en efecto, el Banco de la República—, un mayor crecimiento de las importaciones, o de la economía en general, o una mayor elasticidad de ciertos impuestos. El gobierno revisó cuidadosamente las proyecciones en función de los debates con el Congreso y el Banco de la República. Tal vez la mejor referencia sobre este tema es anotar que las proyecciones paralelas completas realizadas por el Banco de la República¹⁸ indican que, si bien el déficit del sector público podría ser mayor a partir de 1996 —0,8% del PIB en promedio en 1996-1998—, también sería superior el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, razón por la cual el déficit fiscal consistente con otros objetivos macroeconómicos —0,6% durante estos mismos años— no sería muy diferente del proyectado.

El gobierno es consciente de la necesidad de mantener una situación financiera sana en los próximos años y así lo ha hecho conocer públicamente. Por este motivo acordó las metas fiscales para 1995 tanto con el Banco de la República como con los actores del Pacto Social y propuso en el proyecto de ley presentado al Congreso que, en caso de no generarse los ingresos esperados por la ley de racionalización tributaria, reduciría en la misma magnitud el Plan de Inversiones. A lo largo de los debates del Plan se acordó entre el Congreso y el gobierno una fórmula similar, aunque más amplia, ya que abarca posibles incertidumbres sobre otras fuentes de ingresos. En torno a estos compromisos se manifiesta así, firmemente, la voluntad de cumplir los objetivos macroeconómicos que el propio Plan formula.

¹⁷ Jesús Botero, Gustavo López y Remberto Rhenals, "Ahorro externo y ahorro interno: la financiación del crecimiento en El Salto Social", *Cuadernos del CIDE*, N 1, marzo de 1995. Los resultados a los cuales nos referimos como escenarios con restricción de divisas son los de los cuadros 3 y 4 del trabajo; aquellos sin dicha restricción corresponden a los cuadros 1 y 2.

¹⁸ Banco de la República, Sección de Coyuntura y Modelos, "Una nota sobre las proyecciones de crecimiento del Plan de Desarrollo", mimeo, febrero 16 de 1995.



**Los
fundamentos
del
Plan**

I. EL NUEVO CIUDADANO

La economía y la sociedad colombianas han experimentado reformas profundas durante la presente década. La Constitución de 1991 consolidó la descentralización política, abrió múltiples espacios a la participación ciudadana, redefinió los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, incorporó por primera vez los principios de protección al medio ambiente dentro de nuestra Carta Política y reformó diversas instituciones, entre ellas el sistema judicial, los mecanismos de planeación y el marco que regula la prestación de servicios públicos y la banca central. Por su parte la apertura económica, iniciada durante la administración Barco y consolidada durante la administración Gaviria, generó nuevos retos al sector productivo colombiano, abrió espacios para la participación del sector privado en actividades tradicionalmente reservadas al Estado e inició un proceso activo de modernización de las instituciones estatales.

Estos cambios institucionales deben reflejarse con plenitud en la vida colombiana. Aunque el crecimiento económico ha sido satisfactorio, hay síntomas de crisis en algunos de los sectores que, se esperaba, se rían los grandes beneficiarios de la apertura económica. Por otra parte, los cambios económicos y políticos no se han reflejado todavía en mejores niveles de vida para la mayoría de los colombianos. La persistencia de niveles alarmantes de pobreza, de desigualdades de género¹⁹, la ampliación de la brecha de ingresos rural-urbana son síntomas de la necesidad de volcar los esfuerzos del conjunto del país hacia un gran salto social que acelere la propagación de los avances económicos al conjunto de la población. Además, la continua tala de nuestros bosques y depredación de nuestra gran riqueza en biodiversidad, la destrucción gradual de nuestras fuentes de agua y el envenenamiento del agua y el aire son reflejo de una crisis ambiental sin paralelo en la historia del país. Por último, las nuevas instituciones políticas no están plena mente consolidadas y, por el contrario, la velocidad de la transición genera en muchos casos traumatismos que afectan la provisión de los servicios del Estado.

La presente administración tiene, por lo tanto, la doble tarea de consolidar las positivas reformas económicas y políticas de los últimos años, al garantizar al mismo tiempo que sus beneficios se extiendan al con junto de la sociedad. EL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL *El Salto Social* busca, por lo tanto, consolidar la profunda transformación que experimenta el país y garantizar que su resultado final sea una sociedad más pacífica y equitativa, cimentada sobre un proceso de desarrollo económico dinámico y sostenible. Su meta final es, por lo tanto, “formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y, por tanto, más orgulloso de ser colombiano” La persistencia de múltiples formas de violencia está asociada en parte a la incapacidad del sistema económico de irradiar sus beneficios al conjunto de la sociedad, aunque también a la reproducción de una cultura de intolerancia que corroe profundamente las bases de nuestra sociedad. Esta

¹⁹ En esta materia se reconoce la incorporación femenina a la actividad económica como fruto del aumento de los niveles educativos, la disminución de la tasa de fecundidad y la persistencia de los niveles de pobreza

situación exige el compromiso de todos los colombianos en la construcción colectiva de una sociedad más armónica y pacífica. La paz es una tarea que abarca todos los aspectos de la vida en comunidad. Por ello, el aumento significativo en la inversión social y el establecimiento de objetivos sociales explícitos de la política económica, *El Salto Social* debe ser concebido como una propuesta de paz, una invitación a participar en un amplio proceso de reencuentro de todos los colombianos. El fortalecimiento de la sociedad civil, la definición de reales espacios democráticos para su participación y el desarrollo de una cultura de paz, basada en la tolerancia y en el respeto por la diferencia, así como una justicia moderna y eficiente que disminuya los altos índices de impunidad, son complementos necesarios de las estrategias económicas y sociales en el objetivo esencial de construir una nueva sociedad en la que podamos convivir de manera pacífica.

II. EL MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO

Este inmenso reto exige que se adopte un modelo alternativo de desarrollo. Alternativo al esquema proteccionista y al intervencionismo clásico de los años sesenta, pero también al neoliberalismo que confía ciegamente en la capacidad del mercado de corregir los desequilibrios económicos y sociales. Este modelo debe asimilar los efectos benéficos de la apertura económica, pero avanzar sustancialmente en cuatro campos, todos ellos permeados por una perspectiva de género: en materia de desarrollo social, para que los beneficios de la apertura lleguen a todos los colombianos; en materia de competitividad, para crear nuevos esquemas que articulen al Estado, los empresarios y los trabajadores en un esfuerzo conjunto por construir las bases de una sólida internacionalización de la economía; en materia ambiental, para construir las bases de un desarrollo sostenible; y en materia de desarrollo institucional, para consolidar la transición hacia una estructura más descentralizada y desarrollar los nuevos mecanismos de participación social creados por la Constitución de 1991 en beneficio de una mejor política económica, social y ambiental.

Bajo este modelo, los objetivos económicos, sociales y ambientales del Plan de Desarrollo son indisolubles. De poco sirve elevar los ritmos de crecimiento económico si ello no tiene como contrapartida una mejora en los niveles de vida de toda la población. De manera similar, no tiene sentido crecer a costa de depredar el medio ambiente y, por lo tanto, de las condiciones de vida de las generaciones futuras de colombianos. Esta visión integral tiene implicaciones profundas sobre la política estatal. La política económica debe diseñarse con criterios sociales y ambientales, pero los criterios económicos deben permear igualmente el diseño de las políticas sociales y ambientales.

Este modelo alternativo se basa en cinco conceptos básicos que sirven de sustento al Plan de Desarrollo:

1. *La equidad y la solidaridad son objetivos esenciales de la política económica y social, y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz.*

La sociedad colombiana reclama con urgencia mayor equidad y solidaridad con los sectores sociales marginados o desfavorecidos en el proceso de desarrollo, con las regiones más atrasadas, con las

mujeres y los jóvenes. La teoría económica moderna ha realzado la importancia de los gastos en educación, salud y bienestar familiar como fuentes de *capital humano* y crecimiento económico, es decir, como una inversión; de hecho, como una de las inversiones más productivas. Más allá de ello, sin embargo, la mejor distribución de la educación, de la salud, de las oportunidades de empleo, son deseables en sí mismas, por su contribución a la construcción de una sociedad más justa. Por ello, *El Salto Social* se orienta a garantizar el acceso de toda la población a los bienes meritorios, es decir, aquellos bienes fundamentales que la sociedad debe comprometerse a garantizar efectivamente a todas las personas como elemento esencial para su bienestar y participación en la vida democrática y que materializan los derechos sociales consagrados en nuestra Carta Política. En síntesis, la política social no puede limitarse a preparar colombianos más productivos, sino que debe contribuir a formar y desarrollar el nuevo ciudadano, en tanto que la equidad y la solidaridad deben ser objetivos fundamentales de la política económica.

2. El crecimiento económico depende tanto de la inversión de los distintos agentes individuales, como de la acumulación de capital social.

Este capital social es un patrimonio colectivo, cuyos beneficios irradian sobre el conjunto de la economía²⁰. Tiene cuatro componentes: a) el capital conocimiento, que incluye el capital humano (el nivel y calidad de la educación recibida por la población, así como su experiencia productiva), y el conocimiento científico y tecnológico del país en un momento determinado; b) la infraestructura; c) el medio ambiente; y d) el capital cívico e institucional, que comprende los mecanismos de organización y participación de la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios públicos, y de organización del Estado para poner en práctica soluciones orientadas a garantizar el bienestar colectivo. El reconocimiento de la importancia de estos factores en el crecimiento económico es uno de los hallazgos más importantes de la teoría económica en la última década. Su relevancia en la etapa actual de desarrollo colombiano es evidente. De hecho, la escasez de capital social puede ser la mayor restricción al crecimiento económico del país. En efecto, la escasez de fuerza de trabajo calificada, el insuficiente desarrollo científico y tecnológico, el deficiente desarrollo institucional y el estado inadecuado de la infraestructura del país han sido señalados ampliamente en los últimos años como obstáculos básicos al desarrollo económico de Colombia. De la misma manera, la depredación del medio ambiente se ha convertido, no sólo en fuente de deterioro de las condiciones de vida, sino en un obstáculo al desarrollo productivo del país; así lo indica el deterioro creciente de las fuentes de agua o la depredación de los recursos pesqueros. La canalización de mayores recursos a la inversión en el capital social debe ser, por lo tanto, uno de los objetivos esenciales del Plan de Desarrollo, así como el diseño de mecanismos que permitan que el sector privado y la sociedad civil contribuyan de manera decisiva a este esfuerzo bajo adecuados sistemas de regulación.

²⁰ En términos técnicos, este capital comprende tanto los bienes públicos como aquellos que, aunque se pueden apropiar privadamente, generan fuertes externalidades

3. En un mundo en el cual las ventajas competitivas son esencialmente creadas, el mayor dinamismo económico no es un resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

El mantenimiento de un sano manejo macroeconómico y de un contexto regulatorio que facilite y no entorpezca la actividad privada son esenciales para generar un buen crecimiento económico en una economía abierta, pero no es suficiente. En efecto, como lo reconoce ampliamente la literatura económica contemporánea, en el mundo moderno las ventajas competitivas no surgen meramente de la disponibilidad de recursos naturales o de mano de obra no calificada, sino de factores que son producto del proceso de desarrollo: la capacidad para acumular y generar conocimiento, la cantidad y calidad de la infraestructura disponible y la integración de los agentes económicos en cadenas productivas y comerciales o en redes de innovación, entre otros factores. El buen manejo macroeconómico y la apertura crean condiciones favorables para acelerar el crecimiento económico; sin embargo, para explotar plenamente sus beneficios, es deseable complementarlos con acciones concertadas entre el sector público y privado, orientadas a mejorar las condiciones de desarrollo del sector productivo. Es necesario, por lo tanto, conjugar el tradicional manejo macroeconómico con una verdadera política de internacionalización, que conjugue la apertura con políticas sectoriales activas orientadas a mejorar las condiciones de competitividad.

4. El logro de los objetivos mencionados requiere una movilización del conjunto de la sociedad.

Los esquemas institucionales creados por la Constitución de 1991 (una estructura estatal descentralizada, la participación ciudadana, la concertación económica y social, y la competencia y participación privada en la provisión de los bienes y servicios públicos) son elementos de un mejor gobierno, sin embargo, requieren un gran esfuerzo de desarrollo y consolidación para garantizar la eficacia del proceso de descentralización, la extensión de las prácticas modernas de gerencia a la prestación de los servicios sociales, el fomento de los mecanismos de participación ciudadana, la consolidación de una cultura de concertación que remplace la cultura del conflicto y la regulación de las formas de participación privada en la provisión de bienes y servicios públicos. En particular, la inversión en la formación de capital cívico institucional debe ser promovida sistemáticamente para acrecentar una cultura más igualitaria, con un tejido social más horizontal y denso, más articulado y organizado, y con mayor capacidad de asumir nuevas y más complejas responsabilidades.

5. El desarrollo requiere el reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica, cultural y regional en la formación de la identidad colombiana.

La diversidad étnica, cultural y regional es uno de los mayores activos con que cuenta la sociedad colombiana y, en particular, es una fuente de dinamisismos que deben ser aprovechados en función de las transformaciones que se aspiran llevar a cabo bajo el modelo alternativo de desarrollo. Por este motivo, el Plan valora e impulsa un reconocimiento positivo a dicha diversidad y la promueve en los programas propuestos.

III. EL EMPLEO Y LA EDUCACIÓN: PUNTOS FOCALES DEL PLAN DE DESARROLLO

El empleo productivo y la educación son los puntos vitales de encuentro entre el desarrollo económico y el desarrollo social. El desempleo, el subempleo y el empleo precario privan al país de la contribución plena del potencial productivo de su fuerza de trabajo; la subutilización de la mano de obra es, por lo tanto, la mayor manifestación de desequilibrio económico en un país. El desempleo y la mala calidad del empleo privan, además, a la población de niveles adecuados de ingreso y bienestar e incluso de sentido de pertenencia a la sociedad. Es, así, una de las mayores fuentes de frustración social. La desocupación y la ocupación precaria generan, además, serios problemas de equidad: re caen excesivamente sobre unos grupos vulnerables, en particular los jóvenes, las mujeres y la población de menores ingresos. Por todo ello, son un obstáculo fundamental al desarrollo de una sociedad más próspera, más equitativa y más solidaria.

La estrategia económica para la generación de empleo se basa en tres elementos. El primero es una política macroeconómica sana. El segundo, una estrategia de competitividad, que busca crear las condiciones internas para consolidar una exitosa internacionalización de la economía, para aprovechar las oportunidades que genera la apertura para acelerar el crecimiento y crear más y mejores empleos. El tercero es una política activa de empleo, para garantizar que el desarrollo económico se traduzca efectivamente en un crecimiento dinámico de la demanda de mano de obra, a través del mejoramiento del sistema de formación profesional, de la modernización y ampliación de los servicios de intermediación laboral, de la creación de un subsidio al desempleo asociado a la capacitación y de programas de emergencia de empleo para grupos sociales vulnerables y regiones en crisis.

La estrategia de crecimiento económico debe generar, por lo tanto, más y mejores oportunidades de empleo. A su vez, la estrategia social debe acrecentar el capital humano, para permitir que los hombres y mujeres aprovechen íntegramente las oportunidades que genera el desarrollo económico. Sin embargo, la inversión en capital humano dista mucho de ser una estrategia pasiva frente al desarrollo económico; por el contrario, es una de las fuentes básicas de acumulación de capital social y, por lo tanto, de crecimiento económico. Así las cosas, estas dos estrategias se retroalimentan, al permitir un mayor ritmo de crecimiento económico y una mejor distribución de sus frutos.

La estrategia social incluye, además, dos tipos de acciones que inciden decisivamente en la generación de empleo. En primer término, una estrategia para elevar el nivel educativo de toda la población, condición esencial para mejorar la calidad del empleo y para garantizar el acceso de los colombianos, en especial de los más pobres, a las oportunidades que genera el proceso de desarrollo. En segundo lugar, incorpora una agresiva política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad, que permita que una y otra se convierta en una poderosa palanca de generación de empleo productivo y de democratización de la propiedad.

Más allá de ello, la estrategia social es un programa integral orientado a mejorar las condiciones de vida de la población, que incluye las condiciones de educación, salud, cultura, deporte, vivienda, justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana. Esta estrategia debe contribuir, en su conjunto, a crear una fuerza de trabajo más productiva, pero sus objetivos van más allá que su contribución al crecimiento económico; por el contrario, las metas de desarrollo económico están subordinadas, en última instancia, al objetivo esencial de construir un nuevo ciudadano como base de la nueva sociedad a la cual aspiramos todos los colombianos.

La educación, el segundo elemento articulador del Plan, establece también estrechas relaciones entre lo económico y lo social, y entre estas dimensiones y la ambiental. Gracias a la educación, la cultura se vuelve parte de la vida cotidiana, se desarrollan las capacidades creativas, se aprenden los patrones de comportamiento necesarios para una mejor vida en sociedad y se difunden los valores de respeto a la naturaleza. La educación transmite y produce conocimiento que, a su vez, genera ventajas especiales a los pueblos y posibilidades permanentes de desarrollos sólidos y versátiles; por ello, las diferentes propuestas de *El Salto Social* contemplan la educación como componente fundamental, no sólo en su dimensión escolar, sino en los logros planteados en temas como el ambiente, el empleo, el desarrollo productivo, científico y tecnológico, la participación ciudadana, la equidad entre hombres y mujeres, la protección y desarrollo infantil, la paz.

Estos principios permean la elaboración del Plan de Desarrollo. El capítulo 2 presenta un breve diagnóstico sobre las condiciones de nuestro desarrollo económico, social y ambiental, que sirven de punto de partida al diseño de las estrategias que se elaboran en capítulos posteriores. Los capítulos 3 y 4 desarrollan, respectivamente, la estrategia macroeconómica y de gasto público, y la coherencia entre una y otra. Los capítulos 5, 6 y 7 detallan las políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población, la competitividad del aparato productivo doméstico y el desarrollo sostenible, los tres pilares del Plan de Desarrollo. El capítulo 8 presenta la política de empleo y los efectos esperados del Plan sobre generación de empleo. Por último, los capítulos 9 y 10 resumen la estrategia de fortalecimiento institucional interno y la agenda internacional del gobierno.