

# ÍNDICE GENERAL

<b>1</b>	<b>Estado comunitario: desarrollo para todos.....</b>	<b>5</b>
1.1	El Estado Comunitario.....	6
1.2	Seguridad Democrática.....	8
1.3	Consideraciones generales.....	10
1.4	¿De dónde venimos? .....	12
1.5	Crecimiento sostenido en beneficio de todos.....	15
1.5.1	Consideraciones sobre el crecimiento.....	17
1.5.2	Consideraciones sobre el desarrollo.....	19
1.6	Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso.....	21
1.6.1	Canales de transmisión del crecimiento hacia la pobreza, determinantes y trampas de la pobreza.....	22
1.6.2	Desigualdad y crecimiento.....	24
1.7	La arquitectura del Plan.....	27
<b>2</b>	<b>Política de defensa y seguridad democrática.....</b>	<b>28</b>
2.1	Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática.....	30
2.1.1	Control del territorio y defensa de la soberanía nacional.....	31
2.1.2	Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado.....	45
2.1.3	La Convivencia y la Seguridad Ciudadana: otro pilar para la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática .....	54
2.2	Desplazamiento forzado, Derechos Humanos y reconciliación.....	58
2.2.1	Superación del desplazamiento forzado por la violencia .....	58
2.2.2	Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DD.HH y DIH).....	83
2.2.3	Política de reconciliación.....	88
2.2.4	Fortalecimiento de condiciones regionales de Desarrollo y Paz .....	100
2.2.5	Consolidación de la presencia institucional .....	103
<b>3</b>	<b>Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad.....</b>	<b>106</b>
3.1	Pobreza y población vulnerable.....	108
3.1.1	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).....	108
3.1.2	Índice de Condiciones de Vida (ICV).....	109
3.1.3	Pobreza e indigencia medidas por ingresos.....	110
3.1.4	Determinantes de la pobreza.....	111
3.1.5	Metas y acciones propuestas.....	113
3.2	Mercado y relaciones laborales.....	114
3.2.1	Dinámica de la oferta de trabajo.....	115
3.2.2	Informalidad.....	116
3.2.3	Metas y acciones requeridas.....	117
3.3	Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social.....	124
3.3.1	Seguridad social integral.....	127

3.3.2	Sistema de Promoción Social y Sistema Social del Riesgo.....	144
3.3.3	Políticas transversales.....	151
3.3.4	Sistema de formación de capital humano.....	156
3.4	Banca de las Oportunidades.....	175
3.5	Ciudades amables.....	177
3.5.1	Desarrollo urbano: ciudades compactas y sostenibles.....	180
3.5.2	Vivienda: soluciones al alcance de todo.....	186
3.5.3	Agua para la vida.....	197
3.5.4	Transporte urbano y movilidad.....	206
3.5.5	Lineamientos para articulación de políticas y programas integrales.	214
3.6	Infraestructura para el desarrollo.....	223
3.6.1	Accesibilidad territorial.....	224
3.6.2	Acceso a los servicios de energía eléctrica y gas.....	226
3.6.3	Alcanzar la inclusión digital.....	232
3.7	Equidad en el campo.....	237
3.7.1	Avanzar en el ordenamiento social de la propiedad.....	237
3.7.2	Ajuste institucionales para el sector rural.....	239
3.7.3	Mejorar la capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos.....	240
3.7.4	Programas de promoción social para la población rural .....	241
3.7.5	Promover esquemas alternativos para la sustitución de cultivos ilícitos.....	242
<b>4.</b>	<b>Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad.....</b>	<b>244</b>
4.1	Consideraciones macroeconómicas.....	245
4.1.1	Demanda.....	246
4.1.2	Consistencia macroeconómica.....	248
4.1.3	La consolidación de la estabilidad fiscal para los próximos años.....	250
4.1.4	Consideraciones acerca del crecimiento de largo plazo.....	254
4.2	Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo.....	256
4.2.1	Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico.....	260
4.2.2	Ahorro, inversión y financiamiento.....	272
4.2.3	Capital físico.....	280
4.2.4	Capital humano.....	319
4.2.5	Instituciones para el desarrollo productivo.....	341
4.2.6	Programas sectoriales de alto impacto: apuestas productivas.....	348
4.2.7	La Agenda Interna Regional.....	355
4.3	Consolidar el Crecimiento y Mejorar la Competitividad del sector agropecuario.....	356
4.3.1	Diagnóstico.....	356
4.3.2	Lineamientos de política.....	358
4.3.3	Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del Sector.....	359

<b>5</b>	<b>Una Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el Desarrollo Sostenible.....</b>	<b>372</b>
5.1	Introducción.....	373
5.2	Una Gestión Ambiental que promueva el Desarrollo Sostenible.....	374
5.2.1	Situación actual.....	374
5.2.2	Principios y criterios orientadores de la Gestión Ambiental.....	380
5.2.3	Componentes y Estrategias.....	381
5.3	Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres .....	404
5.3.1	Situación actual y objetivos.....	404
5.3.2	Componentes y Estrategias.....	405
<b>6.</b>	<b>Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos.....</b>	<b>411</b>
6.1	Los requisitos del Estado Comunitario.....	413
6.1.1	Consolidación del modelo democrático.....	413
6.1.2	Justicia eficaz y cercana al ciudadano.....	422
6.2	Los retos del Estado Comunitario.....	448
6.2.1	Modelo administrativo para la intervención económica del Estado.....	448
6.2.2	Programa para la consolidación de un Estado eficiente y Transparente.....	459
<b>7</b>	<b>Dimensiones especiales del desarrollo.....</b>	<b>483</b>
7.1	Equidad de género.....	484
7.1.1	Introducción.....	484
7.1.2	Situación actual.....	485
7.1.3	Estrategias.....	487
7.2	Juventud.....	491
7.3	Grupos étnicos y relaciones interculturales.....	492
7.3.1	Diversidad étnica.....	492
7.3.2	Reconocimiento y protección de la diversidad étnica.....	499
7.3.3	Interculturalidad.....	500
7.3.4	Estrategias.....	501
7.4	Dimensión regional.....	516
7.4.1	Introducción.....	516
7.4.2	Algunos logros.....	517
7.4.3	La caracterización para el desarrollo regional.....	519
7.4.4	Estado descentralizado.....	524
7.4.5	Fortalecimiento de las capacidades territoriales para promover el desarrollo.....	547
7.5	Ciencia, tecnología e innovación (CTI).....	556
7.5.1	Incrementar la generación de conocimiento.....	558
7.5.2	Fomentar la innovación y el desarrollo productivo.....	560
7.5.3	Fomentar la apropiación de la CTI en la sociedad colombiana.....	564
7.5.4	Incrementar y fortalecer las capacidades humanas para la CTI .....	566
7.5.5	Consolidar la institucionalidad del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.....	567

7.5.6	Consolidar la infraestructura y los sistemas de información para la CTI.....	568
7.5.7	Promover la integración regional.....	569
7.5.8	Consolidar la proyección internacional de la ciencia, la tecnología y la innovación.....	569
7.6	Cultura, deporte, recreación, actividad física y desarrollo.....	570
7.6.1	Cultura para la convivencia.....	570
7.6.2	La cultura como estructura social del país.....	572
7.6.3	Deporte, recreación, actividad física y tiempo libre.....	580
7.7	Demografía y desarrollo.....	582
7.7.1	La visión macro.....	582
7.7.2	La visión social.....	589
7.8	El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo socioeconómico.....	600
7.8.1	Desarrollo institucional y de control.....	601
7.8.2	Fomento, fortalecimiento y difusión.....	601
7.9	Política exterior y migratoria.....	603
	<b>8. Plan Plurianual de Inversiones.....</b>	<b>613</b>
	<b>9. Anexo de Meta.....</b>	<b>628</b>

# 1

## **Estado comunitario: desarrollo para todos**

En las páginas siguientes se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Un Plan de Desarrollo es, si se quiere, un ejercicio idealista en el cual se sueña con un país mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el país deseado en un país posible. En este sentido, un Plan de Desarrollo es la búsqueda de un adecuado balance entre objetivos y limitaciones, con la mira siempre puesta en tratar de incrementar el bienestar de la población.

Pensar en el desarrollo es tanto un gran reto intelectual como un inmenso compromiso nacional. Si las políticas de desarrollo tienen éxito, millones de compatriotas tendrán la posibilidad de ampliar su espacio de escogencias y de incrementar su bienestar: tendrán más libertad de elegir, ya que el desarrollo es libertad. Una política de desarrollo exitosa permite que millones de personas puedan levantarse por encima de la mera supervivencia, salgan de la pobreza y tengan espacio para que puedan orientar sus vidas a fines personalmente más elevados. Si, por el contrario, las políticas de desarrollo fracasan, se estará coartando la posibilidad de que muchos de nuestros compatriotas desarrollen todo su potencial.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 ha sido denominado *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*. Este título significa que, de acuerdo con las propuestas que el presidente Álvaro Uribe presentó al país, y que fueron ampliamente acogidas de manera democrática por los colombianos, el Estado Comunitario se concibe como el instrumento para lograr un desarrollo sostenible que beneficie a todos y a nuestras generaciones futuras.

## **1.1 El Estado Comunitario**

En este Plan se sostiene que el sector privado tiene un papel central en el crecimiento. En particular, se argumenta que la tarea de generación de riqueza es fundamentalmente una responsabilidad del sector privado.

El Plan de Desarrollo no adopta una posición dogmática en el debate Estado-mercados. El Plan reconoce que hay dos tipos de interacciones entre los individuos: (1) las destinadas a promover intereses privados, y (2) las destinadas a promover intereses colectivos. En general, es mejor que las interacciones del primer tipo sean coordinadas por los mercados, aunque el Estado bien puede tener una participación muy importante en ellas, por ejemplo a través de la definición del marco normativo que las regula, o por medio de una actividad de promoción. Las segundas, por su parte, requieren una participación activa del Estado.

Este Plan reconoce que tanto los mercados como el Estado tienen deficiencias en Colombia, y que ambos deben ser mejorados. Así, no ve un debate entre más Estado – una visión estatista de la sociedad– o más mercados –una visión *neoliberal* de la sociedad–. El problema que este Plan enfrenta es proveer tanto un mejor Estado como

unos mejores mercados. Un Estado sostenible, tanto por eficiencia en su gestión como por aprobación popular, es una síntesis que se distancia por igual de un burocratismo anacrónico y del dogma del desmantelamiento de lo estatal. No se propone el desmantelamiento del Estado, ni tampoco su extensión a toda la sociedad, porque esto conduce al abandono de la cláusula social, y porque el Estado tiene un papel que cumplir cuando se presentan fallas del mercado. Tampoco se propone la estatización de la sociedad, por lo cual se propone un Estado eficiente, no obstructor de la iniciativa privada, que no esté al servicio del burocratismo político y de privilegios sindicales. Lo que se busca es un Estado al servicio estricto de la comunidad.

Dentro del marco general impuesto por la Constitución, la cual define a Colombia como un *Estado Social de Derecho*, aquí se entiende que el Estado tiene, al menos, tres papeles económicos fundamentales. El primero es proveer el ambiente adecuado para un crecimiento sostenible, incluyendo la noción de sostenibilidad ambiental que nos garantiza que el crecimiento no menoscabe nuestro patrimonio natural, base productiva presente y futura de la Nación. El segundo es generar las condiciones necesarias para que una concepción amplia de desarrollo complemente al crecimiento. En este aspecto en particular, el Estado debe ser el veedor de la equidad social, asegurándose de que los beneficios del crecimiento irriguen a toda la población. Y tercero, el Estado debe ser promotor; es decir, debe iniciar el desarrollo de actividades o proyectos promisorios en los cuales, al principio, el sector privado no quiera involucrarse. Esto no significa que el Estado se vuelva empresario; se trata de sentar las bases para iniciar el desarrollo de la actividad. En síntesis, el Estado se percibe como promotor de crecimiento económico, defensor del medio ambiente y garante de la cohesión social y la equidad.

Este Plan concibe al Estado Comunitario como el instrumento adecuado para dar desarrollo al concepto constitucional del Estado Social de Derecho, y para lograr los fines económicos atrás mencionados. El Estado Comunitario existe para beneficio de la gente, no de sí mismo; en otras palabras, es un medio para que la actividad pública beneficie a los gobernados, es decir, a toda la población, y no a los funcionarios, a los grupos de poder, a la politiquería o las burocracias laborales.

El Estado Comunitario es participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, en su ejecución y supervisión. La participación ciudadana es, a su vez, connatural al Estado Comunitario: es garantía de transparencia, eficiencia y equidad en el resultado de la acción oficial. La exigencia ciudadana permanente impone un sincero afán de los funcionarios, prudencia en el compromiso, diligencia en la acción e imaginación para explorar opciones y superar obstáculos. La presencia continua del funcionario de cara a la comunidad facilita el acceso a la información, el conocimiento de las cifras, la conciencia sobre las posibilidades y las limitaciones, la reflexión sobre las obligaciones y la confianza en las instituciones.

El Estado Comunitario garantiza que la función del patrimonio público es el servicio de la comunidad. El robustecimiento de ese patrimonio sólo se concilia con el mejor

servicio a los ciudadanos. Lo público es la propiedad de toda la sociedad, que impone superior cuidado, diligencia en su administración y energía en la toma de decisiones para su mejora. Este Plan le da especial relevancia a la tarea reformadora del Estado para crear riqueza pública, proveer buenos servicios, y asignar los recursos públicos a tareas prioritarias, dentro de las cuales se destaca la equidad social.

El Estado Comunitario es un Estado promotor y subsidiario. El Estado promotor no es el Estado empresario, absorbente, que marchita la iniciativa privada. La función de promover implica llenar vacíos, acometer una labor subsidiaria y, por lo general, temporal. El Estado Comunitario es un árbitro, no un invasor de la actividad privada. Es un complemento, no un sustituto de ella. Muchas de las inversiones públicas contenidas en este Plan han sido diseñadas con ese criterio de complementariedad en mente.

Por último, el Estado Comunitario es un ejercicio dialéctico permanente que se refleja en una tarea de evaluación, ajuste y rectificación cuando sea necesario; es decir, al tiempo que se pone mucho empeño en las reformas propuestas y adelantadas con patriotismo, se ataca con especial vigor el estancamiento y la corrupción.

Por lo tanto, este Plan de Desarrollo impulsa la participación ciudadana, que es connatural al Estado Comunitario, y que se garantiza por medio de la Seguridad Democrática. En síntesis, el modelo implícito en el Estado Comunitario consta de cinco principios fundamentales:

1. Seguridad democrática
2. Respeto a las libertades públicas
3. Construcción de cohesión social
4. Transparencia
5. Respeto a la independencia de instituciones del Estado

Los dos primeros se tratan de manera específica en el siguiente numeral; el tercero se trata en el numeral 1.5; los principios cuatro y cinco son inherentes a la operación del Estado Comunitario. El Estado Comunitario es transparente, es visible frente a la ciudadanía; por último, respeta la separación de poderes y la independencia de las diversas instituciones del Estado.

## **1.2 Seguridad Democrática**

Colombia enfrenta el desafío inmenso de la inseguridad interna que amenaza a la democracia; en respuesta, la política de seguridad democrática se diseñó como un instrumento para su defensa. La seguridad es un valor democrático y la paz depende de su preservación. La política de seguridad democrática es:



- Una política de recuperación de las libertades públicas, conculcadas por la acción terrorista de grupos armados por fuera de la ley, cuyo avance no ha sido debidamente confrontado por el Estado.
- Un compromiso de derrota de los violentos por parte del Estado.
- El ejercicio del legítimo derecho a la defensa propia que toda democracia tiene cuando se ve amenazada por la violencia terrorista.

La política de la Seguridad Democrática, por lo tanto, no es más que un puente hacia la construcción definitiva de la paz y la reconciliación nacional, que no es unanimismo, sino civilidad del debate, por medio de la defensa del pluralismo y el respeto a los procedimientos democráticos.

La política de Seguridad Democrática es un instrumento de recuperación de la seguridad con absoluto respeto a la democracia, a diferencia de las viejas doctrinas latinoamericanas de la seguridad nacional, que suprimieron las libertades, sustentaron dictaduras, eliminaron el disenso, descalificaron la oposición, persiguieron a los disidentes y anularon la democracia. Por el contrario, la seguridad democrática profundiza el pluralismo, protege por igual a todos los estamentos de la sociedad, y brinda todas las garantías y la protección en el proceso político, en particular en el electoral. El Gobierno, en lugar de recortar las libertades, so pretexto de enfrentar el terrorismo, ha aumentado el ejercicio práctico de aquéllas, el que se siente en la vida diaria. Lo ha hecho con una política que, en lugar de afectar los derechos humanos con la justificación de superar la inseguridad, todos los días está comprometida con su respeto, como condición de su propia legitimidad.

La Seguridad Democrática es una política integral que incluye tanto el fortalecimiento de las capacidades disuasivas de la actividad terrorista como la atención social en las zonas de conflicto. El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas ha venido acompañado tanto de un absoluto respeto a las libertades públicas y a los derechos humanos, como de un mayor gasto en la política social. La Seguridad Democrática se ha desarrollado bajo el principio de que el gasto en ella crezca menos que la inversión social. Además, niega los procesos de desmovilización, desarme y reconciliación.

Es también una herramienta para generar confianza, inversión y crecimiento. Hay un vínculo entre la seguridad y la cohesión social. La seguridad provee condiciones para la inversión, y esta permite que se alcancen objetivos sociales. La seguridad democrática es, por lo tanto, un medio para la erradicación de la pobreza. La seguridad y las libertades se requieren para que el inversionista tenga confianza. El crecimiento sólo se da cuando hay un respeto firme a los derechos más básicos: la vida, la libertad, la propiedad individual en un ambiente de conveniencia social. Es en este contexto que se da el crecimiento económico necesario para que crezca el empleo, para que crezcan los ingresos laborales y para que crezcan los recursos para la política social. Esto, junto con una política social efectiva, sella la unión entre todos los colombianos, y legitima la seguridad y las libertades públicas.

### 1.3 Consideraciones generales

El presente Plan de Desarrollo tiene la particularidad de ser el primero que formula un Gobierno reelegido para un período inmediato; es decir, un gobierno que la historia juzgará por ocho años de gestión. Adicionalmente, cuenta con antecedentes e insumos que anteriores planes no tenían; por ejemplo, la visión general de gobierno planteada por el presidente Álvaro Uribe Vélez y por sus Programas de Gobierno 2002-2006 y 2006-2010; el Plan de Desarrollo 2002-2006, *Hacia un Estado Comunitario*; la *Visión Colombia II Centenario* (conocida como Visión 2019); la *Agenda Interna*; la *Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (MERPD); y el *Marco de Gasto de Mediano Plazo* (MGMP).

La *Visión 2019* fue un ejercicio de planeación de largo plazo, iniciado desde el Gobierno durante el período 2002-2006. Buscaba definir cuál es la Colombia que queremos tener en el segundo centenario de nuestra vida republicana. La *Agenda Interna* es un trabajo de reflexión, con amplia participación regional y sectorial, sobre las necesidades de adecuación de la estructura productiva ante la perspectiva de internacionalización de la economía colombiana. La *MERPD* fue un estudio técnico, convocado por el Gobierno pero independiente en su composición, que propuso un conjunto de recomendaciones para superar la pobreza y la desigualdad. El *MGMP* es un ejercicio de formulación de un presupuesto de mediano plazo, realizado por primera vez en el país, el cual es compatible con las metas de estabilidad macroeconómica, preconditionada ésta para el desarrollo económico.

En un Plan con una visión de largo plazo, los ajustes en el trabajo cotidiano son predecibles; y lo predecible, aunque difícil, construye confianza. Por eso, el Plan Nacional de Desarrollo armoniza la Visión Colombia 2019, la agenda de competitividad, las metas sociales contenidas en los llamados Objetivos del Milenio y las propuestas por la MERPD, y encamina al país hacia su cumplimiento.

En este Plan se ha hecho un esfuerzo especial para integrar las principales conclusiones del trabajo de la Agenda Interna. Todas las recomendaciones en materia de productividad y competitividad que se contemplan en el Capítulo 4 de este documento son resultado de ese proceso, y aproximadamente el 25% de lo previsto en el Plan de Inversiones está relacionado con él. Por razones fiscales y de competencias de gobierno, no todas las solicitudes contempladas en las agendas internas regionales y sectoriales están consideradas aquí. Sin embargo, no se debe perder de vista que el proceso de la Agenda Interna no se agota con este Plan de Desarrollo, por ser un proceso dinámico y de largo alcance.

En un Plan Nacional de Desarrollo para cuatro años, el nuevo Gobierno fija las líneas principales del camino que piensa transitar. En este Plan hay solución de continuidad, un natural enlace entre las políticas sobre las cuales se avanzó en el cuatrienio

anterior y en las que se continuará en el presente. Hay un adecuado balance entre esa continuidad y el cambio. Este Plan no copia el anterior, pero tampoco lo ignora.

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, así como la Visión 2019, privilegiaron cuatro objetivos fundamentales: la Seguridad Democrática –“brindar seguridad democrática” en el Plan y una “sociedad de ciudadanos libres y responsables” en la Visión–; la equidad social –“construir equidad social” en el Plan y “una sociedad más igualitaria y solidaria” en la Visión–; un crecimiento económico y ambientalmente sostenible –“impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo” en el Plan y “una economía que garantice mayor nivel de bienestar” en la Visión–; y el mejoramiento del Estado –“incrementar la transparencia y eficiencia del Estado” en el Plan y “un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos” en la Visión–. Esos cuatro objetivos siguen siendo centrales en el Plan 2006-2010. Sin embargo, el objetivo de crecimiento económico y ambientalmente sostenible se desarrolla en dos capítulos distintos: uno, el de crecimiento sostenido, y otro que incorpora el tema ambiental como un objetivo adicional y transversal, cuyo propósito es contribuir al desarrollo ambientalmente sostenible del país. A cada uno de ellos se dedican los capítulos del 2 al 6 de este Plan.

Este Plan se construye más con una lógica transversal que sectorial. Dada la importancia de un número de temas especiales, se ha querido resaltarlos en el Capítulo 7. Dentro de ellos se destacan las políticas para ciertos grupos poblacionales, como las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos; un enfoque de planeación que, de manera novedosa, empieza a incorporar consideraciones de desarrollo regional en el Plan Nacional de Desarrollo, incluida una política para las zonas de frontera; y la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, entre otros.

La lógica transversal no impide que el Plan incluya políticas sectoriales, porque las políticas activas de promoción sectorial son necesarias. Sin embargo, bajo el principio de universalidad, los beneficios generales recibidos por un sector que pueden ser aplicables a otros, deben ser extendidos también a ellos. En consecuencia, el diseño de las políticas sectoriales debe ser tal que ellas no impliquen la creación de rentas sectorialmente excluyentes.

El Plan de Desarrollo es un *Plan de Sociedad*, es decir, trasciende a un *Plan de Gobierno* y a un *Plan de Estado*. Por ende, el Plan debe prever e incorporar la reacción del sector privado a las políticas del Estado, y la reacción e impacto de estas políticas sobre los sectores sociales. Adicionalmente, no puede ser visto únicamente como un compendio de los planes de gasto de las diversas entidades del sector público, sin desconocer la importancia de ese componente.

Una lógica tradicional de la planeación consiste en identificar unos objetivos o metas y asignarles unos recursos para su logro. El monto de los recursos asignados describe la prioridad que el proceso de planeación ha asignado a cada uno de los objetivos. Es la lógica de que los objetivos alcanzados son una función de los recursos asignados.

Detrás de esta función hay, naturalmente, una preocupación por la eficiencia con que se utilizan los recursos. El Plan de Desarrollo debe asignar recursos escasos a objetivos prioritarios, con reglas que hagan más eficientes y equitativos los resultados sociales. Allí juega un papel muy importante el proceso de participación activa de la comunidad en el desarrollo de soluciones, propio del Estado Comunitario.

Sin embargo, muchos de los resultados sociales están fuera del control directo del Estado, y son, más bien, el resultado espontáneo de la interacción humana bajo las reglas con las cuales efectivamente opera la sociedad –las cuales pueden ser bien distintas a sus reglas formales–. La tasa de crecimiento económico de un país no está condicionada sólo por los recursos que el Estado asigne al crecimiento, sino que también depende de millones de decisiones privadas, tomadas descentralizadamente, que en conjunto determinan el progreso de un país.

Los incentivos y las restricciones que imponen las reglas del juego social son muy importantes. La planeación no se debe evaluar sólo por la asignación de recursos públicos que hace el Estado, sino también por la capacidad de reflexionar sobre el mejor conjunto de reglas posible para la sociedad: es posible que un cambio adecuado de las reglas sociales produzca resultados sociales más benéficos que los resultantes de dedicar ingentes recursos a tratar de modificar los resultados sin cambiar las reglas. El fortalecimiento de la participación ciudadana que permite el Estado Comunitario, por ejemplo, a través de los *consejos comunales* y del diálogo abierto y transparente en el diseño de las políticas públicas y de las soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad, permite un cambio de las reglas sociales, acorde con la voluntad general.

Antes de seguir adelante, es bueno recordar de dónde venimos.

## **1.4 ¿De dónde venimos?**

En 2002 el país sufría las consecuencias de la crisis económica del lustro anterior y de la falta de una política de seguridad. En el período 1996-2001 la economía escasamente creció a un ritmo del 1% anual en promedio, y en 1999 se presentó el primer decrecimiento, de -4,3%, en casi un siglo. La confianza y, por lo tanto, la inversión y el consumo privado, decrecieron de manera continua en esos años y alcanzaron niveles históricamente bajos en 2000. El impacto social de la crisis fue enorme: el desempleo urbano superó el 20%, los ingresos de los hogares cayeron, especialmente los de los más pobres, y la pobreza y la desigualdad se dispararon. Cerca del 58% de la población colombiana era pobre en 2000 y el coeficiente de Gini saltó a 0,6. Entre 1995 y 1999, más de dos millones de colombianos ingresaron a la pobreza.

En 2002, el país no había podido recuperar el ritmo de crecimiento económico. Algunos analistas llegaron a decir que Colombia, después de la recesión, había perdido

la posibilidad de crecer, que se le había olvidado cómo hacerlo; argumentaban que el desempeño en materia de crecimiento estaba influido por la historia reciente y que, como esta había sido mala, no se podía esperar que la economía colombiana se recuperara en el corto plazo. Era la aplicación de la idea que los economistas llaman *histéresis* –es decir, el peso de la historia– al crecimiento y sus determinantes.

El Gobierno desde el principio tuvo una perspectiva diferente. El diagnóstico era claro: el problema era la pérdida de confianza en el país, porque la situación de seguridad interna era muy difícil. La inversión, tanto nacional como extranjera, buscaba otros horizontes o no se hacía, reduciendo las posibilidades de prosperidad y crecimiento. Uno de los principales activos de la tradición colombiana, la disciplina macroeconómica y fiscal, parecía también perdida. El ritmo de crecimiento del endeudamiento como proporción del PIB se tornó insostenible, al llegar a niveles del 54%, cuando sólo un lustro atrás era inferior al 30%. Como consecuencia, Colombia perdió su grado de inversión en los mercados financieros internacionales; los niveles de inversión se redujeron sensiblemente y los hogares empezaron a consumir menos por la incertidumbre que se generó. El país, por esta vía, había perdido la capacidad de crecer.

Desde el primer día, el Gobierno se propuso la ambiciosa meta de recuperar la confianza, condición necesaria para volver a crecer y mejorar así la calidad de vida de todos los colombianos. Para hacerlo, abordó tres políticas: la Seguridad Democrática, la reactivación económica y social, y la transparencia. Los resultados han sido notables.

Colombia está creciendo a un ritmo del 6%, tasa que se compara favorablemente con los mejores momentos en el desempeño económico de los últimos treinta años. Esto ha hecho que, por primera vez, el PIB per cápita supere los tres mil dólares. Lo más importante, sin embargo, es que el crecimiento promedio del período 2003-2006 alcanza el 5%; es decir quintuplica el observado de 1996 a 2001 y casi duplica el de toda la década de los noventa, que fue del orden del 2,8%. La recuperación del crecimiento económico ha ido de la mano de la reducción de la inflación, a niveles inferiores al 5%, también históricamente bajos.

Lo más importante es que, entre 2002 y 2005, el mayor crecimiento, combinado con buenas políticas sociales, logró reducir la pobreza en casi 10 puntos porcentuales (de 58% a 49%). Se logró sacar de las redes de pobreza a más de dos millones de compatriotas. Esto, sin contar con el efecto que tienen los subsidios públicos sobre la pobreza, el cual se ha estimado en cerca de 11 puntos. Al contabilizar este impacto, la pobreza sería del 38%. La pobreza extrema, por su parte, se redujo en 6 puntos porcentuales (de 21% a 14,7%), con lo cual dos millones de personas lograron superar esta penosa condición. Así mismo, la desigualdad del ingreso se redujo en cerca de 5 puntos y, aunque sigue siendo alta, estamos dando los primeros pasos para lograr una sociedad más igualitaria. Durante el período de alto crecimiento (2003-2006), el ingreso del 50% más pobre de la población creció cerca del doble que el

ingreso del 10% más rico; es decir, el 50% más pobre ganó participación en el PIB, mientras que el 10% más rico la perdió.

La mejora en los indicadores de pobreza y desigualdad ha estado mediada por una recuperación importante del empleo y los ingresos. El desempleo, por ejemplo, se ha reducido a niveles alrededor del 12% y los ingresos laborales han crecido cerca del 10% durante el período, con un comportamiento aún más positivo en los trabajadores más pobres.

Estos logros no se han conseguido solamente con crecimiento, sino con la aplicación de políticas sociales adecuadas. Se crearon 1,4 millones de nuevos cupos en la educación básica y media, la cartera del Icetex pasó de 500 mil a 800 mil millones de pesos, con lo cual aumentó la cobertura de la educación superior de manera importante. El Sena, que capacitaba un millón 100 mil estudiantes en 2002, pasó a cuatro millones en 2006, con un incremento de ocho millones de horas enseñadas. Se crearon ocho millones de cupos en el régimen subsidiado de salud –casi los mismos de todo el período 1993-2002–. Adicionalmente, se han reestructurado 128 hospitales. La falta de activos, entre ellos la vivienda de calidad, es uno de los principales problemas que enfrentan los pobres. Se han entregado 390 mil soluciones de vivienda y se han vinculado 3,1 millones de colombianos a los servicios de acueducto y 3,8 millones a los de alcantarillado. Las entidades de primer y segundo piso desembolsaron más de 7,8 billones de pesos en crédito, que beneficiaron a 32 millones de colombianos, y a un millón 800 mil personas con microcrédito. Como elemento fundamental de este desarrollo, el Conpes aprobó la política de la Banca de las Oportunidades con una inversión inicial de 120 mil millones de pesos, procedentes de la venta de Granbanco. El acceso a servicios financieros en el sector agropecuario se ha ampliado a través de instrumentos como el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) y el Incentivo de Capacitación Rural (ICR), por medio de los cuales se entregaron 14.431 incentivos por 131 mil millones de pesos para apoyar inversiones por 672 mil millones de pesos en plantaciones de cultivos de tardío rendimiento, adecuación de tierras e inversión en maquinarias y equipos, entre otros. Para romper los círculos de pobreza, este Gobierno decidió darle continuidad al Programa *Familias en Acción*. Al inicio de la actual administración 250 mil familias eran beneficiarias; hoy se tienen alrededor de 650 mil y la meta es llegar a un millón quinientas mil en 2007.

Dentro de esta recuperación de la confianza, combinada con políticas sociales exitosas y, en general, bien focalizadas hacia los pobres, la política de Seguridad Democrática no ha sido un fin, sino un camino para la reconciliación y la prosperidad. Ha sido un medio para recuperar este país para los colombianos, particularmente los pobres. En este sentido, fuera de los innegables logros en materia de preservación de la vida –reducción del 40% en los homicidios y 78% en los secuestros–, la política de Seguridad Democrática ha tenido un componente importante de política social, reflejado en recursos anuales por 1,5 billones de pesos para atender desplazados, reinsertados y familias guardabosques. En contra de la creencia popular, mientras el gasto militar se mantuvo en cerca del 3,6% del PIB entre 2002 y 2006, el gasto en los

principales programas sociales aumentó en un 0,6% del PIB en el mismo período, hasta ascender al 7,8% del PIB en 2006.

El Gobierno es consciente de que aún falta mucho por hacer, pero el país va por buen camino: los diversos indicadores así lo registran. La recuperación del crecimiento económico es un magnífico logro, aunque no el único: la reducción de la pobreza y de la desigualdad es aún más importante. Sigue siendo un reto pendiente la reducción del deterioro de los recursos naturales. Consolidar y profundizar los logros y la recuperación económica, social y ambiental es la tarea de los próximos cuatro años.

## **1.5 Crecimiento sostenido en beneficio de todos**

De manera muy general, dos preguntas determinan la arquitectura del Plan; la primera, cómo lograr que la tasa de crecimiento económico alcanzada en la actualidad sea sostenible en el tiempo; y, la segunda, cómo garantizar que los recursos económicos generados por un mayor crecimiento, efectivamente financien un mayor desarrollo, entendido de manera amplia: un mayor desarrollo económico, social, ambiental y político.

En el Plan se busca un equilibrio entre crecimiento y distribución. Ninguna democracia se sostiene en el largo plazo sin resultados en materia de cohesión social. El crecimiento, por sí solo, no elimina la pobreza. De otra parte, quienes han hecho énfasis en la distribución, dándole la espalda al crecimiento, han terminado por repartir pobreza. Hay que llevar de la mano el crecimiento con la distribución. En el Plan se busca crecimiento con cohesión social. Al Plan de Desarrollo lo guía la convicción de que se debe estimular un acelerado crecimiento, hacerlo sostenido en el tiempo y sostenible ambientalmente, y simultáneamente, superar la pobreza y construir equidad.

El Estado tiene que estar comprometido por igual con el crecimiento y con la equidad. Este Plan no toma ninguna de las dos posiciones dominantes en la teoría: la que se basa en que lo único importante es crecer, o la que relega el crecimiento y sólo le da importancia a la redistribución. El Plan tiene una vocación: un crecimiento económico vigoroso, con horizonte de largo plazo, y construcción veloz de equidad. El Plan es una política social estructural, un conjunto armónico de acciones sociales que deben producir positivos impactos en el bienestar.

El modelo que se propone es uno incluyente, tanto en términos sociales como en términos de inversión y crecimiento. Hay que proveer confianza al inversionista, y, a la vez, combatir la exclusión social. Esas dos premisas están relacionadas. La inversión privada es un medio para resolver los problemas sociales del país. No hay contradicción entre la tesis social de superación de la pobreza y construcción de la equidad, y la tesis económica de que el país sea atractivo a la inversión.

La democracia no es sostenible cuando se sustenta en un andamiaje socioeconómico excluyente; tampoco es sostenible cuando la dinámica de las ideas cursa por el camino de la lucha de clases. Lo que se busca es una Nación solidaria; una Nación en permanente debate, razón de ser del pluralismo democrático, pero sin antagonismos insuperables; con respeto a las decisiones democráticas, a pesar de que se mantengan las diferencias.

Hay que construir condiciones para fomentar confianza inversionista, para el crecimiento sostenido y vigoroso de la economía y, al mismo tiempo, para superar la pobreza y mejorar las condiciones de equidad. Para ello se deben hacer grandes esfuerzos en seguridad; en incremento del capital humano, físico y social, y el uso sostenible de su capital natural; en comercio internacional; en manejo macroeconómico; en tributación; en administración pública; en legitimación de las instituciones; y en una conciencia colectiva en la cual cada uno se sienta comprometido con la comunidad, en una actitud profundamente solidaria.

La competitividad se logra a partir de dos grandes transformaciones: el desarrollo del capital humano y del capital físico. La educación, la investigación, la aplicación de conocimientos, el capital físico y el humano, el crédito popular y el apoyo al emprendimiento son los pilares de la competitividad para aumentar el ingreso y mejorar su distribución.

El propósito de un crecimiento superior al 5% anual apunta a poder superar la pobreza y a empezar a demostrar mejores tendencias en contra de la desigualdad. La estrategia de lucha para la superación de la pobreza extrema, pilar de la política social durante el cuatrienio 2006-2010, es una iniciativa para llevar todos los instrumentos de política social a un universo amplio, 1,5 millones de familias, para reivindicarlas y para que logren evadir las trampas de pobreza en las cuales se encuentran.

En ese marco de confianza es fundamental, para la reactivación económica, que el país avance en el saneamiento fiscal, en su estabilidad macroeconómica y en la estabilidad en las reglas de juego. Tales elementos son los únicos garantes de que el crecimiento en efecto se dé, y de que las políticas sociales se puedan llevar a cabo. Es decir, son una condición necesaria para que la reducción de la pobreza y las mejoras en equidad se hagan realidad.

En la lucha por la estabilidad macroeconómica, se ha logrado un aumento de los ingresos del Estado y una disminución de sus gastos. Para aumentar los ingresos han sido muy importantes la mayor confianza del sector privado, el mejor comportamiento de la economía, la introducción de las reformas tributarias, el control de la evasión a través del Sistema Muisca y otros instrumentos.

Legado del anterior cuatrienio a la administración pública colombiana y a su economía es la *Reforma del Estado*, la cual se hizo con la visión de que Colombia tenga un crecimiento económico liderado por el sector privado, sin fomentar las



privatizaciones a ultranza, ni mantener entidades públicas ineficientes y poco transparentes, sólo por evitar el costo de cerrarlas, reestructurarlas o capitalizarlas.

Se prefirió la tesis del Estado sostenible, eficiente, transparente, que no obstaculiza, a la tesis de declinar el Estado y entregarlo todo al mercado. Se superó el debate polarizante y se buscaron nuevas soluciones, nuevas visiones con mejores resultados prácticos, que han creado una mejor atmósfera para el desarrollo del sector privado. Ejemplos hay muchos: los casos de Telecom e Inravisión, o la reestructuración de la red hospitalaria del país, que han mostrado los beneficios de adelantar procesos bien estructurados, desprovistos de ideologías, enfocados a la consecución de metas de eficiencia y buen servicio.

Un punto fundamental del Plan es consolidar la confianza. El Gobierno es muy cuidadoso en todos los pasos que da para no alterar esa confianza. Es una política de país: independientemente de sus discrepancias con el Gobierno, todos los colombianos debemos ayudar a consolidar la confianza en Colombia. La confianza, como factor de crecimiento, es más importante hoy que la mayoría de los otros activos.

A continuación se menciona brevemente literatura reciente sobre crecimiento y desarrollo –entendido de manera amplia–, que corresponde al sustento teórico sobre el cual se construye el Plan *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*.

### **1.5.1 Consideraciones sobre el crecimiento**

Colombia ha mejorado su capacidad institucional de manejo de los ciclos económicos de corto plazo. Las principales innovaciones en este sentido son: (1) un banco central independiente, que conduce la política monetaria bajo el marco denominado de *inflación objetivo*, que permite ser expansivo en la fase baja del ciclo, y que obliga a ser contractivo en la fase alta –inflacionaria– del ciclo; (2) un régimen de tasa de cambio, en esencia, flotante; y (3) aunque no se puede decir que la política fiscal tiene la flexibilidad necesaria para que pueda ser usada como instrumento contracíclico, sí se puede afirmar que los elementos explosivos que la caracterizaron en la segunda mitad de los años noventa han sido, en gran medida, conjurados.

De otra parte, hay elementos de recuperación estructural en el crecimiento actual, basados en una mayor percepción de seguridad, en la generación de la confianza y en el aumento de la inversión que esta ha traído. El crecimiento será sostenido si la solidez institucional se consolida.

El país tiene alternativas que serán radicalmente distintas si, durante los próximos 30 años, el producto crece al 2% o al 6%. Duplicar el ingreso cuando se crece al 2% toma 35 años, cuando se crece al 6% toma 11 años; por lo tanto, en los últimos cuatro años se ha adelantado el futuro en casi un cuarto de siglo; es decir, en una generación.

De manera interesante, los temas que resalta la literatura académica como cruciales para el crecimiento, son básicamente los mismos que los colombianos identificaron en el proceso de discusión de la Agenda Interna. Algunos de ellos son: ahorro e inversión en capital físico; ciencia, tecnología, innovación, conocimiento y capital humano; comercio internacional; demografía; e instituciones y políticas nacionales.

Los modelos más básicos de crecimiento (Solow, 1956) enfatizan la importancia del ahorro y la acumulación de capital. En consecuencia, el Plan promueve el ahorro y su canalización hacia la inversión productiva, generando incentivos para que los colombianos ahorren y para que los extranjeros traigan su ahorro a Colombia. El Plan no hace distinciones entre el ahorro nacional y el extranjero, ni entre el inversionista local y el extranjero: se trata de promover la inversión tanto local como extranjera.

Se enfatiza además en tecnología y política de competencia (Jones y Manuelli, 2005; Aghion y Howitt, 2005; Gancia y Zilibotti, 2005). Una vez montada una base empresarial, un motor esencial para inducir la innovación es la competencia: quien no siente la presión de la competencia, no se preocupa por mejorar sus prácticas productivas.

La idea de que la noción de capital de los modelos tradicionales de crecimiento, referida al capital físico, debe ser ampliada para incluir otros tipos de capital, en los cuales debe figurar de manera prominente el capital humano, es otro de los entendimientos básicos de la teoría moderna del crecimiento que este Plan recoge (Benhabib y Spiegel, 2005).

En una economía dinámica, la relación entre comercio internacional y crecimiento es compleja. Una integración con la economía internacional es favorable al crecimiento. Algunos canales que pueden transmitir las externalidades internacionales del conocimiento son el comercio, la inversión extranjera directa, la migración de personal clave y la imitación.

La literatura reciente hace énfasis en la relación entre transición demográfica y crecimiento (Galor, 2005): todos los procesos de aceleración del crecimiento han venido acompañados de una fuerte transición demográfica, que ha implicado, primero, una gran expansión de la población, cuando los factores de morbilidad y mortalidad de la población se han controlado; y luego, una reducción sustancial del crecimiento poblacional.

Fuera de la tecnología y el conocimiento, otro factor, al parecer más *fundamental*, que ha venido ganando mucha importancia para explicar el crecimiento es el marco institucional. Las instituciones económicas que estimulan el crecimiento económico emergen cuando: (1) las instituciones políticas asignan poder a grupos con interés en el respeto amplio a los derechos de propiedad; (2) crean restricciones efectivas a quienes detentan el poder; y (3) hay relativamente pocas rentas que puedan ser capturadas por quienes detentan el poder.

Un estudio reciente de Inglehart y Welzel (2005), basado en una masiva evidencia empírica recogida prácticamente en todo el planeta, señala que, detrás de un buen desempeño económico, hay un adecuado marco institucional, y que detrás de un buen marco institucional, hay un conjunto de valores adecuado.

### ***1.5.2 Consideraciones sobre el desarrollo***

Hoy en día se acepta que hay unos principios económicos básicos o *de primer orden* para lograr el desarrollo. La lista de Larry Summers, 2003 (citado por Rodrik, 2005) es la siguiente:

- Habilidad para integrarse con la economía global a través del comercio y la inversión
- Finanzas públicas sostenibles y moneda sana
- Ambiente institucional con respeto a los contratos y a los derechos de propiedad

La lista de Dani Rodrik [2005] es la siguiente:

- Protección de derechos de propiedad
- Respeto de los contratos
- Competencia basada en el mercado
- Incentivos apropiados
- Moneda sana
- Solvencia fiscal y sostenibilidad de la deuda

Rodrik (2005) sostiene que los principios económicos básicos se pueden satisfacer en una diversidad de arreglos institucionales. La unidad de los principios básicos y esa diversidad de los arreglos institucionales se puede describir en por lo menos tres niveles: el microeconómico, el macroeconómico y el social. Para cada uno de ellos se plantea un objetivo, unos principios universales, y unas preguntas para iluminar la posible diversidad institucional.

En términos *microeconómicos*, el objetivo es la eficiencia productiva estática y dinámica; sus principios universales son:

- Los derechos de propiedad: para asegurar que los inversionistas actuales y potenciales puedan retener el beneficio de sus inversiones.
- Los incentivos: para alinear los incentivos de los productores con los beneficios y costos sociales, y
- El imperio de la ley: para proveer un conjunto de reglas transparentes, estables y predecibles).

Las preguntas en torno a la diversidad institucional son: (1) ¿qué tipo de derechos de propiedad: privados, públicos, cooperativos?; (2) ¿qué tipo de régimen legal: derecho consuetudinario, civil, adoptar o innovar?; (3) ¿cuál es el balance adecuado entre competencia en mercados descentralizados e intervención pública?; (4) ¿qué tipos de instituciones financieras y de gobierno corporativo son más adecuados para movilizar el ahorro doméstico?; (5) ¿hay un papel público para estimular la generación y absorción de tecnología –protección de derechos de propiedad intelectual–?

En términos *macroeconómicos*, el objetivo es la estabilidad macroeconómica y financiera; sus principios universales son:

- Moneda sana: para no generar liquidez más allá del incremento en la demanda por dinero nominal a una tasa de inflación razonable;
- Sostenibilidad fiscal: para asegurar que la deuda pública permanezca “razonable” y estable en relación con los agregados nacionales; y
- Regulación prudencial: para evitar que el sistema financiero asuma demasiado riesgo.

Las preguntas en torno a la diversidad institucional son: (1) ¿qué tan independiente debe ser el banco central?; (2) ¿cuál es el régimen de tasa de cambio apropiada: dolarización, fijación ajustable, flotación controlada, flotación pura?; (3) ¿debe ser la política fiscal restringida por reglas?, en tal caso, ¿cuáles serían las reglas adecuadas?; (4) ¿cuál debe ser el tamaño de la economía pública?; (5) ¿cuál es el aparato regulatorio apropiado para el sistema financiero?; (5) ¿Cuál es el tratamiento regulatorio apropiado para las transacciones de la cuenta de capital?

En términos de *política social*, el objetivo es la justicia distributiva y la reducción de la pobreza; sus principios universales son:

- La focalización: para los programas redistributivos deben ser focalizados tanto como sea posible en los beneficiarios deseados; y
- La compatibilidad de incentivos: para los programas redistributivos deben minimizar las distorsiones en los incentivos.

Las preguntas en torno a la diversidad institucional son: (1) ¿qué tan progresivo debe ser el sistema tributario?; (2) ¿deben ser los sistemas pensionales públicos o privados?; (3) ¿cuáles son los puntos de intervención adecuados: sistema educacional, acceso a la salud, acceso al crédito, mercados laborales, ¿sistema tributario?; (4) ¿cuál es el papel de los *fondos sociales*?; (5) ¿redistribución de dotaciones: reforma agraria, dotaciones en el momento de nacer?; (6) ¿organización de los mercados laborales: descentralizados o institucionalizados?; (7) modos de provisión de los servicios: ONG, arreglos participativos, etc.

En síntesis, el hecho de que se tengan los principios económicos básicos claros, no implica que se tenga claridad sobre cómo se deben implementar en términos institucionales. La forma como en este Plan se interpreta la anterior literatura es de la

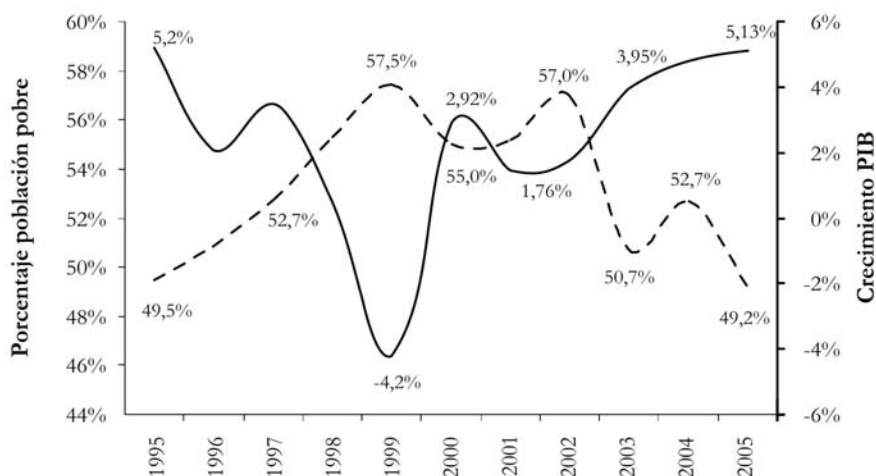
siguiente manera: hay unos principios económicos básicos, que se deben respetar; sin embargo, cada país tiene el derecho, y quizás la obligación, de desarrollar unas formas institucionales propias, que den expresión adecuada a los principios económicos básicos. Esta es, en gran medida, la principal tarea de este Plan.

## 1.6 Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso

En este apartado y con el fin de cerrar esta introducción, se presentan con más detalle la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, eje central de este Plan de Desarrollo.

En muchas partes del mundo el crecimiento económico sostenido se ha logrado traducir en una reducción de la pobreza (para Colombia, ver el gráfico 1.1). Esto se ha logrado principalmente en los países donde el buen desempeño económico ha sido específicamente acompañado por un conjunto de políticas y estrategias orientadas a combatir la pobreza extrema. La evidencia muestra que los grupos más pobres de la población resultan beneficiados al implementarse políticas de focalización de gasto público que complementan los beneficios implícitos de un mayor crecimiento.

**Gráfico 1.1**  
**Relación entre pobreza y crecimiento**



Fuente: DNP-MERPD-Dane.

A su vez, el crecimiento económico y las políticas de gasto deben ir acompañados de instituciones de buena calidad, que generen incentivos para que las personas que viven en condiciones de pobreza salgan de ella.

En un nivel académico, existen corrientes de pensamiento que reconocen al crecimiento como el principal vehículo para reducir la pobreza, pero advierten que la generación de altas tasas de crecimiento de largo plazo puede llevar a una mayor desigualdad en el corto plazo, en tanto la sociedad completa su transición hacia un

nivel de mayor prosperidad –esto es lo que se ha conocido como la curva de Kuznets–. No obstante, la puesta en práctica de políticas de erradicación de la pobreza permite que, durante el período de transición, se presente una reducción de la desigualdad, por la vía de mejorar la educación y por el incremento en la valorización del capital humano.

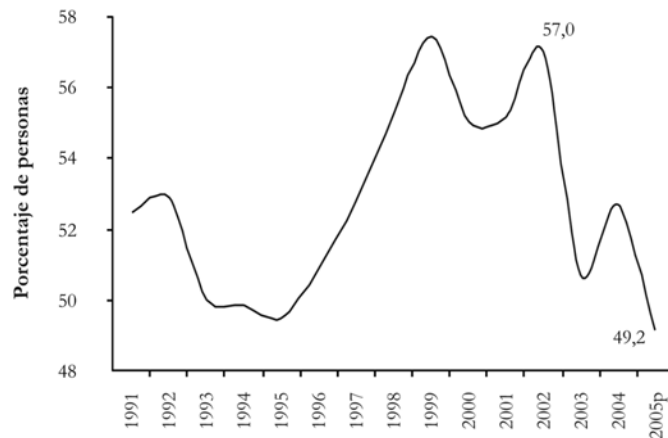
En la siguiente sección se muestra que el crecimiento tiene efectos positivos sobre la reducción de la pobreza. En particular, se destaca que aquél puede servir como medio de financiamiento de políticas de gasto público orientadas a reducir, en una primera instancia, la pobreza y, luego, la desigualdad. Por lo tanto, la lucha para la superación de la pobreza depende de los recursos disponibles y de la calidad de las políticas.

El Plan de Desarrollo plantea una estrategia para la reducción de la pobreza extrema. Colombia tiene hoy capacidad para enfrentar este problema; sin embargo, es importante hacer una mejor focalización y articulación de los diferentes servicios sociales para compatibilizar ese propósito con la disponibilidad de recursos fiscales.

### ***1.6.1 Canales de transmisión del crecimiento hacia la pobreza, determinantes y trampas de la pobreza***

Durante la crisis de finales de la década pasada y comienzos de la presente, la pobreza en Colombia aumentó del 51% al 57,5% (Gráfico 1.2), es decir, el número de pobres aumentó en 3,7 millones de personas (Núñez, Ramírez y Cuesta, 2005). Tal situación fue más crítica en las áreas rurales, donde la pobreza aumentó del 70% al 78%. No obstante, gracias a la mejora en el crecimiento económico de los últimos años la pobreza descendió del 57% al 49,2%, según cifras de la Misión para la Erradicación de la Pobreza, cifra similar, o aún más baja, que las tasas observadas a comienzos de los años noventa. Sin embargo, este nivel sigue siendo demasiado alto para Colombia, si se tiene en cuenta el tamaño de su economía y el nivel de gasto público con el cual se atienden las diferentes necesidades de la población.

**Gráfico 1.2**  
**Evolución de la pobreza**



Fuente: DNP-MERPD-Dane.

Existen varios canales a través de los cuales el crecimiento económico afecta las tasas de pobreza; el primero es el mercado laboral, ya sea a través de mejoras en el nivel de ingresos o simplemente reduciendo el desempleo, el cual golpea con mayor énfasis a los más pobres; el segundo es el mejoramiento de los activos o dotaciones de los hogares; el tercero es la posibilidad de que las familias puedan aprovechar toda su potencialidad para generar ingresos y se involucren en proyectos de mayor rentabilidad; finalmente, el crecimiento, acompañado con buenas políticas de gasto focalizado, permite romper los diversos círculos que perpetúan la pobreza.

Con respecto al primer canal, se sabe que el principal síntoma del aumento de la pobreza es el incremento de la tasa de desempleo y la caída en los ingresos laborales de los hogares. Durante la última crisis se presentaron varios efectos nocivos para la economía en donde resultaron muy golpeados los hogares más pobres; (1) la tasa de desempleo en Colombia aumentó a niveles superiores del 20%; (2) las mujeres y los hombres vieron reducir su ingreso en un 4,6% y en un 12,7%, respectivamente; (3) aumentó la tasa de participación en el mercado laboral de los jóvenes y niños en edad escolar, y esto tuvo como consecuencia una disminución en el número de años promedio de educación de la población –en el período 1996-2000 este número aumentó en 7,2%, mientras que en el período siguiente, 2000-2004, sólo creció 3% (ver Núñez y Cuesta, 2006)–. Por lo tanto, el efecto dinamizador que tiene el crecimiento sobre el mercado laboral es importante para disminuir los efectos nocivos que en él se presentan.

En cuanto al segundo canal, se sabe que los hogares más pobres no pueden salir de su estado por la falta de capital de trabajo y de acceso al crédito. Estas familias se ven abocadas a acudir a los sistemas informales, donde pagan tasas elevadas que absorben

una buena porción de sus ingresos. En las zonas rurales, las familias pobres tiendan a sobreutilizar la poca tierra que tienen, hasta agotarla, como sucede en muchas zonas de minifundio; en consecuencia, el agotamiento de los recursos los conduce a migrar a otras regiones o a los cinturones de miseria de las ciudades.

En cuanto al tercer canal, la ausencia de aseguramiento para enfrentar situaciones de desempleo y otros siniestros familiares, lleva a que los hogares pobres tomen decisiones económicas de *bajo* riesgo pero también con un bajo retorno, lo cual los perpetúa en su estado de pobreza. Adicionalmente, existen otros círculos de refuerzo de las condiciones de pobreza como la violencia, la localización en zonas marginadas del campo y las ciudades, la imposibilidad de formalizarse y el uso irracional de los pocos recursos con que se cuenta.

Para aprovechar los canales que permiten la reducción de la pobreza gracias a un mayor crecimiento económico, se han desarrollado programas de atención integral a las familias más pobres, los cuales se caracterizan por los siguientes aspectos: integran toda la oferta de servicios y subsidios del Estado, son temporales, permiten una utilización más eficiente de los recursos del Estado y se les puede hacer monitoreo más fácilmente. El reto es hacer una transición de algunos de sus miembros hacia la formalización: para ello se requiere el debido acompañamiento, el mejoramiento del sistema de información de demanda laboral, y el desarrollo de programas de empleo llevados a cabo conjuntamente con el sector privado, en los cuales sea posible acumular experiencia y capital humano.

El éxito de estos programas depende de que: (1) ellos generen los incentivos correctos, es decir, generen incentivos para salir de la pobreza, no para permanecer en ella; (2) atiendan, principalmente, los casos de pobreza extrema; y (3) atiendan las mayores vulnerabilidades de los pobres antes choques económicos internos o externos con instrumentos de emergencia adecuados.

### **1.6.2 Desigualdad y crecimiento**

¿Cuál es la relación entre desigualdad y crecimiento? Esta pregunta se puede partir en dos componentes; el primero se preguntaría cuál es el efecto de la desigualdad sobre el crecimiento; y el segundo, cuál es el efecto del crecimiento sobre la desigualdad.

Con respecto al efecto de la desigualdad sobre el crecimiento, la visión tradicional es que la desigualdad es buena para el crecimiento, porque produce los incentivos para que los individuos se esfuercen más; sin embargo, un enfoque más reciente resalta que una desigualdad extrema puede ser mala para el crecimiento. Bajo este enfoque, las políticas para la reducción de la desigualdad se justifican, no sólo por la deseabilidad intrínseca del objetivo de una sociedad más equitativa, sino también por sus positivos efectos sobre el crecimiento.



Las nuevas teorías sobre este tema enuncian que la existencia de mayor equidad en la distribución del ingreso permite que las personas con menores recursos tengan acceso a mayores posibilidades de acumulación de capital humano y físico. Lo anterior redundaría en nuevas fuentes de crecimiento de largo plazo a partir de la inversión y de la innovación, a la vez que mejora la estabilidad macroeconómica, gracias a la diversificación en las fuentes de ingresos de los países.

Estas nuevas ideas identifican a la desigualdad como un elemento que impide el desarrollo de proyectos de inversión, por problemas en el acceso a recursos para los sectores menos favorecidos. Éstos, al no contar con grandes acervos de capital o colaterales para responder a las obligaciones que contraen, pueden enfrentar severos problemas de acceso al crédito.

La solución de tales problemas requiere una política estatal enfocada en dos ámbitos: la redistribución de los ingresos y el acceso a recursos de financiamiento. En primer lugar, el Estado debe promover la acumulación de capital humano, enfocándose en la actualización tecnológica y en la adaptabilidad de la fuerza laboral; también debe crear un ambiente propicio para la creación de nuevos proyectos productivos que absorban la fuerza laboral excedente.

En segundo lugar, debe mejorar el acceso al crédito a los sectores menos favorecidos, poniendo especial énfasis en la transparencia del mercado de crédito, es decir, en el monitoreo de los proyectos de inversión y los mecanismos de protección al prestamista<sup>1</sup>.

La sostenibilidad del crecimiento a largo plazo depende, en gran parte, de las políticas de acumulación de capital humano, ya que éste es el vehículo más efectivo para corregir la desigualdad, mejorar el acceso a oportunidades de todos los individuos y fortalecer la democracia. Por ello, la necesidad de lograr las coberturas universales en salud y educación y las reformas en la educación superior y el desarrollo de la Banca de las Oportunidades están totalmente justificadas por la urgencia de consolidar el crecimiento de la economía y el mejoramiento de los índices de equidad.

Con respecto al efecto del crecimiento sobre la desigualdad, nuevamente la visión tradicional es que el crecimiento produce desigualdad –por lo menos en su fase inicial–. Sin embargo, un examen rápido de la experiencia histórica muestra cómo los países que han logrado alcanzar un desarrollo integral, han logrado crecer sin tener niveles de desigualdad extrema. En otras palabras, es posible un crecimiento sin elevada desigualdad.

---

<sup>1</sup> Las decisiones de una generación tiende a afectar el bienestar de las generaciones futuras. Tal es el caso de la lucha contra la inflación, la inversión en educación, el uso de los recursos ambientales, el ahorro para las pensiones y las mismas decisiones de ahorro e inversión. Todas estas decisiones se toman en un momento dado y las consecuencias las verán las generaciones del mañana.

Existe evidencia que muestra cómo a medida que las economías crecen, la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados tiende a incrementarse. Este resultado se convierte en un reto para los gobiernos, que se enfrentan a la necesidad de reducir los niveles de desigualdad, pero también requieren estimular la generación de conocimiento y el cambio técnico para elevar la tasa de crecimiento económico.

Sin embargo, en lo referente al tema educativo, se debe tener en cuenta que, si bien el cambio tecnológico es un elemento generador de desigualdad en los ingresos salariales, este fenómeno tiende a revertirse en la medida en que se populariza el uso de nuevas tecnologías y se mejora el acceso a la educación de las familias más pobres. Por esta razón, los esfuerzos educativos no sólo se deben circunscribir a capacitar a los nuevos profesionales con las últimas tecnologías, también deben buscar la actualización de la fuerza laboral existente. Aunque la industria puede hacer inversiones importantes en el campo educativo, el Estado cuenta con economías de escala que le permiten producir capital humano con menores costos para la sociedad y con una mayor cobertura poblacional.

Por último, hay una discusión sobre el nivel en el cual debe operar la igualdad. ¿Qué es lo relevante a la hora de hablar de igualdad: la igualdad de ingresos o la igualdad de oportunidades? Si es lo segundo, entonces, ¿de qué clase de oportunidades se habla?; por último, ¿se puede lograr la igualdad de bienestar?

En el tema de desigualdad se justifica la intervención del Estado a partir del principio de igualdad de oportunidades y del efecto negativo que tiene la desigualdad sobre el crecimiento económico. Hay factores que definen desde el principio el destino y el bienestar de los seres humanos, dentro de los cuales se pueden citar el origen económico y social, las posibilidades de educación y de progreso, y muchos eventos personales –como enfermedades, accidentes y otros siniestros–, que en gran parte están determinados por el mismo origen socioeconómico de las personas. Factores como éstos, así como otros que no están bajo el control de la sociedad ni de las personas, son los que permiten argumentar que el Estado debe cumplir con una función compensadora y, por lo tanto, sus acciones y políticas deben concentrarse sobre las personas más pobres, incluso cuando muchos de sus resultados no sean evidentes en el corto plazo.

Las transferencias para educación y, en general, para acumulación de capital humano, deben tener una relación directa con las desventajas sociales y culturales. Es decir, quienes tienen menores oportunidades económicas y sociales deben ser más beneficiados que quienes sí las tienen. El énfasis de los recursos públicos debe ser ese y no otro; no obstante, por el bien del crecimiento y el desarrollo económico, debe haber un equilibrio entre los méritos, la eficiencia y las políticas sociales dirigidas a los menos favorecidos. Por ello, el contenido mínimo de las acciones del Estado debe ser garantizar la igualdad de oportunidades bajo el principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley y la erradicación de la pobreza extrema vía la acumulación de capital humano.

## 1.7 La arquitectura del Plan

En este capítulo se ha presentado la visión general sobre el Estado Comunitario, la estrategia de crecimiento y desarrollo. El Capítulo 2, referido a la seguridad democrática, se puede entender como una propuesta de desarrollo, tanto social como político. En el Capítulo 3 se incluyen nuestras propuestas de política para generar desarrollo social. En el Capítulo 4 se estudian los requerimientos para lograr un crecimiento elevado y sostenido. El Capítulo 5 describe las acciones públicas y privadas de gestión ambiental y del riesgo, necesarias para promover el desarrollo sostenible del país. El Capítulo 6 reúne las propuestas para el aumento de la eficiencia y transparencia del Estado, y para mejorar algunos aspectos del funcionamiento democrático, de modo que se consolide la institucionalización del Estado Comunitario. En el Capítulo 7 se discuten, con cierta profundidad, dimensiones especiales del desarrollo, que por su importancia merecen un tratamiento especial: (1) equidad de género, (2) juventud, (3) grupos étnicos y relaciones interculturales, (4) la dimensión regional, (5) ciencia, tecnología e innovación; (6) cultura y desarrollo; (7) demografía y desarrollo; (8) la economía solidaria y (9) la política exterior y migratoria. Finalmente, el Capítulo 8 incluye el Plan de inversión, pública y privada, consistente con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*.

El plan plurianual de inversiones asciende a 228,6 billones de pesos de 2006. De este monto, las inversiones del Presupuesto General de la Nación suman 79,2 billones de pesos, los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado ascienden a 18,9 billones de pesos, el Sistema General de Participaciones aporta 72,6 billones de pesos y el sector privado 57,8 billones de pesos. Los cuadros del Capítulo 8 presentan en forma detallada las inversiones, por fuente de financiación y por año, de un lado, según los objetivos y estrategias agrupadas de acuerdo con los Capítulos del 2 al 7 de este Plan, y, de otro lado, clasificadas por sectores.