

# Fundamentos teóricos y perspectivas macroeconómicas del plan de desarrollo

**LUIS EUDORO VALLEJO**  
Profesor de Economía -UPTC

Fecha de recepción: 23 de octubre de 2007  
Fecha de Aceptación: 14 de diciembre de 2007

## RESUMEN

En el artículo se analizan los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 Estado Comunitario: Desarrollo para todos; de igual manera, se hace una interpretación del marco teórico implícito en el mismo, al final se describen las consideraciones macroeconómicas presentes en el Plan. En el primer punto se examinan los aspectos relevantes y las estrategias a seguir para alcanzar las metas deseadas; en el segundo se contrastan los lineamientos del Plan con el consenso de Washington, pero se enfatiza, en que para lograr un crecimiento alto y sostenible, se utilizan elementos propios de la teoría del crecimiento endógeno. En el tercer punto se estudia la interrelación de las diferentes variables y las políticas a implementar para alcanzar los objetivos de política económica planteados.

**Palabras clave:** Estado comunitario, seguridad democrática, crecimiento económico, sostenibilidad fiscal, estabilidad macroeconómica y reducción de la pobreza.

## ABSTRACT:

In the article analyzed the objectives of the National Plan of Development 2006 – 2010 communitarian State: Development for all; of equal way, an interpretation of implicit the theoretical frame in the same one becomes, in the end describes the present macroeconomic considerations in the Plan. In the first point the excellent aspects and the strategies are examined to follow to reach the wished goals; in the second one resists the lineamientos of the Plan with the consensus of Washington, but it is emphasized, in which it stops to obtain a high and sustainable growth, are used own elements of the theory of the endogenous growth. In the third point one studies the interrelation of the different variables and the policies to implement to reach the raised objectives of economic policy.

**Key words:** Communitarian state, democratic security, economic growth, fiscal sustainability, macroeconomic stability and reduction of the poverty.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 *Estado Comunitario: Desarrollo para todos*, a diferencia de otros planes no fue tan controvertido y discutido desde el punto de vista académico, como lo fueron los anteriores desde que existe la Planeación en Colombia. Empero, en el Congreso de la República hubo debates interesantes, pero al final se aprobaron los grandes lineamientos y propuestas señaladas por el Gobierno. Sin embargo, a última hora los congresistas le agregaron algunos proyectos y programas que han sido objeto de recriminaciones por el propio ejecutivo. Es posible que el interés de los académicos no se haya manifestado como en otros planes, porque los objetivos y los lineamientos centrales son la prolongación de lo que había propuesto el presidente Uribe Vélez en su primera administración.

De hecho, el centro nodal sigue siendo el concepto de Estado Comunitario. En el documento se afirma que se concibe el Estado Comunitario como el mecanismo que permitirá un desarrollo sostenible que beneficie a todos y a las generaciones futuras. Desde luego que si bien,

en comparación con el año 2002, se han logrado algunos avances en los indicadores sociales, falta mucho por hacer, si tenemos en cuenta los niveles de pobreza y desigualdad imperantes en el país; mientras que las ganancias obtenidas por buena parte del empresariado nacional y extranjero en los últimos cinco años es considerable.

El artículo se ha dividido en tres partes: en la primera se hace un análisis de los objetivos que plantea el Plan de Desarrollo, destacando los puntos relevantes y las estrategias a seguir para alcanzar las metas deseadas. Si bien se describe cada objetivo, también, se realizan los comentarios y las críticas pertinentes. En la segunda, se examina el marco teórico que inspira el Plan, haciendo alusión a que el documento se fundamenta en el Consenso de Washington destacando que en el actual plan, para mantener altas tasas de crecimiento económico se recurre a conceptos propios de la teoría del crecimiento endógeno, como son el ahorro, el capital humano, la investigación y el desarrollo (I + D) y las instituciones.

En la última parte se describen las consideraciones macroeconómicas presen-

tes en el plan, mostrando cómo los objetivos de la política macroeconómica tales como metas de crecimiento económico, inflación, desempleo y comportamiento del sector externo se interrelacionan, y se utiliza una serie de instrumentos para alcanzar los objetivos deseados.

## 2. Objetivos del plan

En el Plan de Desarrollo de la segunda administración del presidente Álvaro Uribe Vélez se mencionan cuatro objetivos a saber: seguridad democrática, equidad social, crecimiento económico ambientalmente sostenible e incremento de la transparencia y eficiencia del Estado, los cuales coinciden con los de la primera administración.

En el actual Plan, como en el anterior, el concepto de Estado Comunitario es el principio básico. En el Plan se define el Estado Comunitario en los siguientes términos: de un lado “como el instrumento para dar desarrollo al concepto constitucional del Estado Social de Derecho” y, de otro lado, como el ente que facilita “la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, en su ejecución y su supervisión” (DNP, 2007: 7). De hecho si se compara el concepto de Estado Comunitario del actual Plan con el del anterior, en el presente se excluyó, lo relacionado con: “un Estado Gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos” (DNP, 2002: 15), ya que dicho concepto fue uno de los más criticados en el plan anterior, hasta el punto que la Contraloría General de la República (CGR 2003) planteó que la inclusión de la característica gerencial era algo ambiguo, que parecería acce-

sorio, que no afecta el punto nodal del Estado Social de Derecho como es el reconocimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales presentes en dicha concepción.

Si bien en el actual Plan se afirma: “la participación ciudadana es, a su vez, connatural al Estado Comunitario: es garante 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” (DNP, 2007: 7), en la práctica la participación ciudadana en la toma de decisiones ha sido insignificante.

Se podría argumentar, por parte del Gobierno, que dicha participación se hace efectiva en los consejos comunitarios que el ejecutivo organiza con frecuencia en las diferentes regiones del país; sin embargo, lo que se observa es todo lo contrario, de lo que se dice en la cita inmediatamente anterior, ya que en los consejos comunitarios la participación de la gente del común que quiere expresar sus inquietudes no es fácil, debido a que el acceso a los recintos donde se realiza la mencionada actividad es restringida, y si pueden entrar y participar, el presidente Uribe, a las objeciones o críticas responde con evasivas o, simplemente, los interrumpe antes de que terminen.

De igual manera, en los consejos comunitarios, lo que menos existe es “prudencia en los compromisos”, ya que muchas veces las decisiones y los acuerdos del Gobierno con las comunidades no se cumplen, hasta el punto que cuando se realiza un nuevo consejo comunitario en

la misma región, salen a flote las quejas o reclamos por el incumplimiento de lo pactado antes.

El concepto de Estado Comunitario, lo planteó el presidente Uribe, desde su primera administración; pero a pesar de ello, no se ha realizado un diagnóstico claro y preciso de lo que significa dicha concepción en lo referente a la participación de la ciudadanía. Se reconoce la importancia de dicha participación, pero no se evalúa cuál es la situación actual de la misma. Algo similar ocurre con la participación comunitaria, la cual adolece de una valoración, que permita examinar su injerencia en los temas relacionados con las entidades territoriales que contribuyan al desarrollo local y regional, elemento necesario de la autonomía regional, y que constituye un rasgo esencial del Estado Comunitario descentralizado.

Como no existe un diagnóstico de la forma en que participa la ciudadanía y cuál es su importancia en una sociedad democrática “es necesario estimular la participación y promover la organización de la comunidad, su intervención en las políticas que las afectan, en las veedurías y el control, con respaldo en las mismas organizaciones. En otras palabras, el Estado Comunitario debe asegurar su legitimidad reconociéndole a la sociedad civil su calificativo de corresponsable en la construcción, formulación, gestión y desarrollo de las políticas públicas (CNP, 2003: 17).

En cuanto al primer objetivo, ofrecer seguridad democrática, en el actual plan, al igual que en el anterior, es fundamental. En el plan se la define de la siguiente forma: “una política de recuperación

de 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” (DNP, 2007: 9)

En otros apartes del Plan, y cuando hace referencia a la seguridad democrática, se afirma que la misma es una política integral ya que, de un lado, combate la inseguridad y la actividad terrorista, y, de otro, realiza atención social en la zona de conflicto. Esto último es muy discutible, ya que después de cinco años de gobierno si bien las fuerzas militares han desplegado toda una ofensiva en dichas zonas, la atención social ha sido insignificante por no decir nula. En las regiones más conflictivas de este país la presencia del Estado con proyectos sociales como escuelas, puestos de salud, vías de comunicación, entre otros, es insignificante.

La seguridad democrática ha generado un incremento sustancial del gasto militar y no solo ha descuidado la atención social en las zonas con presencia guerrillera sino, en todo el país, si atendemos a las siguientes observaciones que hacen José Fernando Izasa y Diógenes Campos (2007: 3), quienes afirman: “para el año 2008 está previsto que de los 566.084 cargos públicos que se atienden con cargo al presupuesto central 459.687, el 81,2% estará ocupado por servidores públicos asignados a las labores de defensa, seguridad y policía.

El 58,4% del total de sueldos y salarios que se pagarán en el 2008 con cargo al presupuesto central, ha sido asignado al Ministerio de Defensa.

El gasto en defensa es igual a la suma de todas las transferencias en salud, educación y saneamiento ambiental. De los 3,56 billones previstos para inversión total del Gobierno Nacional 2,3 billones, es decir el 65%, se destina a inversión en equipo militar. Es conveniente aclarar que un billón aquí significa un millón de millones”.

Como puede inferirse la política de seguridad democrática no ha sido integral sino que ha estimulado considerablemente el gasto militar. La militarización del país es creciente, de allí que “bajo la amenaza de la insurgencia y el manto de la política de seguridad democrática, el presupuesto destinado a la guerra ha aumentado de 2 puntos del PIB en 1990 al 6,3% para el año 2008” (Isaza, 2007: 2). Este último dato es interesante si se compara con lo que se destina E.U. para gasto militar ya que solo representa el 4% de su PIB y eso que aquí se incluye la guerra de Irak y toda la intervención armada de dicho país en el mundo (Molano, 2007).

En relación con el segundo objetivo, equidad social, el Plan de Desarrollo evaluó los cambios sociales presentados en el país en los últimos años y considera que “la educación, la investigación, la aplicación de conocimiento, el capital físico y el humano, el crédito popular y el apoyo al emprendimiento serán los pilares de la competitividad que aumenten el ingreso y mejoren su distribución”, de otro lado, también señala: “en términos de política social, el objetivo es la justi-

cia distributiva y la reducción de la pobreza. Los principios universales son (1) la focalización (los programas redistributivos deben ser focalizados tanto como sea posibles en los beneficios deseados), y (2) la compatibilidad de los incentivos (los programas redistributivos deben minimizar las distorsiones en los incentivos” (DNP, 2000: 19, 20).

De hecho, para lograr una sociedad más justa no es suficiente el crecimiento, es indispensable una distribución más equitativa; si bien en el plan se reconoce que no necesariamente el crecimiento conduce a reducir las desigualdades imperantes y se enuncia una serie de proyectos de corte asistencialista, no se ataca a fondo la pobreza y la desigualdad.

Por ello es válido el planteamiento que hace el Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID- de la Universidad Nacional en su trabajo de investigación Bienestar y Macroeconomía 2002/2006 cuando sostiene que la inequidad nacional y la pobreza seguirán presentes en el país, hasta tanto el crecimiento económico, no vaya acompañado de medidas efectivas de redistribución de ingresos. Para sustentar dicha afirmación enuncia una serie de factores estructurales entre los que destaca: 1) la pobreza tiene un comportamiento cíclico: disminuye cuando aumenta el crecimiento y se incrementa en épocas de bajo crecimiento; 2) la concentración de la propiedad rural: 0,06% de los propietarios públicos y privados acaparan el 53,5% de la tierra registrada catastralmente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); 3) la concentración de la tierra urbanizable en las ciudades es considerable, ya que 36.019 propietarios son

dueños en promedio de 5 hectáreas, a pesar de que el país tiene un déficit de 2,5 millones de viviendas; 4) la concentración accionaria es tal vez la más acentuada debido a que el 0,2% de los accionistas tiene el 80% de capital bursátil. Y en cuanto a la generación de empleo -que podría ser otro elemento que contribuya a la equidad- en el trabajo del CID de 2007, en especial el capítulo desarrollado por Ricardo Bonilla, el autor, a partir de un manejo cuidadoso de las estadísticas laborales, llega a la conclusión de que en los últimos años el crecimiento económico no ha generado empleo suficiente y de calidad.

En relación con el tercer objetivo, crecimiento económico ambientalmente sostenible, en el documento del DNP, después de evaluar el crecimiento económico, la inversión privada, el empleo y la pobreza en los últimos años, plantea que el crecimiento económico es indispensable para recuperar el bienestar material, por ello afirma: “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” (DNP, 2007: 15).

Para el Gobierno lo importante es obtener un crecimiento económico alto y sostenido, se aspira que para el periodo 2006-2010, la economía crezca en promedio a una tasa no inferior al 5%, para ello es pertinente que tanto las políticas monetaria y fiscal sean expansivas sin generar presiones inflacionarias y, además, con el fin de estimular los flujos de inversión extranjera y así superar las deficiencias en infraestructura estraté-

gica (la cual se convierte en un obstáculo al crecimiento económico), el Gobierno aspira a realizar transformaciones sustanciales en los sectores minero, de transporte, de servicios públicos y de telecomunicaciones. Igualmente, se propone la inserción de la economía nacional en la economía mundial y un estímulo considerable a la formación de capital humano, en especial en Maestrías y Doctorados. De hecho, también se reconoce, que debe generarse un marco institucional y político que sea propicio para el crecimiento.

Por último, cuarto objetivo, incremento de la transparencia y eficiencia del Estado, en él se afirma que para alcanzar tanto el crecimiento a los niveles enunciados antes como la generación de empleo de calidad; la equidad, solo es posible si la administración pública, a todo nivel, logra altos niveles de eficiencia, por lo anterior en la Ley del Plan se afirma: “un mejor Estado al servicio del ciudadano en el cual se consoliden el modelo democrático y los mecanismos de participación, se reestructure y fortalezca la administración de justicia, se posibilite la intervención del Estado a través de funciones de planeación, promoción, regulación, control y participación en actividades empresariales y en un marco de eficiencia y transparencia. Además, se buscará mejorar la calidad y eficacia del ejercicio del control fiscal para la correcta inversión y manejo de recursos del Estado (DNP, 2007: 2).

Se dice en el plan que lo ideal es un Estado sostenible que sea eficiente en su gestión y que tenga aprobación popular, no se trata del desmantelamiento del Estado pero tampoco que se llegue a un anacrónico burocratismo.



### 3. Fundamentos teóricos del plan nacional de desarrollo

Como se describió antes, los objetivos del actual Plan de Desarrollo son idénticos a los del anterior, lo mismo se puede afirmar de los elementos centrales. Desde luego con algunos matices, acordes con la situación actual. Por ello en el “Plan de Desarrollo Estado Comunitario: desarrollo para todos”, se puntualiza: “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” (DNP, 2007: 10, 11).

Por lo anterior, se puede afirmar, que en el plan hay continuidad del modelo de desarrollo y de las políticas económicas prevaletes en el país desde inicio de los años noventa, fundamentadas en la corriente neoliberal y en el Consenso de Washington.

Si retomamos los enunciados del Consenso de Washington (Williamson, 1998) y los confrontamos con los elementos determinantes del plan de desarrollo se encuentra una gran coincidencia, veamos lo enunciados del mencionado Consenso:

1. Disciplina fiscal: el déficit público debe ser reducido.
2. Prioridad en el gasto público: el gasto social debe estar orientado a subsidiar la salud y la educación.
3. Reforma tributaria: la base tributaria debe ampliarse evitando la evasión de impuestos, aumentando los im-

puestos indirectos, y reduciendo los directos.

4. Liberalización financiera: las tasas de interés deben fijarlas el mercado y debe eliminarse todo tipo de subsidios y de tasas de interés preferenciales.
5. Tipos de cambio: el tipo de cambio debe ser competitivo y estable.
6. Liberalización del comercio exterior: el desmonte de restricciones a las importaciones como son los aranceles y las medidas administrativas.
7. Estímulo a la inversión extranjera directa: la eliminación de las barreras a la entrada de capital extranjero
8. Privatización: el Gobierno debe marginarse de la actividad productiva y debe estimular la privatización de las empresas públicas.
9. Desreglamentación: las regulaciones o los condicionamientos para la creación de nuevas empresas deben reducirse al máximo.
10. Derechos de propiedad: los derechos de autor deben ser respetados y aplicados tanto en el sector formal como en el informal para así estimular el crecimiento.

Si contrastamos los objetivos y las estrategias el plan de desarrollo con los principios neoliberales y con el decálogo del Consenso de Washington, se observa una gran compatibilidad y la iniciativa del Gobierno es continuar con la reducción del tamaño del Estado, por medio de medidas tendientes a eliminar o fusionar entidades estatales, la



privatización de los servicios sociales y además permitir que las fuerzas del mercado determinen las actividades tales como educación, salud, servicios públicos y recreación.

El plan continúa con políticas que se remontan a los años noventa como son el énfasis en el mercado, en la desregulación, en la reducción del tamaño del Estado, en la estabilidad macroeconómica y en la liberalización del comercio.

Es claro que en las políticas y estrategias propuestas se confía plenamente en el mercado y en el sector privado. Del primero se afirma que siempre y cuando se garantice una estabilidad macroeconómica se podrán solucionar eficientemente los problemas del desarrollo y del crecimiento; y en relación al sector privado se afirma: “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” (DNP, 2007: 6).

En términos generales “el Plan de Desarrollo hacia un Estado comunitario: desarrollo para todos” se fundamenta en los mismos principios en que se basó el anterior plan de la administración Uribe Vélez. Sin embargo, en el actual se plantean como elementos centrales los siguientes: por un lado, lograr que la “tasa de crecimiento económico alcanzada en la actualidad sea sostenible en el tiempo”, y de otro lado, cómo garantizar que los frutos de un más alto crecimiento económico, contribuyan a un mayor desarrollo, en el sentido amplio, es decir,

en lo económico, en lo social, en lo ambiental y en lo político.

En el anterior plan y debido a los bajos niveles de crecimiento que venía registrando la economía colombiana, el eje central era la reactivación económica. En la actualidad, dado que esa meta se alcanzó se persigue un equilibrio entre crecimiento y distribución. Es decir, generar un proceso en el que haya crecimiento y equidad. Para el DNP no se trata de darle prioridad al crecimiento marginando a la distribución ni tampoco hacer énfasis en la distribución excluyendo el crecimiento, de ahí que se diga: “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” (DNP, 2007; 15).

El plan desde el punto de vista económico va a enfatizar en la necesidad para el país de mantener altas tasas de crecimiento, de ahí que dicha meta va a ser la preocupación central; para ello en el documento de planeación se remite, sobre el particular, a autores clásicos como lo es Solow y, de otra parte, si bien no los menciona, sí retoma, los puntos centrales de los teóricos del crecimiento endógeno. Sobre el primero se afirma: “los modelos más básicos de crecimiento (Solow, 1956) enfatizan en 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” (DNP, 2007: 18).

En el plan se enfatiza en la necesidad de elevar la productividad a largo plazo de la economía colombiana para aumentar su competitividad. Para Solow la fuente más influyente de la producción per cápita a largo plazo es el incremento de la productividad (debido al progreso tecnológico). Pero para los teóricos del crecimiento endógeno, lo importante no es suponer que el crecimiento de la productividad está dado, como lo hace Solow, sino lo importante es explicar cómo se determina. En otras palabras en el Modelo de Solow se supone que existe progreso tecnológico pero no explica de dónde se obtiene. Es por ello que Mankiw (2003:151), afirma: “para comprender perfectamente el proceso de crecimiento económico, hay que ir más allá del Modelo de Solow y desarrollar otros que expliquen el progreso tecnológico. Los modelos que lo explican suelen denominarse teoría del crecimiento endógeno porque rechazan el supuesto del Modelo de Solow de que el cambio tecnológico es exógeno”.

Mientras en el modelo de Solow la productividad marginal de capital es decreciente en el modelo de crecimiento endógeno es constante. Para los teóricos del crecimiento endógeno tanto el capital humano como la investigación y el desarrollo (I + D) explican el porqué la productividad marginal del capital es constante.

Para la teoría del crecimiento endógeno lo que explica el progreso tecnológico tiene que ver con varios factores, entre los que se destacan: el capital humano,

la investigación y el desarrollo (I + D), las instituciones, entre otros. En el plan se recurre a las nuevas teorías del crecimiento, sin expresarlo de forma explícita, pero sí de manera implícita; lo cual queda claro cuando el DNP, argumenta: “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 humano, el crédito popular y el apoyo al emprendimiento son los pilares de la competitividad para aumentar el ingreso y mejorar su distribución” (DNP, 16).

En las nuevas teorías del crecimiento, el capital humano, entendido como la educación, el entrenamiento y la experiencia que hace a los seres humanos más productivos, es fundamental para elevar la productividad. Por ello, en la medida en que la acumulación del capital crezca, lo ideal es que se destinen más recursos para “invertir en las personas” mejorando la nutrición, la escolarización, la atención en salud y la formación en el trabajo. Si se mejora el capital humano se eleva la productividad. Los teóricos del crecimiento endógeno consideran que si el stock del capital físico se incrementa y el stock del capital humano no cambia, la productividad marginal del capital físico es decreciente, debido a que la cantidad de capital físico es mayor que la disponibilidad de capital humano. Por ello, arguyen que cuando aumenta el monto de capital físico de la economía, y se invierte en las personas, el monto del capital humano tiende a aumentar en la misma proporción. De esta forma, si el monto de capital físico aumenta, cada unidad de capital físico trabaja con la misma cantidad de capital humano, por

lo tanto la productividad marginal del capital permanece constante. (Abel y Bernanke, 2004).

Otro elemento que explica, en los teóricos del crecimiento endógeno, el porqué la productividad marginal del capital es constante y no decreciente como en Solow, es la investigación y desarrollo (I + D). Se afirma que si una economía está creciendo las empresas tendrán incentivos para realizar investigación y desarrollo. Si la investigación y el desarrollo aumentan, quiere decir que las empresas disponen de un cúmulo de conocimientos importantes, en el que se incluyen nuevos métodos y técnicas productivas. En la medida en que crezcan las actividades de (I + D) los conocimientos se elevan y por ende la productividad aumenta, y de esta forma, se evita que la productividad marginal del capital tienda a descender.

La importancia que al capital humano, a la investigación y al desarrollo le da el DNP se manifiesta, cuando puntualiza: “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, conocimiento y capital humano; comercio internacional; demografía; e instituciones políticas nacionales” (DNP, 2007: 18). Para los teóricos del crecimiento endógeno la tasa de crecimiento de la producción depende de la tasa de ahorro, ésta es importante ya que al aumentar junto con la formación de capital, incentivan tanto la inversión en capital humano como la in-

vestigación y el desarrollo. Es decir, la tasa de crecimiento de la producción a largo plazo, va a depender de factores como el ahorro, la formación de capital humano y la investigación y el desarrollo. El DNP va a enfatizar en la importancia del ahorro y la acumulación de capital. Se argumenta en el plan que es importante estimular el ahorro y su orientación hacia la inversión productiva, creando incentivos para que los colombianos aumenten el ahorro y para que los extranjeros traigan su ahorro a Colombia. No debe haber distinción entre el ahorro doméstico y el foráneo, como tampoco se debe diferenciar la inversión según el origen de la misma. Lo importante es incentivar la inversión en términos generales ya sea nacional o extranjera, como puede inferirse, el DNP, coincide plenamente con lo expuesto por el Consenso de Washington al afirmar que al capital extranjero debe dársele el mismo tratamiento que al capital nacional.

Para los teóricos del crecimiento endógeno otro elemento que va a contribuir al crecimiento son las instituciones. Se dice que la mayoría de los países en desarrollo carecen de instituciones consolidadas, éstas son importantes ya que hacen referencia a las formas de organización social y económica. Si se cuenta con mejores formas de organización social, se alcanza mayor inversión en capital físico y humano, y al mismo tiempo se los utiliza eficientemente. Douglas North al tratar de explicar las diferencias de crecimiento económico entre Estados Unidos y el resto del mundo, concluye que la diferencia se da por las instituciones existentes en el país del Norte, que permiten una asignación efi-

ciente de los insumos productivos (Kalmanovitz, 2001).

En el plan las instituciones son importantes en la medida en que posibilitan el crecimiento económico y por ello se dice: “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 (DNP, 2007: 18).

#### **4. Consideraciones macroeconómicas del PND**

Sin duda uno de los objetivos fundamentales del plan es alcanzar altas tasas de crecimiento que puedan sostenerse a través del tiempo. Se insiste que el crecimiento es determinante para alcanzar la equidad. De ahí que, según el DNP, se trata de un crecimiento que beneficie a todos los colombianos, pero en especial que los más pobres y débiles dispongan de empleos de calidad y cuyos ingresos puedan mantenerse. Sobre el particular se afirma: “se requiere potenciar y desarrollar las capacidades productivas de los más pobres, para que superen su condición y puedan insertarse efectivamente en el círculo virtuoso de fortalecimiento de capital humano, crecimiento de la economía, generación de empleo formal, incremento del ingreso salarial de los colombianos y del re-

caudo tributario, mayor inversión social y mejor distribución de la riqueza entre todos los colombianos” (DNP, 2007: 245)

Se precisa que para obtener altas tasas de crecimiento se necesita incrementar la tasa de inversión, la de productividad de factores y la de ocupación, con el fin de reducir la tasa de desempleo al 6% en 2010. Para el periodo 2007-2010, se aspira un crecimiento promedio del 5%, meta que se puede alcanzar siempre y cuando la inversión pase de representar el 25,2% del PIB en el 2006 al 26,1% en el 2010. De igual manera se requiere que el empleo y la productividad crezca al 3,1 y 0,5%, respectivamente (al respecto ver cuadro 1).

En el documento del DNP se argumenta que para obtener una tasa de crecimiento como la sugerida y que se pueda mantener en el tiempo, es importante la acumulación de factores, el crecimiento de la productividad y el ahorro, pero sobre todo la estabilidad macroeconómica. Se afirma que dicha estabilidad es determinante para la inversión tanto nacional como extranjera. Así mismo, si no hay estabilidad macroeconómica se afectará el financiamiento externo, que a su vez repercutirá en la tasa de interés y, por ende, en el crecimiento.

En el plan la estabilidad macroeconómica se sustenta en los siguientes principios: “moneda sana: para no generar liquidez más allá del incremento de 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

Cuadro 1  
Crecimiento del PIB 2006-2010

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Producción</b>					
PIB efectivo	319.435.802	335.957.990	52.208.653	389.941.191	388.517.718
Crecimiento PIB efectivo (%)	6,8	5,0	5,0	5,0	5,0
<b>Productividad</b>					
Crecimiento PTF (%)	1,5	0,6	0,4	0,4	0,4
<b>Empleo</b>					
Crecimiento PET (%)	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
TGP (%)	59,9	59,9	59,9	59,9	59,9
Crecimiento empleo	3,1	3,0	3,0	3,2	3,2
Tasa de empleo	89,8	89,4	90,0	90,6	91,2
Tasa de desempleo	11,2	10,6	10,0	9,4	8,8
<b>Capital</b>					
Inversión	80.497.822	85.730.181	91.131.182	96.416.791	102.873.132
Crecimiento de la inversión	23,3	6,5	6,3	5,8	6,8
Tasa de inversión (%) PIB)	25,2	25,4	25,6	25,7	26,1
Stock de capital	760.218.494	812.314.494	812.314.006	866.986.996	924.389.040
Relación K/Y	2,24	2,28	2,32	2,36	2,35
Crecimiento de K (%)	7,14	6,99	6,85	6,73	6,62

Fuente: DNP-CEE.

Tomado de DNP, 2007: 246

agregados nacionales; y regulación prudencial: para evitar que el sistema financiero asuma demasiado riesgo” (DNP, 2007: 20).

Si bien la estabilidad macroeconómica es importante, en el plan se le da un enfoque que coincide con el neoliberalismo y los organismos internacionales, los que consideran una estabilidad macroeconómica de dos pilares (French – Davis, 2005), es decir, control de la inflación y el balance en las cuentas fiscales.

Para la CEPAL el concepto es más amplio y abarca otros aspectos; “estas lecciones indican que el concepto de estabilidad macroeconómica debe ampliarse, para incluir no solo la estabilidad de precios y el mantenimiento de déficit fiscales bajos, sino también la estabilidad de los ritmos de crecimiento económico, del empleo, de las cuentas externas y de los sistemas financieros

nacionales, así como horizontes plurianuales en el diseño de la política fiscal” (Ocampo, 2001: 31).

La CEPAL va a considerar que la estabilidad macroeconómica es importante pero ampliada a otros temas, de allí que enfatiza en que al diseñar las políticas macroeconómicas (Ocampo, 1998 y 2001; French.Davis, 2005; Lahera, Ottone y Rosales, 1995) debe precisarse que no solo es importante la preocupación por el excesivo gasto público y por la laxitud de la política monetaria, sino, que también es importante precisar lo siguiente:

- a) La estabilidad macroeconómica es más compleja, ya que el control del gasto público y las tasas de inflación bajas, no han contribuido al crecimiento económico ni a la generación de empleo.
- b) Para alcanzar el crecimiento sostenido del producto, es importante un

manejo coherente de instrumentos monetarios, así como de elementos fiscales (tributarios y gasto público).

- c) La urgencia de armonizar las políticas de protección arancelaria y para-arancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones, con el fin de que la protección efectiva ofrecida a las actividades exportadoras sea similar a los sectores que sustituyen importaciones.

En relación con el crecimiento por el lado de la demanda, es decir, en lo referente al consumo, la inversión y las exporta-

ciones netas, las proyecciones del DNP son bastante optimistas. Para el periodo 2007 - 2010 el consumo total, en promedio por año, debe crecer al 5%, en donde el crecimiento del consumo privado es ligeramente superior al público. Mientras el incremento de las exportaciones totales en promedio se aspira a que crezcan al 8,5%, y en relación con las no tradicionales se espera que crezcan al 12,5% y las importaciones en total crezcan al 13,7%; por su lado la inversión total debe crecer en promedio al 6,3%, en la cual la inversión privada debe hacerlo al 6,5% y la pública al 5,3% (al respecto ver cuadro 2).

Cuadro 2  
Proyecciones del crecimiento del PIB por componentes de la demanda

Concepto	2003(m)	2004(m)	2005(m)	2006(m)	2007(m)	2008(m)	2009(m)	2010(m)
<b>PIB</b>	<b>3,86</b>	<b>4,87</b>	<b>4,72</b>	<b>6,8</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>
Consumo total	1,7	4,8	4,9	5,6	4,8	4,8	4,9	4,9
Consumo privado	2,4	6,0	5,8	6,7	5,1	5,0	4,9	4,9
Consumo público	-0,3	1,1	4,3	2,1	3,8	4,1	4,8	4,9
Inversión total	14,7	15,6	18,7	26,9	6,5	6,3	5,8	6,8
Inversión privada	15,9	22,0	16,7	18,1	6,4	6,6	5,9	7,3
Inversión pública	14,0	-7,9	28,2	17,7	4,9	5,1	5,2	5,3
<b>Absorción</b>	<b>3,7</b>	<b>6,6</b>	<b>7,4</b>	<b>9,9</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,1</b>	<b>5,4</b>
Exportaciones								
totales	5,7	18,0	7,8	7,9	7,5	7,5	9,5	9,5
No tradicionales	-4,4	13,1	2,1	17,1	12,4	11,8	12,9	13,0
Importaciones	4,7	19,8	19,9	21,3	9,5	9,9	12,8	22,6
Bienes de consumo	-6,2	16,2	20,3	11,9	21,1	8,7	8,7	9,9
Bienes intermedios	4,5	24,4	14,0	11,9	15,6	11,5	18,2	9,0
Bienes de capital	11,8	15,8	33,3	9,9	14,9	8,6	8,9	7,7

(m): mensual  
(p): proyectado.

Tomado de DNP, 2007: 248

Fuente: Datos: Proyecciones: Departamento Nacional de Planeación-DNP.

Otro punto importante en las perspectivas macroeconómicas tiene que ver con la consolidación de la estabilidad fiscal. En el plan se afirma que en el 2002 se inició un programa de ajuste fiscal que permitió reducir el déficit fiscal del sector público consolidado del 5,5% del PIB en 1999 al 0,8% en 2006. En dicho ajuste participaron el Gobierno Nacional

Central, los Gobiernos Regionales y la seguridad social. En el caso del Gobierno Nacional Central las finanzas se estabilizaron debido a la reducción del gasto público y al incremento en el recaudo tributario; los entes territoriales fueron, tal vez, los que más colaboraron en el mencionado ajuste ya que de tener un déficit pasaron a finales del 2006 a



presentar un superávit; en el caso de la seguridad social se reformó el sistema pensional.

A pesar de las metas alcanzadas en materia fiscal, el Gobierno considera que es pertinente continuar con el proceso de saneamiento de las finanzas nacionales, para ello, se dice, que lo ideal es una estructura tributaria que estimule el ahorro, la inversión y que genere unos ingresos tales que permitan que la deuda pública neta de activos financieros se reduzca a niveles inferiores del 30% en el 2015.

Entre los elementos que destaca el DNP para alcanzar la consolidación de la estabilidad fiscal, se destacan los siguientes: el sistema general de participación, el ajuste a la estructura tributaria y la flexibilización del presupuesto nacional. En relación al primero, sabemos que hace referencia al mandato constitucional estipulado en los artículos 356 y 357, los cuales fueron reformados transitoriamente por el acuerdo legislativo 012 del 2001. Dicho acuerdo legislativo anuló algunos de los factores que incidían en el incremento de las transferencias, y determinó, que las mismas solo podrían crecer en el monto de la inflación más dos puntos porcentuales durante el período 2002 – 2006, y para el período 2006 – 2008 la inflación más 2.5 puntos. A partir del año 2009 se estableció que el monto de las transferencias será, como mínimo, igual a lo trasferido constitucionalmente en el año 2001.

El Gobierno Nacional, dada la proximidad del año 2009, y teniendo en cuenta que según él no podía cumplir con lo estipulado en el acto legislativo 012, pre-

sentó en el 2007 una nueva propuesta de reforma a las transferencias, ya que si se dejaba lo reglamentado en el acto legislativo 012 la sostenibilidad fiscal sería imposible de garantizar hacia el futuro. Después de varias discusiones en el parlamento y de muchas manifestaciones públicas en todo el país en contra de lo argumentado por el Gobierno, se aprobó la reforma a las transferencias, la cual quedó de la siguiente forma: “un crecimiento real del 4,0% en el periodo 2008 – 2009; 3,5% en el 2010 y del 3,0% entre el 2011 y el 2016. Si la economía crece por encima del 4%, el crecimiento adicional se incrementará a la fórmula de crecimiento de los recursos del SGP (Sistema General de Participaciones) para la atención a la primera infancia” (DNP, 2007: 52).

Lo aprobado por el Congreso en el 2007 ha generado una gran inconformidad en la opinión pública ya que, el hecho de que se reduzcan los ingresos para los entes territoriales llevará, posiblemente, a que tanto la cobertura como la calidad de la educación y la salud se reduzcan y, de esta forma, se agrave aun más el problema social. Ha sido de tal magnitud el inconformismo que el Partido Liberal y el Polo Democrático han iniciado la recolección de firmas para que a través de un referendo popular, se modifique la nueva ley de transferencias.

En relación con el ajuste tributario se dice que es necesario, con el fin de mejorar su estructura e incrementar el nivel de ingresos del país. La última reforma tributaria se hizo en el 2006 iniciando la segunda administración del presidente Uribe. El proyecto que presentó el Ministerio de Hacienda al parlamento buscaba simplificar el estatuto tributario



y ajustar las tarifas y bases tributarias para conseguir la equidad, la competitividad, la sostenibilidad y la simplicidad de los recaudos tributarios (DNP, 2007). Sin embargo, el documento final aprobado no cumplió con los principios que sustentaban el proyecto. Y más bien en él se plasmaron los intereses de las empresas y de otros sectores, pero en ningún momento el interés general; sobre el tema, el siguiente comentario es pertinente: “la reforma tributaria (RT) simplemente reproduce la estructura tributaria del país. Es decir, ésta sigue privilegiando el IVA, siendo débilmente progresivos en los impuestos a la renta y la riqueza, densa en exenciones e inestable en sus reglas de juego. Esto favorece la erosión de las bases gravables y una alta variabilidad de la productividad recaudatoria a lo largo del tiempo, lo cual no promete corregir los elevados niveles de evasión y elusión tributarias (24%, en IVA, y 34%, en renta)”. (Betancourt, 2007: 8).

En los últimos días se ha afirmado por parte del Gobierno que no habrán más reformas tributarias en el resto del mandato del presidente Uribe ya que con la última, es posible, según se afirma en el documento del plan, financiar el gasto social, las pensiones, el gasto militar, los gastos de inversión a cargo de la Nación, sin comprometer la estabilidad macroeconómica y fiscal acordes con los montos de déficit y la deuda pública previstos en el marco fiscal de mediano plazo.

Por último, en cuanto a la flexibilización del presupuesto nacional, se argumenta que las normas actuales sobre el presupuesto, impiden una asignación eficiente de los recursos públicos, en otras pala-

bras, el presupuesto nacional es inflexible; dada esta situación muchas obligaciones son realizadas en forma parcial y no afectan en forma plena a sectores a los cuales se aspira beneficiar. Para corregir esta situación “se utilizarán muchos de los fondos existentes para financiar los proyectos y programas para los cuales fueron constituidos, sin que ello afecte la estrategia fiscal de mediano plazo” (DNP, 2007: 253)

### **A manera de conclusiones**

*El Plan de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para todos*, presenta una característica especial que ningún otro plan tiene desde que existe la planeación en Colombia y es que pertenece a un Gobierno que ha sido reelegido. Por ello lo que se observa en el documento del Plan es que los objetivos y los lineamientos generales son los mismo al Plan de la primera administración del presidente Uribe, desde luego, haciéndole los ajuste y cambios pertinentes debido tanto a las condiciones externas como internas que se viven actualmente.

Al igual que en el anterior plan, el núcleo principal es el concepto de Estado Comunitario; parecería, que podría pensarse que se trata de la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan. Sin embargo, en los casi seis años del gobierno del presidente Uribe, el Estado no involucra la comunidad en las decisiones que le atañen. Es decir, a pesar de lo novedoso del concepto no hay un compromiso por parte del Estado tendiente a que la comunidad contribuya con su participación a con-

formar, orientar y evaluar las decisiones públicas que le concierne. Lo único que se ha realizado y por lo visto continuarán son los consejos comunitarios en donde la participación de la comunidad es restringida y no hay posibilidad de disentir.

Otro punto importante del actual plan es lo relacionado a la seguridad democrática. Se afirma que ésta para este segundo mandato debe ser integral, es decir, no solo debe combatir al terrorismo sino que debe velar por la atención social en las zonas de conflicto. Lo de integral está por verse, ya que en últimas la seguridad democrática ha hecho referencia básicamente a la seguridad personal, pero ha marginado otros elementos que para las Naciones Unidas son importantes como son la seguridad

alimentaria, la salud, la económica, la política, la ambiental y la seguridad de la comunidad y de la cultura.

Desde el punto de vista teórico el plan enfatiza en los lineamientos del Consenso de Washington en el que impera la participación del sector privado y del mercado. De hecho, tal vez, lo más novedoso sobre el tema es la importancia que le da el Plan a la sostenibilidad del crecimiento económico. Para alcanzar este objetivo se afirma que la consecución de niveles de ahorro y de inversión, son importantes, pero factores como el capital humano, las instituciones y la investigación y el desarrollo (I+D) son determinantes, es decir, sin hacer alusión a la teoría del crecimiento endógeno se recurre a ella para alcanzar un crecimiento económico alto y sostenible en el tiempo.

## Bibliografía

ABEL A, B. and Bernanke, B.S. (2001): *Macroeconomics*, 4th ed. Boston: Addison Wesley Longman.

BETANCOURT, Carlos (2007): *La Reforma Tributaria o el desengaño*, UN periódico N°. 101. Febrero, Universidad Nacional de Colombia.

CARDENAS, Mauricio (2007): *Introducción a la Economía Colombiana*, Editorial Alfaomega-Fedesarrollo, primera edición, marzo, Bogotá.

Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), y observatorio de Coyuntura Socio Económica (2006): *Bienestar y Macroeconomía 2002-2006, crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*.

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Unibiblos: septiembre, Bogotá.

Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) (2007): *Bienestar y Macroeconomía 2007 más allá de la retórica*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Unibiblos. Octubre, Bogotá.

Consejo Nacional de Planeación, CNP (2002).

Contraloría General de la República, CGR (2003): *Revista de Economía Colombiana*, enero-febrero 2003, edición N°. 294, Bogotá.

- DEBRAG, Ray (2002): *Economía del Desarrollo*; Editorial Antoni Bosch, Barcelona (E)
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2002): *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado comunitario*. Presidencia de la República, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ DNP (2007): *Plan Nacional de desarrollo Estado comunitario: Desarrollo para todos*. Presidencia de la República, Bogotá.
- FFRENCH Davis, R. (2005): *Macroeconomía para el crecimiento* en Ffrench-David, (ed). Crecimiento esquivo y volatilidad Financiera, CEPAL, mayo, Bogotá
- ISAZA Fernando José y Campos Diógenes (2007): *Algunas consideraciones cualitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia*. Universidad Jorge Tadeo Lozano, mimeo, Bogotá.
- JONES I. Charles (2000): *Introducción al crecimiento económico*, Editorial Prentice Hall, primera edición, Madrid.
- KALMANOVITZ, Salomón (2001): *Las Instituciones y el Desarrollo Económico en Colombia*, Editorial Norma, mayo, Bogotá.
- LAHERA, E. y otros (1995): *Una síntesis de la propuesta de la CEPAL*, Revista de la CEPAL, número 55, abril, Santiago de Chile.
- LUCAS, Robert (2006): *Lecturas sobre crecimiento económico*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- MANKIW, Gregory (2004): *Macroeconomía*, Editorial Antoni Boch, Cuarta Edición Barcelona (E)
- MOLANO, Alfredo. *Pensar Mal*. El Espectador, sábado 22 de diciembre de 2007, Bogotá.
- MONTENEGRO, Armando y Rivas Rafael (2005): *Las piezas del rompecabezas, desigualdad, pobreza y crecimiento*, Editorial Taurus, abril, Bogotá.
- OCAMPO J.A. (1998): *Cincuenta Años de la CEPAL, Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2001): *“Raúl Prebisch y la Agenda del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI”*. Revista de la CEPAL, número 75, diciembre, Santiago de Chile.
- SANDOVAL, Zabaleta Miguel (2007): *Aportes y comentarios al proyecto de ley del Plan de Desarrollo 2006-2010*. Debates políticos No. 25, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá.
- VALLEJO, Luís (2003): *Los Fundamentos del Plan de Desarrollo “Hacia Un Estado Comunitario”*. En revista Apuntes del CENES, No. 35, Centro de Estudios Económicos (CENES), Escuela de Economía, UPTC- Tunja.
- WEIL N. David (2006): *Crecimiento Económico*, Editorial Pearson, primera edición, Madrid.
- WILLIANSO Jhon (1998): *Revisión del consenso de Washington en el desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington (D.C).