

---

# ECONOMÍA Y EQUIDAD EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: *PROSPERIDAD PARA TODOS. MÁS EMPLEO, MENOS POBREZA Y MÁS SEGURIDAD*

---

Jorge Iván González\*

En las Bases del *Plan de Desarrollo 2010-2014* (DNP, 2010) se utilizan tres nociones de equidad: intergeneracional, social y regional. Estos enfoques de la equidad son suficientemente comprehensivos para utilizarlos como marco general en el análisis de las propuestas del Plan. Esas categorías no sólo se utilizan en el Plan de desarrollo sino que el nuevo Gobierno también las ha incorporado en los proyectos relacionados con la distribución de regalías, el ordenamiento territorial y la restitución de tierras. El énfasis de la administración Santos en la equidad pone en evidencia la poca importancia que recibió el tema durante los dos gobiernos de Uribe.

## EQUIDAD INTERGENERACIONAL

La *equidad intergeneracional* subyace a numerosas consideraciones del Plan, pero está ligada especialmente a la locomotora minero-energética<sup>1</sup>. La noción también se aplica a otros temas como la educación, el desarrollo regional en el largo plazo (más de 4 años), la esperanza de vida, etc. En la lógica del Plan, hay equidad si los hijos tienen un mejor nivel de vida que los padres. Ello es posible si las generaciones presentes se preocupan por garantizar un mejor bienestar para quienes vendrán después.

La equidad intergeneracional podría mirarse desde tres ópticas: el ahorro, la creación de valor agregado y la relación costo-beneficio

\* Doctor en Economía, profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia [jorgeivangonzalez@telmex.net.co]. Este escrito resume un documento más extenso preparado para el Consejo Nacional de Planeación. Fecha de recepción: 28 de marzo de 2011, fecha de modificación: 15 de abril de 2011, fecha de aceptación: 26 de abril de 2011.

<sup>1</sup> La *regla fiscal* también utiliza la noción de *equidad intergeneracional*, pero la restringe al manejo de las regalías (Banco de la República et al., 2010).

en una perspectiva de largo plazo. El Plan da toda la importancia a la primera y sólo hace comentarios marginales sobre las otras dos.

#### EL AHORRO DE LOS EXCEDENTES MINERO-ENERGÉTICOS

El Plan muestra las potencialidades minero-energéticas del país. En los tres sectores (eléctrico, hidrocarburos y minería) las expectativas son enormes. El Plan enfoca el ahorro con el mismo criterio que la regla fiscal: *los excedentes se guardan en épocas de bonanza para gastarlos en momentos de crisis*. El bienestar presente se pospone en aras del bienestar futuro<sup>2-3</sup>. Este principio es equivocado. Siguiendo la orientación de la regla fiscal, el Plan considera que durante la bonanza se debe ahorrar para poder gastar durante la crisis. Supone que el ahorro financiero es la mejor protección frente a las crisis futuras. Este enfoque no es conveniente por tres razones. Primero, porque es incompatible con el resto del Plan. Segundo, porque la experiencia anterior no ha sido exitosa. Y tercero, porque el ahorro financiero no es la única manera de prepararse para el período de las vacas flacas.

Es *incompatible* con el resto del Plan porque los proyectos estratégicos no dan espera. Y menos aún después de los daños causados por las inundaciones. El costo de la emergencia todavía no se ha terminado de valorar. Antes del desastre invernal, los proyectos del Plan costaban \$485 billones (DNP, 2010, 576), de los cuales el sector privado financiaría \$170 billones. Al Estado (gobierno central y gobiernos locales) le corresponderían \$315 millones. Puesto que el Plan no propone una reforma tributaria estructural, no es claro de dónde saldrán los dineros adicionales que se requieren para que las locomotoras avancen en forma adecuada.

La experiencia anterior no ha sido exitosa. En los años noventa se creó el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) con la intención de ahorrar los excedentes de la bonanza. El dinero se ahorró pero no se gastó, porque terminó “dando vueltas” en los mercados financieros internacionales. Además, se debe tener presente que el ahorro financiero que existe en el país es muy grande. Los fondos de pensiones tienen más de \$90 billones, que podrían apalancar proyectos

<sup>2</sup> Es la visión de Ramsey (1928): mientras mayor sea el sacrificio presente más rápido se alcanza la *bienaventuranza*. Esta lectura es completamente distinta a la de Keynes (1936), para quien la felicidad actual es garantía de mayor felicidad futura.

<sup>3</sup> La regla fiscal también busca que la jerarquía en la aplicación de los derechos respete la disponibilidad fiscal. El Plan retoma este principio en varias partes, por ejemplo, en la relación entre equilibrio fiscal y financiación de la salud (DNP, 2010, 283).

de infraestructura, renovación urbana y vivienda. El Plan menciona el tema de manera muy marginal. Aunque reconoce que los inversionistas institucionales deberían financiar las necesidades de infraestructura, no aclara los mecanismos<sup>4</sup>. La aprobación de los multifondos (Ley 1328 de 2009) permite que los fondos de pensiones diversifiquen su portafolio de manera significativa, así que no tendrían ninguna limitación para financiar proyectos de infraestructura, comunicaciones, renovación urbana, etc.

La insistencia en el ahorro presente se ha justificado por temor a la *enfermedad holandesa*: la abundancia de dólares lleva a la revaluación del peso, que alienta las importaciones y deteriora la producción nacional<sup>5</sup>. En la década de 1990, cuando se creó el FAEP, se dijo que para evitar la revaluación es preferible tener los dólares ahorrados en la banca extranjera que traerlos al país. Esta visión no ha cambiado y el Plan la adopta, olvidando que la consolidación del mercado interno es una buena protección contra la revaluación. Además, cabe recordar el pensamiento cepalino de los años sesenta y setenta (Prebisch, 1981): las reservas ayudan a mejorar la productividad y la competitividad porque abaratan el precio internacional de los bienes de capital<sup>6</sup>.

El *ahorro financiero* es apenas una de las formas de utilizar los excedentes de la bonanza. Hay otras alternativas. Por ejemplo, con estos dineros se podría ampliar la infraestructura. El buen uso de los recursos durante las bonanzas es la mejor forma de prepararse para los momentos de recesión. La lógica no sería ahorrar hoy para gastar mañana, sino gastar hoy en infraestructura (vías, distritos de riego, escuelas...), ciencia y tecnología, etc., para generar dinámicas

<sup>4</sup> “Para el país será una prioridad el desarrollo del mercado de capitales local y la participación de los inversionistas institucionales para el financiamiento de las necesidades de infraestructura. Para ello, el Gobierno Nacional definirá mecanismos para la adecuada asignación de riesgos y una definición del alcance de los mismos, y fomentará mecanismos de pago de largo plazo asociados a contratos que se orienten a la prestación de servicios de calidad para los usuarios de la infraestructura” (DNP, 2010, 201).

<sup>5</sup> Uno de los trabajos clásicos sobre el tema es el de Corden y Neary (1982). La enfermedad holandesa es grave porque el aparato productivo nacional se puede deteriorar muy rápidamente. Cuando la moneda local se revalúa, el país se llena inmediatamente de productos importados. Esta rápida respuesta de las importaciones a la revaluación contrasta con la lenta reacción de las exportaciones a la devaluación. Los empresarios nacionales no pueden responder inmediatamente, porque necesitan tiempo para adaptar su producción a las condiciones de la demanda externa.

<sup>6</sup> Aunque el *costo de uso del capital* ha sido relativamente bajo (DNP, 2010, 555), la modernización tecnológica de la industria no ha sido significativa. El dólar barato no se ha utilizado para mejorar el aparato productivo, sino para aumentar la importación de alimentos y de bienes de consumo (como automóviles). El turismo de colombianos en el exterior se ha intensificado.

endógenas que permitan contrarrestar las situaciones perversas que se presenten durante la crisis.

En el Plan de desarrollo la secuencia temporal ahorro → gasto no es clara. La causalidad debería ser explícita. El Plan reconoce la pertinencia de ahorrar ahora, pero no precisa la dinámica del gasto. Sería más conveniente aprovechar los excedentes para robustecer la infraestructura, de modo que se convierta en la principal protección de la economía colombiana en momentos de crisis.

#### LA CREACIÓN DE VALOR AGREGADO

El Plan reconoce que la economía colombiana no se ha industrializado, y que continúa dependiendo de la extracción de bienes primarios. La estructura productiva continúa su proceso de *reprimarización*.

la economía colombiana ha sido poco innovadora: la canasta de exportaciones de hoy no es muy diferente a la que teníamos hace dos décadas, con la diferencia de que nuestra dependencia de los recursos minero-energéticos es cada vez mayor (DNP, 2010, 12).

Este diagnóstico es adecuado. Sin embargo, en el Plan no hay claridad sobre la forma como la locomotora minero-energética evitará que el proceso de *reprimarización* continúe. No hay propuestas que permitan encadenar la actividad extractiva a la creación de valor agregado. Y tal vez la mayor dificultad radique en la coordinación de la locomotora minero-energética con la locomotora que hala el desarrollo rural. Los títulos mineros otorgados definen una distribución de los usos del suelo que pueden reñir con las prioridades agrícolas y ambientales.

Colombia no avanza hacia el desarrollo industrial. Todo lo contrario: la actividad económica se sigue *reprimarizando*. La canasta de exportaciones no es de naturaleza industrial. Las exportaciones de minerales, carbón y petróleo están creciendo a ritmos acelerados. A pesar de las continuas declaraciones del Gobierno y del Plan a favor de consolidar al empresariado y de estimular la industria. El país aún no sigue la senda que propuso Kaldor (1957 y 1966), para quien la estabilidad y la sostenibilidad de la economía dependen, en últimas, de la dinámica industrial.

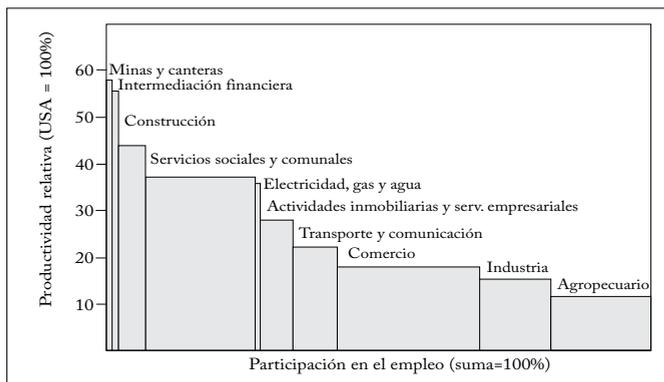
La creación de valor agregado debe realizarse de tal manera que mejore la *productividad*, que en el contexto del Plan juega un papel estratégico. El documento utiliza dos nociones de productividad. La *productividad media* ( $Pr$ ) o relación entre el valor del producto ( $Y$ ) y el número de trabajadores ( $N$ ), de modo que  $Pr = Y/N$ . Y la *productividad*

*total de los factores* (PTF)<sup>7</sup>, una relación menos transparente e intuitiva que la productividad media. La estimación de la PTF es compleja y su valor está muy marcado por los supuestos econométricos que se usen para calcular la función Cobb-Douglas. Por ello, la PTF no suele utilizarse en las comparaciones internacionales de productividad.

En Colombia la productividad media crece a niveles muy inferiores a los de Estados Unidos, “en el año 2009, el crecimiento acumulado de la productividad fue 20% inferior al crecimiento de la productividad en Estados Unidos” (DNP, 2010, 568). La productividad de Colombia es apenas ligeramente superior a la del promedio de América Latina<sup>8</sup>.

Al considerar la productividad media de los sectores, el Plan aborda el tema minero-energético de manera muy ambigua. Por un lado, dice que la productividad es crucial para el desarrollo industrial y para mejorar la competitividad. Y, por otro lado, afirma que la lógica extractiva se debe modificar con el fin de que aumente la generación de valor agregado.

Gráfica 1  
Productividad media y empleo



Fuente: DNP (2010, 78).

Esta crítica que le hace el Plan a la actividad minero-energética choca con los resultados de la productividad media. La gráfica 1 es confusa y problemática. El eje vertical representa la productividad media. Tal

<sup>7</sup> La PTF se calcula como el residuo de una función Cobb-Douglas (1928) del tipo  $Y = \beta_0 K^{\beta_1} N^{\beta_2}$ .

<sup>8</sup> “Los países de mayor productividad con respecto al promedio son Chile, Costa Rica y República Dominicana, con niveles superiores en 50% al promedio de la región, seguidos por Argentina, Uruguay y El Salvador. Con niveles levemente superiores al promedio regional se encuentran México, Brasil, Colombia, Panamá y Venezuela, mientras que por debajo del nivel promedio se encuentran Paraguay, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Perú y Honduras” (DNP, 2010, 568).

como se observa, los dos sectores con mayor productividad son el minero y el financiero, pero son los que menos empleo generan. El eje horizontal representa la participación de cada sector en el total de trabajadores. La productividad media de la minería y del sector financiero es muy alta porque el valor del producto es elevado y el número de trabajadores que contratan es relativamente bajo. La productividad media puede crecer sin que el empleo suba. Si la actividad extractiva aumenta (porque el volumen de explotación es mayor, porque el precio de los minerales sube, o por ambas razones), la productividad media sigue creciendo. Mientras que el Plan critica, con razón, la dinámica extractiva, en el momento de analizar la productividad media no hace las advertencias apropiadas. Transmite un mensaje ambiguo porque pondera el aumento de la productividad media, sin advertir que este proceso puede llevarse a cabo sin que el empleo crezca.

Es bueno que aumente la productividad media de sectores como la industria, la agricultura, el comercio, la construcción, etc., pero no necesariamente es conveniente que mejore la productividad media de la minería. La gráfica muestra que los dos sectores con productividad media más alta no generan empleo. La conclusión que de allí se deriva es elemental: lo bueno para la minería no tiene que ser bueno para el país. El valor del producto exportable puede crecer por muchas razones (alza de los precios internacionales, devaluación de la moneda local, mayor volumen, etc.), que se expresan en una productividad media más alta. Siempre debe indagarse con cuidado por las razones que llevan al aumento de la productividad media para no sacar conclusiones apresuradas. La medida es engañosa. De todas maneras, si atendemos a la preocupación de Kaldor, la industria debería tener una mejor posición, tanto en productividad media como en empleo.

La gráfica también ayuda a entender las razones por las cuales en Colombia no se ha cumplido la ley de Okun (1983). Para este autor, los cambios positivos del producto (valor agregado) se deberían reflejar en reducciones equivalentes del desempleo. Para que se cumplan los postulados de Okun se requieren dos condiciones: la primera, que el valor agregado efectivamente implique transformaciones y encadenamientos intersectoriales, y la segunda, que el proceso productivo genere empleo. En la minería no se cumple ninguna de ellas porque el valor agregado crece sin que haya cambios sustantivos en la cadena de valor agregado, y porque la actividad extractiva de las grandes explotaciones es intensiva en capital. En la exposición que hace el Plan de las características de la locomotora minera no se explica cómo se

logrará que el sector mejore la creación de valor y, al mismo tiempo, incentive el empleo.

#### LA RELACIÓN COSTO-BENEFICIO EN UNA PERSPECTIVA DE LARGO PLAZO

El presidente Santos visitó a los Mamos de la Sierra el día de su posesión. Dijo haber aprendido de ellos el respeto por la *madre naturaleza*. Esa lección no se refleja en la locomotora minero-energética. En Colombia no se han hecho estudios costo-beneficio que ponderen las ventajas y los daños de la actividad minero-energética, desde una perspectiva que vaya más allá de los cálculos estrictamente financieros de cada proyecto. En el largo plazo los excedentes financieros pueden ser muy pequeños frente a los daños ambientales. Las proyecciones financieras del Plan apenas cubren los próximos cuatro años. Este horizonte de tiempo tan corto no permite tener una visión contextual de largo plazo. Una ponderación juiciosa de los beneficios y los daños del sector podría llevar a concluir que la explotación de varias minas tendría que posponerse. Los estudios deben ir más allá de los modelos financieros de corto plazo, en los que únicamente se tiene en cuenta el valor presente neto del proyecto. También se debería contemplar el balance costo-beneficio de largo plazo, en el que se incluyen otras variables distintas a las financieras.

Aunque el Plan reconoce que la institucionalidad es débil y que los mecanismos de control son frágiles, no se proponen acciones correctivas radicales. Frente al deterioro ambiental y a la evidencia del cambio climático (IDEAM, 2008), el Plan hace propuestas de mitigación y adaptación débiles, que no ponen en tela de juicio la lógica productiva que ha llevado a distorsiones inaceptables, como las que se observan en la gráfica 1.

#### EQUIDAD SOCIAL

La *equidad social* es la segunda noción de equidad que se presenta en el Plan. Voy a referirme a dos grandes temas. El primero es la brecha de pobreza y la política distributiva, y el segundo es el empleo.

#### LA BRECHA DE POBREZA Y LA POLÍTICA DISTRIBUTIVA

El Plan retoma las conclusiones de la MESEP (2009): la incidencia de la pobreza se ha reducido en el campo y la ciudad, pero la brecha se ha ampliado. Esta separación entre el campo y la ciudad es una de las expresiones de la falta de convergencia.

Como se observa en el cuadro 1, entre 2002 y 2009 la incidencia de la pobreza bajó: a nivel nacional pasó del 53,7% al 45,5%. Es positivo que la incidencia de la pobreza haya disminuido, pero se debe tener presente que esta reducción ha sido inferior a la del promedio de América Latina (CEPAL, 2009). A Colombia le fue menos bien que a los demás países de la región. El Plan pone en evidencia la forma como se ha ido ampliando la brecha entre las 13 áreas metropolitanas y el resto del país. En 2009, en el resto había un 64,3% de personas por debajo de la línea de pobreza, y en las 13 áreas urbanas el porcentaje era del 30,6%. La diferencia se amplió en ese período: en 2002 era de 29 puntos (69,3 - 40,3 = 29), y en 2009 fue de 33,7 puntos (64,3 - 30,6 = 33,7), así que el ritmo de disminución de la pobreza en el resto del país ha sido mucho menor que en las 13 áreas metropolitanas.

#### Cuadro 1

Incidencia de la pobreza por línea de pobreza, 2002-2005, 2008-2009 (Porcentaje)

	2002	2003	2004	2005	2008	2009
13 áreas metropolitanas	40,3	40,0	37,2	37,4	30,7	30,6
Resto del país	69,3	65,5	68,2	67,0	65,2	64,3
Colombia	53,7	51,2	51,0	50,3	46,0	45,5

Fuente: MESEP (2009 y 2010).

El Plan busca que la pobreza, a nivel nacional, sea del 38% en 2014, y retoma la meta del 20% para 2019, como se propuso en *Visión Colombia II Centenario* (DNP, 2005). Otro objetivo social relevante es la disminución de la mortalidad infantil de los niños de menos de un año. El Plan aspira a reducir la tasa actual de 20,6 (por mil nacidos vivos) a 12,2 en 2014. También busca que en 2014 se hayan cumplido 23 de los 37 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) adoptados por Colombia. Hoy se han alcanzado 17 de los 37 (DNP, 2010, 580).

Para disminuir la pobreza, el Plan insiste en la relevancia del crecimiento, la productividad y la competitividad, pero no da la importancia que merece al *crecimiento pro-pobres* (Kakwani et al., 2004)<sup>9</sup>. Desde esta perspectiva, para que el crecimiento permita luchar efectivamente contra la pobreza es necesario que esté acompañado de políticas que favorezcan la distribución del ingreso y la riqueza. El Plan no da suficiente importancia a los temas distributivos, y no considera relevante que el crecimiento sea pro-pobres. La mirada corta del Plan no permitirá superar la *trampa de la pobreza*.

Se estima que, en los próximos cuatro años, las cinco locomotoras incrementarán el crecimiento económico del país en 1,7 puntos porcentuales

<sup>9</sup> Ver, además, Sarmiento et al. (2005) y Ravallion (2004).

por año, reducirán la pobreza durante el cuatrienio en cerca del 1,2% y la indigencia en cerca del 1,0%, y adicionalmente disminuirán la tasa de desempleo en 26 puntos básicos por año (DNP, 2010, 55-56).

En el Plan la reducción de la pobreza se conseguiría a través de las locomotoras, sin preocuparse por que el crecimiento sea pro-pobres. Por este camino no será posible romper la trampa de la pobreza. El Plan desconoce los avances que se han hecho en los últimos años en el diagnóstico de la pobreza, y desvirtúa el papel determinante de la distribución del ingreso y de la riqueza en la superación de la trampa de la pobreza.

La modesta reducción del índice de Gini (de 56,6 a 54,3) es una clara manifestación de la poca importancia que el Plan le atribuye al tema distributivo. La desigualdad del ingreso permanecerá a niveles relativamente altos, ya que un Gini de 54,3 aún es muy elevado. Este Gini resulta de las encuestas de hogares, así que es un Gini de ingreso, y no incluye la distribución de la riqueza. La concentración de la riqueza es mucho mayor que la del ingreso. Durante las dos administraciones Uribe se agudizó la concentración de la tierra. De acuerdo con las estimaciones preliminares para el Informe de Desarrollo Humano de 2010, el 51,6% de los municipios del país tiene un Gini de propietarios superior a 70. Esta situación, que debería causar indignación (Sen, 2009), tiene impactos negativos en el desarrollo de la agricultura y obstaculiza la consolidación del mercado doméstico. El Plan no le da ninguna importancia a la distribución de la tierra, desconociendo que la concentración puede tener una incidencia negativa en la productividad (Berry, 1983) y en la demanda<sup>10</sup>.

La disminución de la concentración del ingreso y de la riqueza requiere una reforma tributaria estructural. El Gobierno, y así se refleja en el Plan, no ha mostrado ninguna intención de modificar en forma sustantiva la estructura impositiva del país. Tampoco tiene la pretensión de mejorar el recaudo efectivo, que es apenas del 14% del PIB. Según el Plan:

*En Colombia la política tributaria se ha considerado más desde el principio de capacidad contributiva que desde el principio de beneficio, y en ese mismo sentido el régimen tributario se ha desarrollado más desde un enfoque fiscal que desde un enfoque dinamizador del desarrollo empresarial. Los diagnósticos y estudios han evidenciado que el régimen tributario colombiano es ineficiente dado que: i) distorsiona la asignación de recursos entre actividades; ii) promueve la informalidad; iii) es inequitativo debido a que contribuyentes similares pagan tasas efectivas diferentes; y iv) es poco*

<sup>10</sup> El pensamiento keynesiano señala que la mejor forma de aumentar el empleo y de luchar contra la pobreza son las políticas distributivas que activan la demanda agregada. Ver, por ejemplo, Kalecki (1954).

*progresivo* por cuanto el gravamen efectivo al ingreso y la riqueza de las personas naturales es muy bajo (DNP, 2010, 98, las cursivas son mías).

Tiene razón el Plan al reconocer la naturaleza “poco progresiva” de la tributación en el país. Pero esta lectura se contradice con la primera afirmación del párrafo. La política tributaria sería progresiva si se hubiese basado en la capacidad contributiva. Pero no es progresiva precisamente porque el eje rector ha sido el *principio de beneficio* y no el *principio de capacidad contributiva*<sup>11</sup>.

De todas formas, una tributación que apenas llega al 14% del PIB es muy baja, comparada con la de países desarrollados, donde fácilmente alcanza niveles que superan el 45% del PIB. El Plan desconoce las enormes potencialidades de los tributos al suelo y al desarrollo urbano. Los *impuestos prediales* apenas se mencionan de forma marginal. Las *plusvalías* aparecen una sola vez, y no se les da ninguna importancia. El Gobierno debería usar parte de los excedentes de las regalías para modernizar el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), actualizar los catastros y mejorar el recaudo predial, sobre todo el rural<sup>12</sup>.

El Plan no propone ninguna secuencia que permita entender de qué manera se logrará reducir la pobreza. Por ejemplo, atribuye a la locomotora minero-energética una incidencia en la pobreza del 41,2%, pero no explica qué mecanismo permitirá lograr este propósito. Podría hacerse un comentario similar para cada locomotora. La heterogeneidad intertemporal es una de las razones que impide entender la forma como cada locomotora podría incidir en la lucha contra la pobreza. La interacción entre la vivienda y el ingreso es mucho más directa que entre la innovación y el ingreso, que requiere un período de tiempo mucho más largo. La mezcla de secuencias temporales tan distintas dificulta la comprensión de las interacciones entre las locomotoras. Los contrastes entre la vivienda y la innovación son evidentes. Mientras que la política pública que incentiva la vivienda incide en el ingreso en un período relativamente corto, los impactos de la innovación toman mucho más tiempo y no son tan directos.

## EL EMPLEO

La política de empleo del Plan termina privilegiando las condiciones de *oferta* (costos laborales) frente a las de *demanda*. Es el mismo prin-

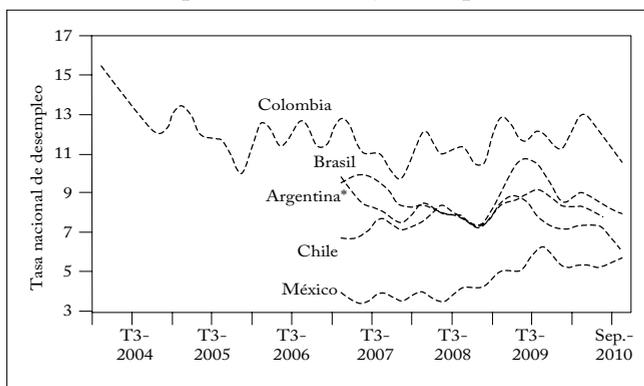
<sup>11</sup> El principio de *capacidad contributiva* tampoco ha sido rector porque, tal como dice el Plan, la *tasa impositiva efectiva marginal* (TIEM) del impuesto de renta pasó del 45,5% en 2002 al 30,2% en 2008 (DNP, 2010, 555).

<sup>12</sup> El PNUD (2003) estima que el predial rural efectivo es apenas del 2 por mil, cuando podría ser del 8-10 por mil. Es bienvenido el aumento del predial que se propone en el articulado del proyecto de la Ley del Plan.

cipio que siguieron las administraciones Uribe I y II. Preocupa que se mantenga esta perspectiva cuando el Plan reconoce que la tasa de desempleo de Colombia es una de las más altas de América Latina (gráfica 2). Si la lucha contra el desempleo ha fracasado, no tiene sentido mantener las mismas políticas que se impulsaron durante las administraciones Uribe. A pesar de que la alternativa de la *demand*a se ha aplicado con éxito en otros momentos de la historia del país<sup>13</sup>, el Plan la desconoce. El Plan plantea tres estrategias para mejorar el empleo: reducción de los costos laborales, formalización del mercado laboral y fortalecimiento de la educación.

### Gráfica 2

Tasa de desempleo, Colombia y otros países de América Latina, 2004-2010



\* La cifra de Argentina corresponde a la tasa de desempleo de 31 aglomerados urbanos.

Fuente: DNP (2010, 14).

La *reducción de los costos* ha girado alrededor de las contribuciones parafiscales. La Ley 100 de 1993 centró la financiación del sistema general de salud y seguridad social (SGSSS) en las cotizaciones de los trabajadores y empleados afiliados al régimen *contributivo*. Las necesidades financieras se tradujeron en un aumento considerable de los aportes provenientes de la nómina. Este esquema contable fracasó. Para que el régimen contributivo efectivamente pueda ser el pilar es necesario que el empleo formal se consolide y que el número de personas que cotizan crezca con el paso del tiempo. Después de la expedición de la Ley 100, la política económica no incentivó la contratación formal. El propio Gobierno estimuló la flexibilización del mercado laboral (Ley

<sup>13</sup> Por ejemplo, el Plan de desarrollo *Las Cuatro Estrategias* del gobierno de Pastrana (1970-1974). Sobre la forma como los sectores líderes activan la demanda, ver Currie (1992), Hirschman (1958). Las bondades de la perspectiva de la demanda fueron analizadas en detalle por la Misión Chenery (Ocampo y Ramírez, 1987).

789 de 2002). Con el argumento de que los menores costos laborales favorecen la generación de empleo, la Ley 789 creó condiciones propicias para informalizar el mercado del trabajo<sup>14</sup>.

El cuadro 2 resume bien lo que está pasando con el SGSSS. La participación de los afiliados al régimen contributivo se redujo del 53% al 42% entre 2002 y 2008. En cambio, aumentó el porcentaje de afiliados al régimen subsidiado, que pasó del 47% al 58%. Estas circunstancias están obligando a que la financiación del SGSSS se incline hacia el modelo público. Y es entonces indispensable volver a la financiación a través de impuestos generales.

## Cuadro 2

Personas afiliadas a los regímenes contributivo y subsidiado, 2002-2008  
(Número de personas y porcentaje)

	Contributivo	Subsidiado	Total afiliados	Contributivo	Subsidiado	Total afiliados
2002	13.165.463	11.444.003	24.609.466	53%	47%	100%
2003	13.805.201	11.867.947	25.673.148	54%	46%	100%
2004	14.857.250	15.553.474	30.410.724	49%	51%	100%
2005	15.533.582	18.581.410	34.114.992	46%	54%	100%
2006	16.029.505	20.107.223	36.136.728	44%	56%	100%
2007	17.006.391	21.606.812	38.613.203	44%	56%	100%
2008	17.234.265	23.601.000	40.835.265	42%	58%	100%

Fuente: Espitia (2010, 14).

El Plan no hace este diagnóstico pero sí reconoce que la financiación del SGSSS se debe inclinar de nuevo hacia los impuestos. Este procedimiento no es explícito sino indirecto. Según el Plan, el Gobierno reconocería como parte del impuesto de renta la contribución parafiscal de las empresas por jóvenes trabajadores de 18 a 25 años<sup>15</sup>. Este tipo de solución es parcial porque todavía no se acepta que la salud y la seguridad social tienen que ser financiadas con impuestos generales. La alternativa propuesta en el Plan tiene una doble dificultad: no resuelve el problema de empleo y es una respuesta tímida a la necesidad de que la salud y la seguridad social recurran a los impuestos generales.

Además de los aspectos relacionados con la financiación, el Plan acepta que el sistema de *inspección, vigilancia y control* (IVC) es muy débil. La Ley 1122 de 2007 trató de resolver estas dificultades y para ello creó la Comisión de Regulación en Salud (CRES). Pero los pro-

<sup>14</sup> Las leyes 789 de 2002 y 100 de 1993 fueron lideradas, en gran medida, por Juan Luis Londoño. La Ley 789 resquebrajó la principal fuente de financiación del SGSSS.

<sup>15</sup> “Se promoverá una política activa para el acceso al primer empleo de los trabajadores entre 18 y 25 años, permitiendo a las empresas descontar del impuesto de renta los aportes parafiscales de estos nuevos empleados” (DNP, 2010, 99).

blemas continúan. En la salud y la seguridad social el Estado ha sido incapaz de imponer sus reglas a los intermediarios privados<sup>16</sup>.

La formalización del mercado laboral tampoco soluciona el desempleo estructural. El Plan confunde dos dinámicas distintas. Una cosa es que las empresas pequeñas desarrollen la tecnología, amplíen los mercados y mejoren las condiciones de sus trabajadores, y otra cosa es ampliar los espacios de la legislación para que personas que laboran en condiciones deplorables coticen a la seguridad social y estrechen sus vínculos con las aseguradoras y el sistema financiero. El primer tipo de formalización es adecuado. El segundo no cambia las condiciones estructurales que mantienen las altas tasas de desempleo. De todas maneras, como reconoce el Plan, con las medidas propuestas la informalidad apenas se reduciría del 64,6% al 63,1% (cuadro 3).

Finalmente, el Plan considera que la educación favorece la ocupación porque si los jóvenes están bien preparados tienen mayores opciones de encontrar empleo. Además, la educación se refleja en una mayor productividad del trabajo<sup>17</sup>. La relación entre educación y empleo está bien planteada pero es incompleta. Primero, porque los avances en el sistema educativo tienen que observarse desde una óptica que va más allá del mercado laboral. La educación mejora el *capital humano* pero, sobre todo, mejora la *capacidad humana* (Sen, 1997). Segundo, porque la educación favorece el empleo únicamente si la estructura productiva es dinámica y si, efectivamente, la industria necesita nuevos trabajadores. Retomando a Keynes (1936), sin demanda agregada y sin inversión industrial no hay empleo.

El cuadro 3 resume las metas del Plan con respecto al empleo. La tasa de desempleo sería del 9,8% en 2014. Si se compara con la de otros países de América Latina (gráfica 2), la meta es muy modesta. La tasa de desempleo de Brasil, Argentina, Chile y México es más baja. Ello significaría que al final de la administración Santos, Colombia

<sup>16</sup> De acuerdo con el diagnóstico del Plan, una de las debilidades del sistema es “la concentración de responsabilidades de IVC en la Superintendencia Nacional de Salud (mercado, aseguramiento, financiamiento), aspecto que no es eficiente porque ignora la especialización de funciones, y conlleva una deficiente protección al usuario [...] un deficiente sistema de regulación e IVC de la oferta de los servicios de salud, dando lugar a la proliferación de servicios sin la suficiente calidad, con riesgos para la seguridad del paciente” (DNP, 2010, 282).

<sup>17</sup> “El propósito fundamental de los próximos cuatro años será mejorar la calidad y la pertinencia de la educación, considerada el instrumento más poderoso para reducir la pobreza y el camino más efectivo para alcanzar la prosperidad. El ciudadano que el país necesita debe estar en capacidad de contribuir a los procesos de desarrollo cultural, económico, político y social y a la sostenibilidad ambiental; en el ejercicio de una ciudadanía activa, reflexiva, crítica y participativa, que conviva pacíficamente y en unidad, como parte de una nación próspera, democrática e incluyente” (DNP, 2010, 79).

seguiría con una tasa de desempleo superior a la de los principales países de la región.

### Cuadro 3

Incidencia de las locomotoras en la reducción de la tasa de desempleo 2010-2014

	Valor escenario base 2010	2011-2014 Nivel promedio	Efectos adicionales al crecimiento potencial				
			Minería	Vivienda	Agricultura	Infraes- tructura	Innovación
Tasa de desempleo							
Total	11,2%	9,8%	9,8%	9,7%	9,6%	9,4%	9,0%
Calificado	10,4%	8,0%	8,0%	7,9%	7,7%	7,5%	7,2%
No calificado	11,4%	10,3%	10,2%	10,2%	10,1%	9,7%	9,5%
Empleo total <sup>1</sup>	19.166	20.670	20.774	20.901	21.121	21.369	21.601
Nuevo empleo <sup>2</sup>		1.504	1.608	1.735	1.955	2.203	2.435
Tasa de informalidad	64,6%	63,1%	62,7%	62,4%	61,9%	61,3%	59,9%

<sup>1</sup>Miles de personas.

Fuente: DNP (2010, 562).

La distribución puede mejorarse no sólo a través de políticas tributarias, sino también mediante la asignación del gasto público (educación, salud, vivienda, servicios públicos, etc.). En Colombia la incidencia del gasto público en el mejoramiento de la distribución del ingreso es mayor que la de los impuestos. El gasto es progresivo si, como porcentaje de sus ingresos, los pobres reciben más que los ricos. Desde esta perspectiva, el gasto más progresivo es la educación, sobre todo la primaria. El pago de los servicios públicos es regresivo<sup>18</sup>, y el Plan mantiene dicha regresividad. Incluso puede agudizarla más. La propuesta es muy conservadora<sup>19</sup>.

En vez de proponer alternativas consistentes con el *crecimiento pro-pobres* y modificar las estructuras tributaria y de gasto para hacerlas más progresivas, el Gobierno insiste en fortalecer los programas

<sup>18</sup> En Bogotá, por ejemplo, el decil uno (el más pobre) destina el 10% de su ingreso al pago de servicios públicos, mientras que el decil diez (el más rico) apenas destina el 5% (IDHB, 2008).

<sup>19</sup> Mientras se implementa la nueva metodología de estratificación “se garantizará la sostenibilidad fiscal del esquema y se propondrán los arreglos normativos que permitan: i) adelantar la reducción gradual de los subsidios de los estratos 1 y 2 a los niveles máximos establecidos por la ley 142 de 1994; ii) implementar los mecanismos regulatorios que permitan la eliminación gradual del subsidio al estrato 3, mitigando el impacto sobre las tarifas a dichos usuarios; y iii) desarrollar los estudios necesarios para determinar niveles de consumo básico de subsistencia, que incentiven el uso eficiente de la energía por parte de los usuarios subsidiados; diferenciando los mecanismos que se aplicarán en las Zonas No Interconectadas-ZNI. Todas estas medidas relacionadas con el esquema de solidaridad deben tener como principio no afectar la situación financiera de las empresas del sector, las cuales son el vehículo para la asignación de los subsidios” (DNP, 2010, 218-219).

sociales de tipo asistencial. Las políticas de *manejo social de riesgo* reciben más atención que los programas de pleno empleo de corte keynesiano. Sin duda alguna, para el Plan el empleo no es la prioridad. Pocos meses antes de su muerte, Vickrey (1997) lanzó un *manifiesto transkeynesiano* que recordaba la urgencia de poner en primer plano la generación de empleo. Es necesario, decía, tener una visión del mundo *transkeynesiana*: ¡Keynes debería permearlo todo! No sólo los análisis del mercado laboral sino, sobre todo, los del mercado financiero.

Los problemas asistenciales deberían ser transitorios. En Colombia está sucediendo todo lo contrario. Las familias atendidas aumentan y la Red Juntos sigue extendiéndose. Hay un error de percepción que el Plan mantiene. El ahorro financiero, al que ya hice referencia, debería ser el punto de partida para generar empleo. No es conveniente guardar los excedentes. Los recursos adicionales deben gastarse en el mejoramiento de la infraestructura y en la consolidación del mercado interno. Esta opción tiene tres ventajas: prepara al país para las épocas recesivas, incentiva el empleo y mejora el ingreso.

## EQUIDAD REGIONAL

El Plan destaca la importancia del desarrollo regional. Considera que en el futuro la planeación debe realizarse con criterios regionales.

En el largo plazo se espera que el enfoque regional se convierta en una práctica permanente de la planificación y de formulación de los presupuestos públicos en el país. De tal manera que: i) La formulación y distribución del presupuesto incorpore criterios regionales. ii) Exista una institucionalidad fortalecida para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas. iii) Las estrategias de desarrollo regional conduzcan a acelerar la convergencia regional en la calidad de vida de la población y en las condiciones de desarrollo local y regional. iv) Ampliar la conectividad y comunicación local y regional para reducir las distancias económicas y sociales y mejorar la movilidad intra e interregional. v) Se consolide un sistema urbano regional, articulado mediante una red de corredores y áreas de desarrollo territorial (DNP, 2010, 44).

De este párrafo se desprenden tres ideas: la definición de la inversión tiene como punto de mira los *proyectos regionales*, la *convergencia* y la consolidación de un *sistema urbano regional*.

El Plan tiene razón en formular estos tres propósitos básicos. Los proyectos municipales no suelen tener una perspectiva regional, sino que se deciden con criterios locales. Esta falta de enfoque regional no ha permitido fortalecer clusters y potenciar lógicas endógenas de desarrollo. Los proyectos regionales deben facilitar la convergencia, para que las brechas entre regiones se vayan reduciendo. El tercer tema relevante es la conformación de sistemas urbano-regionales. Se trata de sacar todo el provecho a las posibilidades de la ciudad-región.

El desarrollo agropecuario debe entenderse en consonancia con los procesos urbanos. El diagnóstico del Plan es pertinente y representa un avance significativo frente a las visiones que establecen dicotomías inexistentes entre el campo y la ciudad.

El gran acierto del Plan es su percepción de la importancia del desarrollo regional, un reconocimiento explícito de que las regiones no están convergiendo (Galvis y Meisel, 2001, 2009). La propuesta de regionalización es interesante para ordenar proyectos, pero es insuficiente para lograr la convergencia y la disminución de las brechas. También es muy valiosa la manera de plantear la relación entre la dinámica del campo y la de las ciudades. El fortalecimiento de la ciudad-región favorece la consolidación de procesos endógenos virtuosos. El campo no se entiende sin la dinámica de las ciudades. Y la calidad de la vida urbana no es posible sin proteger las cuencas, los bosques y, en general, el medio ambiente. La disfuncionalidad campo-ciudad se manifiesta, entre otros hechos, en el crecimiento de la importación de alimentos básicos. El país ha renunciado a la seguridad alimentaria, y la búsqueda de este propósito no está bien integrada a la locomotora agrícola.

Las regiones (o zonas) que propone el Plan se basan en el *índice de desarrollo endógeno* (Iendog) que ha venido utilizando Planeación Nacional. La distinción entre regiones cumple dos objetivos: minimizar las diferencias intra y maximizar las diferencias inter. Pero, tal como están planteadas, las zonas rompen con el sistema urbano-rural que es central en el análisis regional del Plan. Habría convergencia únicamente si las regiones se fortalecieran alrededor de las ciudades como polos gravitacionales. Desde esta perspectiva, no tiene sentido, por ejemplo, que Cali esté por fuera de la región Pacífica, que Bucaramanga no esté en la región oriental. Consideraciones similares podrían hacerse sobre Villavicencio, Sogamoso y Neiva. Con esta distribución pierde fuerza la conexión urbano-regional. Los corredores de desarrollo de cada región deben estar articulados a la ciudad que tenga la mayor posibilidad de actuar como polo gravitacional. El Plan reconoce que la convergencia es fundamental, pero al sacar las grandes capitales de cada región, se anula su poder gravitacional.

Para que la propuesta de desarrollo regional sea exitosa debe integrarse con tres proyectos que se discuten en el Congreso: la ley orgánica de ordenamiento territorial, la ley que redistribuye las regalías, y la ley de restitución y tierras. La emergencia invernal puso en evidencia la necesidad de avanzar hacia un ordenamiento territorial

que respete el ambiente, incentive la convergencia y cree condiciones para que los asentamientos poblacionales favorezcan la inclusión.

El Plan considera importante reformar la Ley 388 de 1997, pero no es preciso en los propósitos que busca<sup>20</sup>. La norma tiene grandes potencialidades que no se han utilizado. Los municipios todavía no usan los instrumentos que les brinda la Ley 388 para ordenar el territorio. Antes de modificar la norma se deberían analizar las razones que han impedido que los gobiernos locales aprovechen la autonomía que les da la norma. El Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDHB, 2008) llama la atención sobre el bajísimo cobro que hace el Distrito Capital de su participación en plusvalías. El Informe concluye que la presión de los urbanizadores privados es muy grande, y que el Gobierno Distrital ha sido incapaz de imponer sus condiciones. La participación en plusvalías no se cobra, sencillamente porque el gobierno local no ha tenido fortaleza para enfrentar los intereses de los propietarios y urbanizadores. Si la administración de Bogotá se ha quedado corta, es difícil pensar que en otras ciudades el gobierno local tenga capacidad para utilizar la autonomía que le otorga la Ley 388.

El impuesto predial es un tema central en la discusión sobre ordenamiento territorial. El Plan debería ser enfático en la necesidad de modernizar el IGAC, actualizar el catastro y mejorar el recaudo por predial. Aquí radica la mayor potencialidad tributaria del país.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### EQUIDAD INTERGENERACIONAL

1. *Recomendación: utilizar los recursos de la bonanza minero-energética en proyectos de inversión con una perspectiva de mediano y largo plazo.* Es equivocado concebir la equidad intergeneracional como la relación entre el ahorro financiero presente y el bienestar futuro. El Plan mantiene la misma lógica de la *regla fiscal*: durante las bonanzas se debe ahorrar para gastar en momentos de crisis. Desde esta perspectiva el *sacrificio presente* es la garantía del *bienestar futuro*. Esta visión no es congruente con los requerimientos de inversión del Plan. No es conveniente aplazar el desarrollo de la infraestructura. Los exce-

<sup>20</sup> “En materia de gestión del suelo, se revisará y ajustará la Ley 388 de 1997, particularmente en lo relacionado con: i) trámites de formulación y adopción de los planes parciales; ii) ajustar las metodologías y procedimientos técnicos de la participación en plusvalías (delimitación de zonas generadoras, avalúos de referencia, cálculo, liquidación y recaudo). De otra parte, se implementarán nuevos instrumentos financieros sobre la base del Impuesto Predial Unificado, con el fin de apalancar la financiación de infraestructura para el desarrollo urbano” (DNP, 2010, 227).

dentes se deben destinar a inversiones que fortalezcan el mercado doméstico, y que mejoren la infraestructura, la productividad y la competitividad. Este tipo de inversión tiene efectos positivos en el mediano y el largo plazo. No se justifica posponer estas inversiones para hacerlas durante la fase recesiva del ciclo económico. La buena infraestructura es un colchón que ayuda a soportar las crisis y reduce sus efectos. El Gobierno acepta que la falta de vías obstaculiza el desarrollo del mercado interno. Si los dineros de la bonanza se utilizan para ampliar las comunicaciones, el precio del transporte se reduce, el acceso a los bienes es más expedito y los procesos endógenos de las regiones se fortalecen. Estas circunstancias protegen a la economía en el momento en que llegue la siguiente crisis.

2. *Recomendación: estructurar la cadena de valor agregado de la producción minero-energética.* La teoría del desarrollo siempre se ha preguntado en qué forma la riqueza minero-energética puede generar valor agregado y empleo, evitando los males de la *enfermedad holandesa*. El Plan retoma las preguntas clásicas. Acepta el reto de transformar los procesos extractivos en riqueza sostenible y bienestar. Infortunadamente, el Plan no tiene una estrategia convincente. Abunda en declaraciones generales, sin ofrecer alternativas reales a la forma como se han venido manejando las exploraciones minero-energéticas. La creación de cadenas de valor agregado obliga a repensar el actual modelo industrial. No obstante la experiencia de Ecopetrol, los pasos que se han dado en materia de refinación y transformación son débiles. El Plan no cambia esta línea de conducta y supone que la capacidad de refinación no se modificará en el período 2013-2020 (DNP, 2010, 206).

3. *Recomendación: los proyectos minero-energéticos deberían incluir una evaluación costo-beneficio que incorpore una visión de largo plazo.* Las decisiones sobre los proyectos se toman mediante modelos financieros de valor presente que contemplan un horizonte de tiempo que difícilmente supera los diez años. Las técnicas usuales no permiten hacer proyecciones más largas porque las variables relevantes son inciertas (monto de la producción, valor del producto, tasa de cambio, tasa de interés, etc.) y el margen de error es muy alto. Es indispensable buscar alternativas a este tipo de modelos, que consideren la incidencia de la exploración en el medio ambiente con un horizonte de largo plazo (más de 50 años)<sup>21</sup> y que, además, incluyan variables

<sup>21</sup> El corto horizonte del *Plan* se refleja en la manera de definir el *largo plazo*: más de 4 años. Esta miopía intertemporal no permite apreciar la sostenibilidad de las cuencas, la conservación de las fuentes hídricas, etc. En los proyectos ambientales el largo plazo debería contemplar por lo menos 50 años.

que se puedan predecir de forma razonable. Estas consideraciones también están inspiradas en Keynes. Es ridículo pretender predecir el precio del dólar dentro de 50 años, pero sí tiene sentido crear un fondo para responder a catástrofes que puedan presentarse con una *expectativa razonable* en los próximos años. No es necesario saber la fecha exacta para que la sociedad se prepare para una catástrofe que se juzga *probable*<sup>22</sup>. Para tomar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, no se necesita saber exactamente cuántos grados subirá la temperatura por causas antrópicas en los próximos cien años. De manera similar, los análisis costo-beneficio de los proyectos de inversión minero-energética pueden hacerse *razonablemente bien* con la información disponible.

#### EQUIDAD SOCIAL

4. *Recomendación: para lograr la equidad social, el Plan debería introducir en forma explícita el crecimiento pro-pobres.* Es decir, el crecimiento con distribución (del ingreso y de la riqueza). Para romper la trampa de la pobreza es indispensable que el crecimiento esté acompañado de una política que favorezca la distribución. El Gobierno no propone instrumentos que mejoren la distribución, ni por el lado de los impuestos ni por el del gasto. En el Plan no se observa una preocupación sistemática por la distribución del ingreso y la riqueza. Se pone todo el énfasis en el crecimiento, que termina siendo el principal instrumento de lucha contra la pobreza. El Plan olvida que el crecimiento por sí mismo no permite superar la trampa de la pobreza.

5. *Recomendación: para que el crecimiento sea pro-pobres se requiere una reforma tributaria sustantiva, que mejore la progresividad e incorpore las potencialidades del suelo y de los procesos urbanos.* La reforma a los impuestos debe cubrir los ámbitos nacional y local, y tiene que ser progresiva. La administración Santos ha mostrado que no tiene interés en comprometerse con una reforma tributaria que mejore la equidad. El Plan reconoce que en Colombia la tasa de tributación efectiva es baja. La reforma que el Gobierno presentó al Congreso no avanza en progresividad y no es estructural. Desde el punto de vista de los impuestos locales, es indispensable aprovechar el énfasis

<sup>22</sup> Von Mises (1949, loc. 2035-2038) distingue entre la *probabilidad de clase* y la *probabilidad de caso*. La primera comprende afirmaciones como los jóvenes vivirán más que los viejos, la deforestación reducirá las fuentes de agua, las emisiones de gas efecto invernadero perjudican la capa de ozono, etc. La segunda es del tipo: con una probabilidad de  $x\%$  moriré en los próximos dos años, en 2022 el agua potable se habrá reducido en un  $x\%$ , en tres años la capa de ozono disminuirá  $x\%$ , etc. La política pública debe formularse a partir del primer tipo de probabilidad, que es menos precisa, pero suficiente para decidir.

que se ha dado al desarrollo regional para aumentar el predial y la participación en plusvalías. Aun sin reforma, es urgente actualizar los catastros. Una parte de las regalías se debería utilizar para este propósito (modernización del IGAC, actualización catastral).

6. *Recomendación: la creación de empleo debe seguir lineamientos de tipo keynesiano, dando énfasis a grandes proyectos de obras públicas (vías, infraestructura y renovación urbana).* La política de generación de empleo tendría que inclinarse hacia la demanda y no centrarse únicamente en la oferta (costos laborales y educación). El Plan es inconsistente porque insiste en fórmulas similares a las de Uribe I y II, al tiempo que reconoce que la tasa de desempleo de Colombia es muy alta comparada con la de otros países de América Latina. Tendría sentido continuar con esas políticas si el desempleo estuviera disminuyendo en forma significativa. Puesto que no ha sucedido así, el énfasis tiene que cambiar. No vale la pena insistir en una visión del empleo centrada en la oferta porque este camino ya fracasó, como lo reconoce el Plan al aceptar que la tasa de desempleo de Colombia supera la media de América Latina. Por tanto, es necesario un enfoque keynesiano, en el que la demanda agregada sea el eje del proceso de creación de empleo. Este enfoque es más compatible con los objetivos del Plan que una política de empleo basada en la lógica de la oferta.

7. *Recomendación: construir el relato.* Los encadenamientos entre las locomotoras no son claros. Al Plan le hace falta un relato que explique las secuencias de causalidad. Los impactos de cada locomotora son muy distintos a lo largo del tiempo, y no hay elementos articuladores. La construcción del relato no es un asunto puramente formal (McCloskey, 1985), sino que es un componente central de la política pública. El *relato es la secuencia* de eventos, que ordena la causalidad y permite establecer jerarquías. Tal como está estructurado el Plan no es posible entender la interacción entre las locomotoras. Los ejes transversales de los que allí se habla no llenan este vacío porque no están incorporados en ningún relato.

## EQUIDAD REGIONAL

8. El énfasis del Plan en el desarrollo regional es bienvenido. Es el gran acierto del Gobierno. Infortunadamente, a medida que el debate avanza en el Congreso, el tema regional va perdiendo fuerza. Desde la Constitución de 1991 no se planteaba este tema en forma tan explícita. En la perspectiva de Fals Borda (1994), la convergencia regional se podría lograr si el fortalecimiento del municipio fuera a la par con la pérdida de importancia del departamento y la consoli-

dación de la región. El Gobierno ha sido excesivamente cauto y no se atreve a tocar el actual ordenamiento administrativo. No obstante sus bondades, la propuesta de desarrollo regional es coja. Primero, no están bien integradas las ciudades que cumplen la función de polo gravitacional. Segundo, las zonas propuestas no están articuladas a los proyectos de ley de ordenamiento territorial, distribución de regalías y restitución de tierras.

9. *Recomendación: redefinir las zonas (regiones) incluyendo capitales que tienen poder gravitacional.* El aspecto central de la equidad regional es la convergencia entre las zonas. Del diagnóstico del Plan se infiere que la convergencia es posible si existen procesos gravitacionales alrededor de una ciudad relativamente grande. No se entiende por qué ciudades como Cali, Bucaramanga, Villavicencio, Sogamoso y Neiva están en la región central, en vez de hacer parte de las regiones donde ejercen una función gravitacional importante. Solamente para ilustrar, no tiene sentido separar a Buenaventura y a Cali. La economía de estas dos ciudades interactúa, así que cualquier plan de desarrollo regional debería involucrarlas conjuntamente.

10. *Recomendación: hacer compatible la regionalización del Plan con los proyectos de ley de ordenamiento territorial, distribución de regalías y restitución de tierras.* Junto con el Plan, el Gobierno ha presentado proyectos de ley que tocan de cerca los temas de ordenamiento territorial: las propuestas de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), de distribución de regalías y de restitución de tierras. Es importante que estas normas apunten hacia los mismos propósitos. El Gobierno debe buscar que sean consistentes con el Plan. El proyecto de la LOOT es débil y no es acorde con las expectativas del Plan en materia regional.

11. *Recomendación: fortalecer los tributos al suelo y al desarrollo urbano.* Los tributos al suelo pueden subir en todas las ciudades del país. El predial rural efectivo es muy bajo (2 por mil). En las ciudades, sobre todo en las grandes, se ha incrementado en los últimos años, sin que se haya avanzado en progresividad. La tarifa del predial (8 por mil) sigue siendo muy baja en comparación con la de ciudades como Nueva York (6 por ciento). La participación en plusvalías no se cobra, o su monto es ridículo. La hacienda pública colombiana no ha aceptado un principio central de la financiación del desarrollo urbano: *las rentas de aglomeración son suficientes para financiar el desarrollo de la ciudad.* Este enunciado se conoce como teorema George-Hotelling-Vickrey (Vickrey, 1977). Si las ciudades grandes y medianas del país lo aplicaran, los recursos propios aumentarían, las tarifas disminuirían,

y las aglomeraciones podrían ser más productivas y competitivas. Una ciudad como Bogotá tendría recursos propios suficientes no sólo para hacer el metro (\$4 billones), sino también para descontaminar el río Bogotá y recuperar su cuenca, para tratar las basuras, construir colegios, etc. A medida que aumentarían los ingresos propios de las ciudades, las transferencias del Gobierno Central podrían reorientarse hacia proyectos de desarrollo regional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Banco de la República, Ministerio de Hacienda y DNP. *Regla fiscal para Colombia*, Bogotá, Ministerio de Hacienda, 2010.
2. Berry, A. "Income distribution trends in neoclassical and labor surplus economies", G. Ranis, R. West, C. Morris y M. Leiserson, comps., *Comparative development perspectives*, Boulder, Praeger, 1983.
3. CEPAL. *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago, CEPAL, 2009.
4. Cobb, Ch. y P. Douglas. "A theory of production", *American Economic Review* 18, 2, 1928, pp. 139-165.
5. Corden, W. M. y J. P. Neary. "Booming sector and de-industrialisation in a small open economy", *Economic Journal* 92, 368, 1982, pp. 825-848.
6. Currie, L. "La teoría en que se basa la estrategia del sector líder", *Estrategia Económica y Financiera* 163, 1992. Reproducido en *Cuadernos de Economía* 13, 18-19, 1993, pp. 225-232.
7. DNP. *Visión Colombia II Centenario: 2019*, Bogotá, 2005.
8. DNP. *Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, Bogotá, 2010.
9. Espitia, J. "La financiación del sistema de seguridad social en salud", *Economía Colombiana* 330, 2010, pp. 9-17.
10. Fals, O. "Preguntando el territorio nacional", *Boletín de Ordenamiento Territorial* 29, 1994, pp. 2-20.
11. Galvis, L. y A. Meisel. "El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998", *Coyuntura Económica* 31, 1, 2001.
12. Galvis, L. y A. Meisel. *Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia Colombia*, mimeo, Cartagena, Banco de la República, 2009.
13. González, J. I. *La reducción de la pobreza, la promoción del empleo y la equidad. Una evaluación del Plan de Desarrollo 2006-2010*, mimeo, Bogotá, DNP y CNP, 2010.
14. Hirschman, A. *The strategy of economic development*, 1958, New Haven, Yale University Press, 1961.
15. IDEAM. *Segunda comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*, Bogotá, IDEAM, 2008.
16. IDHB. *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá 2008*, Bogotá, PNUD, 2008.

17. Kakwani, N., S. Khandker y H. Son. "Pro-poor growth: Concepts and measurement with country case studies", *International Poverty Centre Working Paper* 1, 2004.
18. Kaldor, N. "A model of economic growth", *Economic Journal* 67, 1957.
19. Kaldor, N. "Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom", 1966, F. Targetti y A. Thirlwall, comps., *The essential Kaldor*, London, Duckworth, 1989.
20. Kalecki, M. *Teoría de la dinámica económica. Ensayo sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista*, 1954, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.
21. Keynes, J. M. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 1936, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
22. McCloskey, D. *The rhetoric of economics*, 1985, Madison, University of Wisconsin Press, 1998.
23. MESEP. "Resultados fase 1. Empalme de las series de mercado laboral, pobreza y desigualdad (2002-2008). Resumen ejecutivo", Bogotá, DANE y DNP, 2009.
24. MESEP. "Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad 2009", rueda de prensa, Bogotá, DANE y DNP, 30 de mayo de 2010.
25. Ocampo, J. A. y M. Ramírez. *El problema laboral colombiano, Informe Final de la Misión Chenery*, Bogotá, Contraloría General de la República y DNP, 1987.
26. Okun, A. "Potential GNP: Its measurement and significance", *Essays in economic policymaking*, Washington, Brookings Institution, 1983.
27. PNUD. *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia 2003*, Bogotá, PNUD, 2003.
28. Prebisch, R. *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
29. Ramsey, F. P. "A Mathematical theory of saving", *Economic Journal* 38, 152, 1928, pp. 543-559. Publicado en español como "El crecimiento óptimo", 1970, A. Sen, ed., *Economía del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
30. Ravallion, M. *Pro-poor growth: A primer*, Washington, World Bank, 2004.
31. Sarmiento, A., J. I. González, C. Alonso, R. Angulo y F. Espinosa. "Crecimiento pro-poor en Colombia 1996-2004", *Coyuntura Social* 33, 2005, pp. 129-152.
32. Sen, A. "Human capital and human capacity", *World Development* 25, 1997. Publicado en español como "Capital humano y capacidad humana", *Cuadernos de Economía* 17, 29, 1998, pp. 67-72.
33. Sen, A. *The idea of justice*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.
34. Vickrey, W. "The city as a firm", M. Feldstein y R. Inman, eds., *The economics of public services*, London, Macmillan, 1977. Reproducido en *Public economics. Selected papers by William Vickrey*, R. Arnott, K. Arrow, A. Atkinson y J. Dreze, eds., Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

35. Vickrey, W. "A trans-Keynesian manifesto (Thoughts about an asset-based macroeconomics)", *Journal of Post Keynesian Economics* 19, 4, 1997, pp. 495-510.
36. Von Mises, L. *Human action. A treatise on economics*, New Haven, Yale University Press, 1949.