

# Programa Visión Colombia 2019: lectura desde las escuelas del crecimiento económico (neoclásica y endógena)

## Vision Colombia 2019 program: a reading from the endogenous growth theory (neoclassical and endogenous)

**Recibido:** 16 de mayo de 2011  
**Evaluado:** 23 de julio de 2012  
**Aceptado:** 20 de octubre de 2012

**Omar Alfonso Ochoa Maldonado**<sup>1</sup>

Universidad Nacional de Colombia  
oaochoam@unal.edu.co

### Resumen

El propósito palmario del presente artículo fue el de efectuar un revisión conceptual de las estrategias incorporadas en el programa Visión Colombia 2019, elaborado por el Gobierno nacional, con miras a lograr el crecimiento económico a largo plazo en el país, lo cual se traduce en la obtención de niveles más elevados del producto interno bruto potencial. Teniendo claro ese norte orientador, se hará referencia, en primer lugar, al marco teórico que guiará el estudio que se propone desarrollar, para, posteriormente, pasar al análisis de las principales acciones que se formulan con el fin de ser desarrolladas en cada una de las áreas estratégicas identificadas en el documento, resaltando las principales coincidencias del Plan 2019 con los modelos de cre-

### Abstract

The blatant purpose of this article is to conduct a conceptual review of the strategies built into the program Visión Colombia 2019, prepared by the National Government with a view to achieving long-term economic growth in the country, which means obtaining higher levels of potential GDP. Being clear about the North East, we refer first to the theoretical framework that guided the study aims to develop, for later in the analysis of the main actions that are formulated to be developed in each of the strategic areas identified in document, Highlighting the main matches of the Plan 2019, with models of long-term economic growth characteristic of the neoclassical school of economics, as well as the tenets of endogenous school.

1 Abogado, Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Gestión Pública e Instituciones Administrativas, Universidad de los Andes; en Derecho Constitucional, Universidad Nacional de Colombia, y en Derecho Privado Económico, Universidad Nacional de Colombia. Estudios en Filosofía, Pensamiento Político y Económico, Universidad Santo Tomás. Candidato a Magíster en Derecho Económico, Pontificia Universidad Javeriana. Docente ocasional, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Actual jefe de Control Interno, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

cimiento económico a largo plazo, propios de la escuela neoclásica de la economía, así como con los postulados de la escuela endógena.

**Palabras clave:** planeación financiera, Plan Nacional de Desarrollo, escuela neoclásica del desarrollo, políticas públicas, estrategias de desarrollo económico, escuela endógena del crecimiento.

**Keywords:** financial planning, national development plan, school development neoclassical, public policy, economic development strategies, endogenous growth school.

*El lenguaje económico es un conjunto de tautologías que tienen la finalidad de servir como criterios de ordenación de la realidad empírica. Mediante él, entonces, se significan ciertos fenómenos de la realidad y se facilita su comprensión dentro de una hipótesis.*

ROBERT COOTER

## Introducción

Una de las críticas más reiteradas frente al diseño y ejecución de las políticas públicas en el país en forma inveterada es la inmediatez con que se pretenden materializar, respondiendo simplemente a coyunturas históricas muy particulares, y con el ánimo de mostrar “resultados” cortoplacistas que aparejen efectos electorales.

Frente a esa constante, es loable que el Gobierno nacional, consciente de la necesidad de estructurar lineamientos de largo aliento como referentes que guíen el desarrollo económico y social, haya elaborado el programa Visión Colombia 2019, lanzado oficialmente en 2005 para discusión, con la activa participación del Departamento Nacional de Planeación, como un primer intento por lograr un acuerdo sobre lo fundamental, en materia de directrices que deben orientarnos hacia unas metas respecto de las cuales exista un amplio consenso político, lo cual permitirá que, independientemente de la administración de turno, se le brinde continuidad a la ejecución de la política establecida, situación que redundará en beneficio del crecimiento económico y el bienestar colectivo.

Según los postulados programáticos contenidos en el citado documento, el presente artículo pretende auscultar

específicamente el objetivo relacionado con el crecimiento económico y las estrategias que se esbozan para su consecución, a la luz de dos escuelas económicas del crecimiento económico: la neoclásica y la endógena, tratando de establecer puentes conectores entre el contenido del plan y los postulados de esas vertientes del pensamiento.

Igualmente, se efectúa una reseña de las estrategias mencionadas y los factores clave de éxito para materializar las ambiciosas metas propuestas en el documento, elaborando para el efecto una crítica constructiva frente a su consistencia macroeconómica.

Especial referencia se realiza a la política fiscal y a su incidencia en el crecimiento sostenido como factor catalizador y equilibrante de las demás variables, máxime en nuestro país donde el gasto del sector público se constituye en una de las variables de más difícil manejo, a causa de la situación deficitaria entre ingresos fiscales y egresos, aunadas a la carencia de una auténtica voluntad política que discipline el comportamiento de las finanzas públicas. En efecto:

[...] Una creciente literatura destaca la noción de que la política fiscal es el resultado de complejas interacciones entre

el poder ejecutivo, el legislativo y toda una serie de interés de grupos políticos y económicos. En un estudio pionero Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1995), utilizando datos sobre las características de las instituciones presupuestales de 20 países de América Latina, encuentran evidencias que señalan que dichas instituciones tiene un importante efecto sobre los déficits fiscales (Cárdenas, 1999, p. 175).

Por último, se plantearan algunas ideas que sirven de colofón frente a la discusión planteada y la relevancia de contar con un instrumento que, como el programa Visión Colombia 2019, trasciende lo coyuntural y se adentra en proyectar lineamientos estructurales de política pública, alrededor de los cuales se construya un desarrollo económico sostenido que coadyuve la efectividad de los derechos inherentes a un Estado social de derecho.

## El modelo teórico que subyace al planteamiento del programa visión colombia 2019

El presente análisis parte de los supuestos conceptuales propios de la teoría del crecimiento, desde la óptica del modelo de Solow<sup>2</sup> que se enmarca en la escuela

neoclásica y, por otro lado, del modelo de crecimiento endógeno, para después matizarlas con referencia a su aplicación concreta al caso colombiano a la luz de los postulados plasmados en el documento Colombia Visión 2019, el cual retoma elementos estructurantes de los dos modelos económicos de crecimiento reseñados, circunstancia que de contenera nos permite efectuar un parangón con las experiencias en el desarrollo de otros países y sus factores clave de éxito en ese propósito.

Para el efecto, se estima pertinente, en primera instancia, remitirnos a la concepción propia de la teoría neoclásica del crecimiento, según la cual el crecimiento de la producción se encuentra vinculado estrechamente con el comportamiento y la evolución de los diferentes factores productivos, dentro de los cuales destacamos el capital y el trabajo, así como su nivel de incidencia sobre la renta.

El desarrollo metodológico de esta teoría nos indica que, en un primer nivel, es menester hacer abstracción del progreso tecnológico en las primeras instancias del desarrollo, en las cuales, cuando se logra un punto en el cual la renta y el capital *per capita* se mantienen constantes, se ha alcanzado un *estado estacionario*, en el que el ahorro generado en una economía es equivalente a la inversión necesaria en los factores capital y trabajo.

Como resultado de la anterior situación, tenemos, necesariamente, una tasa de crecimiento de la población igual a la expansión de la producción, en forma independiente del nivel del ahorro. La anterior sería una tendencia secular que implicaría la convergencia de los países en

---

externos, es decir, no contempla las importaciones ni las exportaciones.

---

2 El modelo de Solow plantea un modelo de carácter cuantitativo para explicar el crecimiento de la producción nacional de bienes y servicios. En la estructura del modelo, intervienen como factores la producción nacional, el ahorro y el capital fijo. El modelo parte del supuesto de que el PIB es igual a la renta nacional; por lo tanto, implica una abstracción frente a la interacción con agentes

desarrollo al estado descrito, en ausencia de mejoras de carácter tecnológico, reflejándose en un indicador que mostraría un producto interno bruto (PIB) *per capita* constante.

Esta teoría implica, entonces, que los rendimientos son constantes, pero decrecientes para cada uno de los factores de producción, puesto que en algún momento cada máquina o bien de capital adicional aumenta la producción, pero en una cantidad menor que la anterior (Dornbusch, Fischer y Startz, 2005, p. 65). En este punto, la economía alcanza un estado estacionario, donde el PIB *per capita* —como se ha indicado— es constante.

Posteriormente, al aumentar la relación capital y trabajo, permite un aumento en el nivel de renta que, si bien no conlleva un crecimiento inmediato de la producción, sí favorece el nivel de capital y la producción *per capita* a largo plazo.

Aunado a lo anterior, cuando nos encontramos frente a un Estado estacionario con tendencia al crecimiento de la renta *per capita* y a una mayor acumulación de capital, esto se refleja en el progreso técnico que, indudablemente, marca la pauta en torno al crecimiento de la producción, razón por la cual se afirma que

La tasa de crecimiento de la renta *per capita* correspondiente al estado estacionario depende de la tasa de progreso técnico. La tasa de crecimiento de la producción agregada correspondiente al estado estacionario es la suma de la tasa de progreso técnico y de la tasa de crecimiento de la población (Dornbusch, Fischer y Startz, 2005, p. 75).

En ese orden de ideas, el factor tecnológico ocupa un lugar de especial relevancia en la teoría neoclásica, por cuanto

es el insumo que a la postre permite generar las condiciones propicias para el crecimiento económico, con lo cual trasciende de las instancias de desarrollo anteriores. En ese sentido, se señala lo siguiente por parte de esta vertiente del pensamiento:

En 1957, un año después de publicar el artículo teórico sobre el modelo neoclásico, Solow hizo otro aporte importante, esta vez en el terreno empírico. Trató de descomponer el crecimiento en los Estados Unidos en sus diferentes factores: la acumulación de capital, la acumulación de trabajo y el progreso técnico, a veces llamado el residuo de Solow<sup>3</sup>. Concluyó que casi el 80 % del crecimiento económico en los Estados Unidos se debía atribuir al progreso tecnológico (Montenegro y Rivas, 2005, p. 64).

Según los anteriores postulados conceptuales de la escuela neoclásica, si dos o más países muestran la misma tasa de crecimiento de la población, los mismos niveles de ahorro y de producción accederán al mismo nivel de renta. De tal suerte que los países en vías de desarrollo deberían alcanzar un nivel de ahorro similar al de los desarrollados y, con un acceso a similar tecnología, lograrían alcanzar niveles importantes de desarrollo (progreso técnico más crecimiento demográfico).

El otro modelo conceptual es el del crecimiento endógeno, según el cual el

3 El concepto de *productividad* que es pertinente en este caso, es la productividad total de los factores, es decir, la medida de qué tan eficientemente se utilizan todos los factores de producción juntos. No se debe confundir con el concepto de *productividad laboral*, que mide la eficiencia con que se convierten las horas de trabajo en unidades efectivas de trabajo.

progreso en materia tecnológica depende de los niveles de ahorro, en la medida en que este último esté focalizado hacia la formación de capital humano. En el escenario a largo plazo, el crecimiento de los países industrializados depende de la tasa de crecimiento tecnológico.

De esa forma, la teoría del crecimiento endógeno surge como la respuesta a un interrogante principal que suscita la teoría neoclásica del crecimiento, consistente en que dicho modelo no explica cuáles son los determinantes económicos del progreso tecnológico. Para el modelo bajo estudio, la inversión en capital humano, en investigación y en desarrollo es el factor axial para lograr el crecimiento a largo plazo.

En ese orden de ideas, la producción de conocimiento es vital para el crecimiento económico, tal como lo asevera la doctrina especializada:

Los modelos que explican el crecimiento como resultado de la producción de conocimiento, conocidos como modelos de Investigación y Desarrollo (I&D), hacen varios aportes importantes. Primero, ofrecen explicaciones con fundamento macroeconómico a la pregunta de cómo se genera el conocimiento, como parte de la actividad económica intencional. Como el conocimiento no sería el subproducto automático de alguna otra actividad, se vuelve importante pensar en cómo se estimula su producción y difusión. Segundo, hay un grado alto de consenso sobre el importante papel del conocimiento como explicación del crecimiento global en el último siglo (Montenegro y Rivas, 2005, p. 74).

Frente a los países en vías de desarrollo, el crecimiento está asociado a los niveles de ahorro, al crecimiento poblacional, a la internacionalización de sus economías y a un entorno caracterizado por la seguridad, así como por la estabilidad jurídica y política.

Bajo la orientación de los anteriores derroteros conceptuales, nos adentramos en el análisis concreto del instrumento de planificación: documento Colombia Visión 2019 y las estrategias plasmadas en él para alcanzar el desarrollo económico.

En lo que respecta al tipo del modelo de crecimiento adoptado por el citado programa Visión Colombia 2019, podemos señalar que en dicho documento programático se retomaron aspectos de ambas teorías, tal como pasamos a explicar a continuación.

## Las metas planeadas y las acciones estratégicas del programa Visión Colombia 2019

El programa Visión Colombia 2019 ha sido concebido como un documento a través del cual se articulan distintos consensos e imaginarios de los diferentes sectores de la población colombiana, orientados a estructurar una visión a largo plazo que propenda al desarrollo económico sostenible del país.

Este instrumento responde a la imperiosa necesidad de forjar políticas públicas de largo aliento que garanticen líneas de continuidad en materias, tales como la paz, el bienestar social, la justicia social, la creación de infraestructura, la calidad de vida, la productividad,

la competitividad, el crecimiento económico, entre otras. Respecto de los aspectos enunciados, las administraciones de turno han tenido una visión pragmática que ha fragmentado en la práctica la continuidad de las estrategias con vocación de continuidad, haciendo, por lo general, *tabula rasa* de los diferentes acumulados obtenidos en periodos anteriores. Esto es consecuente con un factor de éxito crucial para cualquier economía: tener objetivos a largo plazo y no coyunturales; a ese loable propósito apunta el documento bajo estudio.

En tal sentido, la propuesta contenida en el programa Visión Colombia 2019 se sustenta en dos axiomas fundamentales: consolidar el modelo político de talante democrático y afianzar un modelo económico sin exclusiones. En ese sentido, el texto propone como uno de sus cuatro grandes objetivos: “lograr una economía que garantice un mayor bienestar”. En ese aspecto, el documento centra su atención en la consolidación de una base material que posibilite el cumplimiento de las metas propuestas, sobre todo, en lo referente al aumento en el nivel de ingreso por habitante y la distribución equitativa de los frutos del crecimiento, aspecto en el cual reviste especial importancia el papel que desempeñe el Estado como elemento regulador y catalizador de la economía a través del diseño y la implementación de políticas públicas consecuentes con el ideario democrático y pluralista que pregonan la Carta Política.

Lo anterior sin perjuicio de otros aspectos, tales como el aprovechamiento pleno de los recursos naturales del país, esto es, la tierra, los mares, la biodiversidad y su estratégica localización geográfica. Asimismo, también se plantea una necesaria integración de la economía con

los mercados externos, lo que propiciaría su crecimiento de tal manera que la ciencia, la tecnología y la innovación desempeñen un papel de primer orden en el logro de ese plausible propósito.

Para ilustrar el camino, es pertinente remitirnos a la experiencia internacional de países que, como los llamados tigres asiáticos, han enfocado su accionar a generar altas tasas de ahorro que redunden en mayor inversión en bienes de capital y en capital humano, brindando condiciones propicias para la inversión, el cual debe ser un referente de forzosa observancia para adentrarnos en las rutas del progreso productivo.

Para cumplir con el objetivo mencionado, el documento propone ocho estrategias básicas de acción, las cuales se enmarcan dentro de los supuestos conceptuales propios de la aplicación de dos modelos de crecimiento económico: la teoría neoclásica del crecimiento y la teoría del crecimiento endógeno.

Analicemos ahora, brevemente, cada una de estas estrategias propuestas en ese frente de acción y su relación con los modelos económicos de crecimiento reseñados.

## **Objetivo: una economía que garantice un mayor nivel de bienestar. Estrategias 2019 y modelos de crecimiento**

### **Consolidar una estrategia de crecimiento**

Para lograr el aumento en el tamaño de la economía, el documento propone consolidar una estrategia de crecimiento fundamentada, principalmente, en a) cambios

tanto en la oferta como en la demanda de la estructura productiva y b) asegurar la apropiación de los retornos esperados de la inversión. Desde esa perspectiva, el país debe propender a aprovechar sus ventajas comparativas que devienen localización, biodiversidad y recursos naturales, para convertir esas prerrogativas en ventajas competitivas que se proyecten hacia los mercados internacionales, y generen, de esa forma, una expansión del sector productivo.

De esa manera, el documento propone un aumento de maquinaria e infraestructura, es decir, en el capital de producción, lo cual es consecuente con los postulados propios de la teoría neoclásica del desarrollo. Igualmente, el documento también señala como instrumento de crecimiento un mejoramiento paulatino en la cobertura y calidad de la educación para formar capital humano, lo que supone, entonces, darle primacía al conocimiento como elemento primordial para el crecimiento económico, axioma que es inherente a la teoría del crecimiento endógeno.

Dentro de los elementos clave de éxito encontramos el incremento de los factores de producción y de la relación capital-trabajo, los cuales guardan un íntimo nivel de concordancia con la acción descrita, en la medida en que el crecimiento económico en la forma propuesta en el documento bajo análisis apunta a cambios cuantitativos tanto en la demanda como en la oferta de la estructura de producción, meta que solamente se puede obtener con la expansión de su capital productivo y la absorción de mano de obra calificada y no calificada, a la vez que se optimiza el aprovechamiento de los recursos naturales disponibles, factores que, conjugados en debida forma,

militan a favor de un ensanchamiento de la capacidad de producción y un mayor dinamismo de la relación capital-trabajo.

## Afianzar la consistencia macroeconómica

Como segunda acción por desarrollar, se pretende un afianzamiento de la consistencia macroeconómica a través de una mayor participación del sector privado en los proyectos de inversión, de tal manera que el ahorro privado y la inversión pública se complementen y generen sinergias. Sobre este aspecto en particular se llama la atención en torno a la necesidad de ajustar el gasto público que, en la actualidad, aparece seriamente desbalanceado por el exceso de gasto frente al nivel de ingresos fiscales, lo cual origina una marcada dependencia del endeudamiento externo y la necesidad de continuas reformas tributarias para solventar las coyunturas que se pretenden conjurar.

En este punto, se estima necesario a largo plazo generar una dinámica económica que permita un mayor recaudo de tributos en la medida en que haya un crecimiento económico sostenible que permita ampliar las bases impositivas, y reduzca la necesidad de endeudamiento. Por otro lado, es fundamental generar condiciones normativas frente a la viabilidad financiera de los pasivos pensionales a mediano y largo plazo, así como garantizar un flujo efectivo de recursos del centro a la periferia por el sistema general de participaciones, sin que ello implique un desangre del sector central, para lo cual se propone indexar cada año el crecimiento de las citadas transferencias. Respecto de las transferencias del centro a la periferia y la sostenibilidad fiscal, es pertinente traer a colación algunas recomendaciones

de la Misión de Ingreso Público, en especial, las relacionadas con la problemática territorial, sobre la cual se advertía como necesidad:

Diseñar un esquema de reparto de los recursos en el cual las transferencias se entreguen premiando el esfuerzo fiscal de las regiones o por lo menos incentive debidamente ese esfuerzo. Para aquellas entidades locales sin capacidad, se propone establecer una organización basada en diseños más eficientes de administración y fondos nacionales de desarrollo local (Zapata, 2002).

Desde la perspectiva neoclásica, el mayor nivel de ahorro termina generando crecimiento de la capacidad productiva; a ello apunta esta acción en particular al generar condiciones fiscales propicias para el ahorro del sector público (superávit del tesoro) y, a su vez, una política tributaria que pondere el incentivo a la inversión y el recaudo de los recursos provenientes de las actividades productivas en expansión. En efecto, sobre el particular se asevera:

Las bases sobre las cuales se asienta ese crecimiento económico son: Alto crecimiento real del PIB y baja inflación. Estabilidad de precios, es un objetivo necesario para crear un clima de confianza y para que los agentes tomen sus decisiones adecuadamente [...] Elevada tasa de ahorro doméstica y estabilidad del tipo de cambio: nuevo comportamiento del sector exterior más equilibrado y menos estrangulador del crecimiento económico (Martínez, 2000, p. 97).

Como factor de éxito se destaca la generación de ahorro e inversión, en la cual el sector público cumple un papel relevante, mediante el ajuste en el gasto público, la generación de excedentes y su canalización hacia el sector productivo mediante construcción de infraestructura o incluso como partícipe en los mercados, con lo cual se erige en agente dinamizador.

### Desarrollar un modelo empresarial competitivo

Como tercera acción se propone desarrollar un modelo empresarial competitivo que aproveche las ventajas comparativas volviéndolas competitivas y, de esa forma, generar valor agregado, adaptándose a las exigencias de los mercados internacionales. En este punto, se resaltan medidas que generen estabilidad jurídica de las inversiones, de tal manera que nuestro ordenamiento normativo debe flexibilizarse en lo referente a la necesidad de contar con inversión extranjera, aspecto en el cual se ha avanzado con la Ley de Protección al Inversionista —Ley 963 de 2005— e instrumentos, tales como los contratos de estabilidad jurídica que propenden a atraer capital foráneo. Dentro de las acciones que se presentan en este ítem, encontramos la paulatina certificación con estándares internacionales de los procesos productivos, aspecto sobre el cual también se ha avanzado ante la generalización de la cultura de las certificaciones de calidad de los procesos y procedimientos, mediante normas técnicas internacionalmente reconocidas.

El crecimiento de la producción como resultado de un mayor nivel de ingreso que se vea reflejado en mayor capacidad de inversión está, directamente,

relacionado con esta acción en particular, lo cual es un fiel trasunto de la teoría neoclásica del crecimiento económico.

Sobre ese particular, es destacable el impulso del componente tecnológico como motor del desarrollo productivo empresarial, frente al cual subsisten en economías en desarrollo —como las nuestras— ciertas resistencias por el temor infundado al paro parcial de la mano de obra, cuando en la práctica el avance en esa materia termina provocando en la generación de nuevas posiciones mejores remuneradas. En efecto:

No es sorprendente que el progreso tecnológico se encuentre a menudo con cierta resistencia. Aunque cada vez se acepta más que esa resistencia es inútil — el cambio acabará llegando— y que los beneficios del progreso son superiores a los costes, también se reconoce cada vez la ayuda que puede proporcionar el Estado a los trabajadores desplazados por el cambio tecnológico para encontrar otro empleo (Stiglitz, 1998, p. 483).

Por lo tanto, consolidar un modelo competitivo en el seno de un entorno cada vez más exigente, es necesario apelar como factor de éxito al progreso tecnológico, tanto desde el punto de vista de la adquisición de infraestructura productiva como de su creación, incentivando procesos de relación simbiótica entre ciencia y tecnología.

Lo anterior sin perjuicio del impulso de las políticas públicas centradas en canalizar la mano de obra cesante y no calificada hacia programas de capacitación y entrenamiento en nuevas tecnologías, lo cual genera como externalidad una mejora en la competitividad y una sensible reducción en las tasas de desempleo.

Sobre el papel del gasto público, se ha indicado que

[...] al estudiar el tema del gasto público en relación con el papel del Estado en el desarrollo económico y social de una Nación, se puede determinar que “el tipo de inversión, necesario en las primeras fases de desarrollo, con frecuencia implica gastos elevados, tales como los relacionados con el desarrollo de sistemas de transporte o apertura de zonas subdesarrolladas del país, sumada a una inversión en infraestructura” (Gutiérrez, 2000, p. 320). La inversión en esta etapa deberá estar principalmente, por no decirlo totalmente a cargo del Estado, ya que la provisión de este tipo de proyectos por parte del sector privado sería imposible, dada la magnitud de las inversiones y la lenta recuperación de la inversión social (Molina, 2010, pp. 98-99).

## Aprovechar las potencialidades del campo

Una cuarta acción planteada en el documento indica un aprovechamiento de las potencialidades del campo, de tal manera que se hace especial énfasis en el sector primario de la economía como motor del crecimiento. Lo anterior implica el aumento de las áreas sembradas en el país, optimizar la utilización del uso del suelo fértil, ampliar la cobertura y mejorar la operación de los sistemas de riego y drenaje, desarrollar el mercado financiero en el sector rural en el cual hace escasa presencia a través de la creación de líneas de financiamiento que fomenten esta actividad productiva, aprovechar las ventajas de la diversidad biológica y genética, semillas y material reproductivo

para incrementar la productividad de la producción agropecuaria y fortalecer el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Consecuentes con el modelo neoclásico de crecimiento, esta acción se encamina a la tecnificación de los procesos agrícolas, para una mayor eficiencia en la explotación económica de la tierra. Además, es indudable que si en algo podemos competir en los mercados internacionales es en la producción agrícola, razón por la cual los esfuerzos de tecnificación se deben centrar en ese sector y, de esa forma, propiciar condiciones no solo para garantizar la seguridad alimentaria del país, sino un nivel de producción que nos permita incursionar con éxito en los mercados internacionales.

Como factor de éxito, destacamos la ampliación de la superficie cultivada, a través de diferentes mecanismos, como la expropiación y extinción del dominio, una auténtica reforma agraria y una política de seguridad para la explotación productiva del campo.

## Aprovechar los recursos marítimos

Como quinta acción por desarrollar se propone el aprovechamiento de los recursos marítimos, tanto para el comercio internacional como para la industria turística, exigiendo al país la incorporación de su extensión marítima en beneficio de su desarrollo. En este punto, se plantea la promoción de la “cultura marítima” desde las instituciones educativas y la generación de conocimientos científicos y tecnológicos. Asimismo, adquiere vital importancia el establecimiento de una institucionalidad para el manejo de estos temas, que se represente, por

ejemplo, en la creación de un ministerio o un departamento administrativo específico para este sector. Se hace alusión a la necesidad de un marco normativo que se refleje, por un lado, en la presencia de la problemática marítima en los planes de desarrollo y en el desarrollo de una legislación específica para esa materia.

A través de la implementación de estos procesos educativos y de una nueva institucionalidad, se estima que esta quinta acción es un desarrollo que implica una emanación del modelo de crecimiento endógeno, toda vez que le otorga preponderancia al factor de investigación y desarrollo como elementos primordiales del crecimiento económico.

La acción descrita se entrelaza con un factor crucial, como lo es el de trascender las fronteras y crecer hacia fuera, que aproveche el destacado posicionamiento geográfico del país, lo que le posibilita contactarse con diversos mercados foráneos.

## Generar una infraestructura adecuada para el desarrollo

Como sexta acción se pretende generar una infraestructura adecuada para el desarrollo, de tal manera que se apunte a un crecimiento y mejoramiento en sectores, como el de transporte, telecomunicaciones, minas y energía. Para lograr los objetivos propuestos, respecto de los sectores mencionados, es indispensable el mejoramiento tecnológico en la infraestructura productiva, necesaria para ensanchar la capacidad de los sectores enunciados, lo cual, indudablemente, se enmarca dentro de los postulados de la teoría neoclásica del crecimiento y la tendencia secular a que el crecimiento de la producción sea consecuente con la inversión en tecnología e infraestructura.

Dicho debate no es pacífico. Se ha argumentado que el crecimiento y el desarrollo tienen un enorme impacto social en sus primeras fases, lo cual, potencialmente, entraría en contradicción con el reconocimiento prolífico de derechos de estirpe constitucional, frente a lo cual es vital la función que el sector público desempeña como amortiguador de esas nocivas consecuencias sociales. Las investigaciones sobre esa controversia señalan:

De otro lado, se ha argumentado que el liberalismo económico y la democracia política son procesos conflictivos en países que están atravesando por determinadas etapas de crecimiento. Esto se debe en primera instancia a las dislocaciones sociales y a las crecientes desigualdades características de las primeras fases de desarrollo. Estas inevitables limitaciones se ven exacerbadas por las reformas orientadas hacia el mercado (Haggard y Kaufman, 1994, p. 411).

Ese tipo de connotaciones sociales deben sopesarse con los esquemas de ajuste e inversión necesarios para encauzar un crecimiento sostenido, para soslayar derechos tan caros al esquema propio de un Estado social de derecho.

Es indudable que un factor de éxito básico para el crecimiento es la inversión en infraestructura en las comunicaciones, transporte y, tal vez, el más relevante en el futuro: la minería y los recursos hídricos y eléctricos, para cuyo aprovechamiento no solo requerimos una fuerte inversión pública, sino el concurso del sector privado en proyectos de auténtico riesgo compartido.

## Asegurar una estrategia de desarrollo sostenible

En este punto se plantea como factor determinante para el crecimiento económico que este vaya acompañado de un aprovechamiento sostenible del medio ambiente, de los recursos naturales y de la biodiversidad. Desde estas premisas, se hace especial énfasis en el mejoramiento ambiental a través de medidas, tales como la reforestación, los planes ambientales de mejoramiento para cuencas, los páramos y ecosistemas acuáticos e implementar medidas de control de emisiones tóxicas y la disminución de la polución de las grandes urbes, entre otras.

Para el necesario desarrollo del capital humano, es condición *sine quo non* un ambiente adecuado para las futuras generaciones, motivos por los cuales esta acción se enmarca, claramente, dentro de los postulados propios de la teoría del crecimiento endógeno que hace, sobre todo, énfasis en el capital humano como motor del desarrollo económico.

No obstante lo anterior, la inversión en tecnología que pregona la escuela neoclásica debe ser coherente con una política ambiental que impida arrasar con el medio ambiente, para lograr el mayor nivel de productividad por medio de la utilización de la capacidad productiva que, en todo caso, tiene una alto nivel de responsabilidad en el plano ambiental, por la cual debe velar, de manera prevalente, el aparato estatal.

Frente a ese particular, uno de los pilares que se proyecta como bastión para el desarrollo económico es el sector minero-energético, en el cual se tienen cifradas las esperanzas de hallazgos, explotaciones y, en consecuencia, un denodado aporte al crecimiento económico en su conjunto

en la próxima década. Esa temática reviste visos de alta sensibilidad frente a las comunidades asentadas en las zonas geográficas de donde se pretenden extraer los recursos naturales, máxime cuando la jurisprudencia constitucional<sup>4</sup> ha sido enfática y reiterativa frente a la necesidad de contar con la instancia de consulta previa a las comunidades afectadas en el curso del desarrollo preliminar de un proceso de explotación minera que, necesariamente, implica socavar en alguna forma el medio ambiente.

Sobre ese sector, en particular y su relevante papel en el desarrollo productivo, se ha señalado:

Colombia se ha convertido en un país minero exportador, y si maneja la macroeconomía irresponsablemente puede quedar afectada por “la maldición de los recursos naturales”. Las rentas derivadas del petróleo, del carbón, el gas, el zinc y el oro —todos los cuales son extraídos mediante procesos intensivos en capital y que tienen poco relación con el resto de la economía— tenderán a fortalecer la moneda nacional y socavarán la rentabilidad de las exportaciones y la producción local de bienes transables que son intensivos en trabajo y tienen amplias ramificaciones con el resto de la economía. (Kalmanovitz, 2010, pp. 340-341).

Se tendrá, entonces, que hacer compatible el desarrollo económico jalonado por el sector minero, sin desmedro de los demás renglones económicos, los cuales

quedarían seriamente afectados si los esfuerzos se concentran en el sector primario, en detrimento del ensanchamiento de la capacidad productiva en otros frentes de acción, tales como el industrial y el manufacturero.

## Fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico

Con esta acción se resalta el papel protagonista de la ciencia, la tecnología y la innovación en el crecimiento productivo del país. En tal sentido, para lograr dicho propósito, el documento propone la producción, difusión y uso del conocimiento para el aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país, así como el posicionamiento de centros de investigación y de profesionales dedicados, exclusivamente, al tema investigativo. Sin lugar a dudas, esta acción es la principal exponente del modelo de crecimiento endógeno, el cual reconoce la inversión en capital humano, investigación y desarrollo como el motor eficiente para obtener mayores niveles de PIB potencial<sup>5</sup>. En efecto, sobre ese particular se asevera: “Según los modelos de crecimiento endógeno, el progreso tecnológico depende del ahorro especialmente de la inversión destinada a la formación de capital humano” (Dornbusch, Fischer y Startz, 2005, p. 76).

En nuestro país recientemente se ha dado un paso fundamental en ese sentido con la creación del Departamento Administrativo Ciencia, Tecnología

4 Sobre el particular es pertinente la consulta de la sentencia proferida por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional N.º T-129 de 2001, magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

5 El PIB potencial mide el nivel de producción máximo que un país puede alcanzar con el trabajo, capital y tecnología existentes, sin provocar presiones inflacionarias.

e Innovación<sup>6</sup>, lo cual implicó una reestructuración del antiguo Colciencias e igualmente la preocupación por que alcancemos en 2019 una inversión en ciencia y tecnología equivalente a 1.5 % del PIB, contando para el efecto con la activa participación de capital privado en la consumación de ese propósito.

Este factor crucial debe ser uno de los de mayor proyección, por cuanto, tradicionalmente, el sector de ciencia y tecnología ha sido relegado y marginal, desconociendo el diálogo necesario que debe existir entre la empresa como unidad productiva y la academia como polo de desarrollo de nuevas tecnologías que optimicen los procesos productivos y reduzcan nuestra inveterada dependencia de la importación de técnica. Edwards (2006) resume con inusitada claridad lo anterior al señalar:

Para generar este rápido crecimiento de largo plazo es necesario que cumplan tres condiciones. Primero, deben acumular capital, lo que implica altos índices de ahorro que ayuden a pagar nuevas máquinas, equipos e infraestructura. En segundo lugar, deben usar sus fuerzas laborales de manera eficiente, lo que exige una legislación laboral moderna que estimule el empleo de mujeres, jóvenes y ciudadanos de mayor edad. Finalmente, deben lograr un alto índice de crecimiento de la productividad, lo que solo se puede alcanzar asegurando un sistema educacional de alta calidad y amplio acceso (p. 72).

6 Ley 1286 de 2009, "Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnológica e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Desde esa perspectiva, esa acción en la forma propuesta pareciera ser aún muy limitada, por cuanto no se dimensiona el protagonismo que para el progreso social y productivo muestra el conocimiento científico y su difusión; evidencia fehaciente de ello es la meta restringida de acceso a la educación superior que se propone el Plan (40 % hoy es de 25 %), lo que indicaría relegar a un segundo plano la trascendencia de la educación en el progreso de los pueblos no solo en su cobertura como hoy se pretende, sino desde la óptica de su calidad.

## Conclusiones

Al efectuar un análisis de las distintas metas planteadas en relación con el crecimiento económico que debe experimentar el país a largo plazo y las estrategias de acción para desarrollar cada uno de esos objetivos, arribamos a la inefable conclusión de que el Plan 2019 no es un instrumento de planeación que se haya inspirado, exclusivamente, en un único modelo de crecimiento económico, sino que, por el contrario, es el resultado de la conjunción de elementos que provienen tanto del modelo neoclásico de crecimiento como del modelo de crecimiento endógeno.

En ese orden de ideas, en el documento Visión 2019 se hace referencia al modelo neoclásico de crecimiento dentro del objetivo "una economía que garantice un mayor nivel de bienestar", sobre acciones concretas de crecimiento con un nivel de inversión proyectado de 25 % sobre el PIB en 2019, ahorro que, en buena medida, debe provenir de la estabilidad macroeconómica de las diferentes variables

que posibiliten enfocar la inversión hacia la adquisición de bienes de capital y tecnología para los sectores en los cuales el país puede lograr una ventaja competitiva en el entorno internacional, aunado a la inversión en infraestructura como otro elemento indispensable para propiciar el crecimiento económico.

Consecuentemente con los postulados neoclásicos, encontramos especial énfasis en el diseño y puesta en funcionamiento de políticas orientadas al aumento de la demanda de maquinaria, infraestructura, mejoramiento tecnológico en los sectores de transporte, telecomunicaciones, minas y energía, aprovechamiento de las potencialidades del campo y de los recursos marítimos, entre otros.

Al mismo tiempo, el Plan 2019 también reconoce las bondades de la teoría del crecimiento endógeno, al propender al mejoramiento en la cobertura en educación, así como a la promoción de la investigación y el desarrollo para difundir el conocimiento y generar valor agregado.

En ese aspecto, es preciso hacer referencia al consenso generalizado en torno a cómo el progreso tecnológico impulsa el desarrollo económico de los países y cómo está estrechamente vinculado a los avances de la ciencia, circunstancia que nos interpela en nuestro contexto donde la inversión en investigación es tal vez una de nuestras debilidades más sensibles. Efectivamente, una mirada comparativa nos demuestra cómo las experiencias internacionales exitosas en la materia tienen como común denominador el aumento significativo en la tasa de habitantes con acceso a centros educativos, como ocurre con los llamados “tigres asiáticos”, en contraposición a países con alto grado de crecimiento demográfico y elevados índices de analfabetismo y escolaridad

como ocurre con algunos del África septentrional<sup>7</sup>.

Como crítica desde una perspectiva constructiva podemos señalar que el Plan es tímido en materia de generar infraestructura social. Si bien existen avances significativos para propiciar condiciones de seguridad al inversionista y estabilidad normativa, es menester ir más allá sobre la desregulación de ciertas actividades empresariales que no llevan implícito un interés público para facilitar su expansión y ejercer de manera comprensiva una supervisión estatal que no implique coadministración ni hipertrofia normativa para el ejercicio de una actividad económica lícita.

Igualmente, mientras no solventemos el conflicto armado, ese factor será un obstáculo al progreso social que no genera *ab initio* una desventaja comparativa generalizada frente al entorno que no tiene ese fenómeno, situación que nos obliga a mezclar una estrategia de reivindicación del monopolio legítimo de la fuerza en cabeza del Estado como postulado de inspiración weberiana y, a la vez, una política de paz que no descarte la salida negociada al conflicto armado que es óbice en la actualidad para el desarrollo de nuestro principal sector productivo: el campo y sus posibilidades latentes y aún inexploradas.

7 La riqueza del capital humano y su ritmo de aumento son cruciales para el nivel y la velocidad del desarrollo económico de un país, fundamentalmente, porque el capital humano es el principal factor determinante de la capacidad de un país para producir y adoptar innovaciones tecnológicas. La inversión en capital humano, si bien es extremadamente importante, no basta para lograr un rápido crecimiento económico: debe ir acompañada de una estrategia de desarrollo acertada (Ferrari, 2003, p. 2).

Por último, parafraseando a Stiglitz (1998), debemos centrar nuestros esfuerzos no solo en la generación y adquisición de tecnología, sino que ese ensanchamiento productivo redunde en un mejoramiento correlativo de los indicadores de bienestar y de distribución del ingreso. Sobre este tema ha señalado Stiglitz:

Son cuatro las principales fuentes del crecimiento de la productividad: el aumento de la acumulación de bienes de capital (inversión), la mejora en la calidad de la población activa; el aumento de la eficiencia de la asignación de recursos; y el cambio tecnológico (1998, p. 485).

Otro elemento fundamental es la disciplina fiscal, sin la cual cualquier intento de crecimiento no pasa de ser una buena intención, en la medida en que el sector público debe coadyuvar, eficientemente, en el equilibrio de las variables macroeconómicas a través de la implementación de políticas anticíclicas y como motor eficiente que impulse mediante el cubrimiento de necesidades sociales las actividades productivas. Sobre ese aspecto se resalta que un marco presupuestal ideal debería tener las siguientes características (Banco Mundial, 1998; Wisner, 2005):

- 1) disciplina fiscal y consistencia de las políticas de ingresos y gastos con la estabilidad macroeconómica;
- 2) asignación de acuerdo con prioridades de política, es decir, mecanismos de priorización en la composición del gasto (sectorialmente, regionalmente, etcétera);
- 3) eficiencia y eficacia en la ejecución y en la evaluación (Olivera, 2008, p. 54).

Los factores enunciados en su conjunto son el fiel reflejo del convencimiento de que el Plan 2019 tiene como asidero y tema de sus metas la inversión en el capital humano y en el conocimiento como factores de insoslayable observancia en procura del éxito de las estrategias trazadas para lograr el anhelado crecimiento económico a largo plazo.

## Referencias

1. Cooter, R. y Ulen, T. (1998). *Derecho y economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
2. Banco de la República (2002). *Introducción al análisis económico. El caso colombiano* (2.ª ed.). Bogotá: Banco de la República.
3. Departamento Nacional de Planeación (2008). Documento: Visión Colombia II Centenario 2019.
4. Dornbusch, R.; Fischer, S. y Startz, R. (2005). *Macroeconomía* (9.ª ed.). Madrid: McGraw-Hill.
5. Edwards, S. (2006, 23 de julio). Tres condiciones para el crecimiento sostenido de América Latina. En *El Tiempo*.
6. Ferrari Romina, M. (2003). *Macroeconomía, teoría del crecimiento y desarrollo Económico*. Recuperado de <http://www.monografias.com/trabajos32/teoria-crecimiento/teoria-recimiento2.shtml>
7. Haggard, S. y Kaufman, R. (1992). *La política de ajuste económico*. Bogotá: Editorial CEREC.
8. Kalmanotivz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Taurus.
9. Martínez Álvarez, J. A. (2000). *Economía del sector público*. Barcelona: Ariel.

10. Misión del Ingreso Público (2003). Informe del Consejo Directivo. *Cuadernos Fedesarrollo*, 10, Misión del Ingreso Público.
11. Molina Betancourt, C. M. (2010). *Corte Constitucional y economía*. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín.
12. Montenegro, A. y Rivas, R. (2005). *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*. Bogotá: Taurus.
13. Olivera, M. (2008). Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia. *Cuadernos Fedesarrollo*. Bogotá.
14. Roemer, A. (comp.) (2002). *Derecho y economía: una revisión de la literatura*. México: Fondo de Cultura Económica.
15. Stiglitz E., J. (1998). *Macroeconomía*. Barcelona: Ariel.
16. Zapata Giraldo, J. G. (2002). *El financiamiento de las entidades territoriales, ¿mayor autonomía territorial o dependencia fiscal?* Bogotá: Ministerio del Interior.