

PROGRAMA VISIÓN COLOMBIA 2019: UNA LECTURA DESDE LAS ESCUELAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO (NEOCLÁSICA Y ENDÓGENA)

OMAR ALFONSO OCHOA MALDONADO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE BOGOTÁ

Resumen

El propósito palmario del presente artículo es 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 del país a largo plazo, lo cual se traduce en la obtención de índices más elevados del PIB potencial. Teniendo claro ese norte orientador, nos referiremos en primer lugar al marco teórico que guiará el estudio; luego nos adentraremos en el análisis de las principales acciones que se formulan para cada una de las áreas estratégicas identificadas en el documento, resaltando las principales coincidencias del Programa 2019 con los modelos de crecimiento económico a largo plazo propios de la escuela neoclásica de la economía, así como con los postulados de la escuela endógena.

Palabras clave: Plan Nacional de Desarrollo, políticas públicas, estrategias de desarrollo económico.

El autor: abogado, especialista en Gestión Pública e Instituciones Administrativas, especialista en Derecho Constitucional y en Derecho Privado Económico. Estudios de Filosofía, Pensamiento Político y Económico. Candidato a magíster en Derecho Económico. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Dirección postal: calle 25 No. 32 A-41 Interior 1, apto. 302. Correo electrónico: oaochoam@unal.edu.co omarochoa@acr.gov.co y ochooamar2006@yahoo.es

Recibido: 3 de mayo de 2012; **evaluado:** 12 de junio de 2012; **aceptado:** 26 de noviembre de 2012.

VISION COLOMBIA 2019 PROGRAM: AN INTERPRETATION FROM TWO ECONOMIC GROWTH MODELS (NEOCLASSICAL AND ENDOGENOUS)

OMAR ALFONSO OCHOA MALDONADO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE BOGOTÁ

Abstract

The purpose of this article is to make a conceptual review of the strategies built into the Vision Colombia 19 Program prepared by the national Government in order to achieve the country's long-run economic growth, which means higher levels of potential GDP. Having that clear and in mind, we will begin by establishing the theoretical framework that will guide the study. Then we will go into the analysis of the main actions that were put together for each of the strategic areas identified in the document, highlighting the main coincidences of the 2019 Program with the long-run economic growth models of the neoclassical school of economic thought as well as with the endogenous school economic growth model.

Keywords: National Development Plan, public policies, economic growth strategies.

Introducción

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

Una de las críticas más reiteradas frente al diseño y la ejecución de las políticas públicas en el país es la inmediatez con la que se pretende materializarlas, como respuesta a coyunturas históricas muy particulares y con el ánimo de mostrar “resultados” cortoplacistas que aparezcan 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 el año 2005 para discusión, con la activa participación del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este fue un primer intento por lograr un acuerdo sobre lo fundamental en materia de directrices que deben orientarnos hacia unas metas que cuenten con un amplio consenso político, lo cual permitirá que, independientemente de la Administración de turno, se brinde continuidad a la ejecución de la política establecida en beneficio del crecimiento económico y del bienestar colectivo.

Con base en 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 señalar puentes conectores entre el contenido del Programa y los postulados de esas vertientes del pensamiento.

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

Se hace una especial referencia a la política fiscal y su incidencia en el crecimiento sostenido como elemento catalizador que equilibre las demás variables, máxime

en nuestro país, en donde el gasto del sector público se constituye en una de las variables de más difícil manejo, en razón a la situación deficitaria entre ingresos fiscales y egresos, aunada a la carencia de una auténtica voluntad política que discipline el comportamiento de las finanzas públicas.

Por último, se plantean 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 a la efectividad de los derechos inherentes a un Estado social de Derecho.

1. 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 bajo la óptica del modelo de Solow,¹ que se enmarca en la escuela neoclásica y, por otro lado, del modelo de crecimiento endógeno, para matizarlas con referencia en su aplicación concreta al caso colombiano a la luz de los postulados plasmados en dicho modelo, el cual retoma elementos que sirven de asidero a los dos modelos económicos de crecimiento reseñados. Tal circunstancia nos permite hacer un parangón con las experiencias en el desarrollo de otros países y sus factores clave de éxito en ese propósito.

Para el efecto, en primera instancia nos remitimos 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 incidencia sobre la renta.

El desarrollo metodológico de esta teoría nos indica que es menester hacer abstracción del progreso tecnológico en las primeras instancias del desarrollo, en las cuales, cuando se logra un punto en donde la renta y el capital per cápita se man-

¹ Solow plantea un modelo de carácter cuantitativo para explicar el crecimiento de la producción nacional de bienes y servicios, en cuya estructura intervienen como factores la producción nacional, el ahorro y el capital fijo. El modelo parte del supuesto de que el Producto Interno Bruto es igual a la renta nacional, por lo tanto implica una abstracción frente a la interacción con agentes externos, es decir, no contempla las importaciones ni las exportaciones.

tienen 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, tenemos necesariamente una tasa de crecimiento de la población igual a la expansión de la producción, en forma independiente del ahorro. La anterior sería una tendencia secular que implicaría la convergencia de los países en desarrollo al estado descrito, en ausencia de mejoras de carácter tecnológico, lo que se refleja en un indicador que mostraría un PIB per cápita 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.² En este punto, la economía alcanza un estado estacionario en donde el PIB per cápita, como se ha indicado, es constante.

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

Aunado a lo anterior, encontrarse frente a un estado estacionario con tendencia al crecimiento de la renta per cápita y mayor acumulación de capital se ve reflejado 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 cápita 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.³

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, al trascender las instancias de desarrollo anteriores. En tal sentido se señala, por parte de esta vertiente del pensamiento, lo siguiente:

² Rudiger Dornbusch, Stanley Fischer y Richard Startz, *Macroeconomía*, 9a ed. (Madrid: Mc Graw Hill, 2005), 65.

³ Dornbusch, Fischer y Startz, *Macroeconomía*, 75.

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.⁴ Concluyó que casi el 80% del crecimiento económico en los Estados Unidos se debía atribuir al progreso tecnológico.⁵

Según los anteriores postulados conceptuales de la escuela neoclásica, si dos o más países ostentan 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, los países en vías de desarrollo deberían alcanzar un ahorro similar al de los desarrollados y con acceso a similar tecnología lograrían alcanzar grados importantes de desarrollo (progreso técnico más crecimiento demográfico).

El otro modelo conceptual es el del crecimiento endógeno, según el cual el progreso en materia tecnológica depende del 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.

Así, la producción de conocimiento es vital para el crecimiento económico, tal como lo asevera la doctrina especializada en los siguientes términos:

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,

⁴ El concepto de productividad, que es pertinente en este caso, es la productividad total de los factores (PTF), 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 la que se convierten las horas de trabajo en unidades efectivas de trabajo.

⁵ Armando Montenegro y Rafael Rivas, *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento* (Bogotá: Taurus, 2005), 64.

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.⁶

En los países en vías de desarrollo, el crecimiento está asociado con el ahorro, con el crecimiento poblacional, con la internacionalización de sus economías y con un entorno caracterizado por la seguridad y la estabilidad jurídica y política.

Bajo la orientación de los anteriores derroteros conceptuales, nos adentramos en el análisis concreto del instrumento de planificación: documento Visión Colombia 2019 y las estrategias plasmadas en el mismo 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 se retoman aspectos de ambas teorías, tal como pasamos a explicar a continuación.

2. Las metas planeadas y las acciones estratégicas del Programa Visión Colombia 2019

El Programa Visión Colombia 2019 ha sido concebido como un documento por medio 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 por el 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 y el crecimiento económico, entre otras. Respecto a 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 tabla rasa de los diferentes acumulados obtenidos en períodos anteriores. Lo anterior es consecuente con un factor de éxito crucial para cualquier economía: tener objetivos a largo plazo y no coyunturales, a lo cual apunta el documento bajo estudio.

⁶ Montenegro y Rivas, *Las piezas del rompecabezas*, 74.

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. El texto propone como uno de sus cuatro grandes objetivos “lograr una economía que garantice un mayor bienestar”.⁷ 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 ingreso por habitante y la distribución equitativa de los frutos del crecimiento, aspecto en el cual reviste especial importancia el papel del Estado como elemento regulador y catalizador de la economía por medio del diseño e implementación de políticas públicas consecuentes con el ideario democrático y pluralista que pregona 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, 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 a seguir, es pertinente remitirnos a la experiencia internacional de países que, como “los tigres asiáticos”, han enfocado su accionar a instaurar 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 enmarcadas 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 cada una de estas estrategias propuestas en ese frente de acción y su relación con los modelos económicos de crecimiento reseñados.

⁷ Departamento Nacional de Planeación, *Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión*. (Bogotá, Planeta S. A., 2005), 7.

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

3.1. 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. b) Asegurar la apropiación de los retornos esperados de la inversión.

Bajo esa perspectiva, el país debe propender por aprovechar sus ventajas comparativas que devienen de su localización, biodiversidad y recursos naturales, para convertir esas prerrogativas en ventajas competitivas que se proyecten hacia los mercados internacionales y propiciar una expansión del sector productivo.

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

Dentro de los factores clave de éxito encontramos: el incremento de los factores de producción y de la relación capital-trabajo, los cuales guardan un íntimo grado de concordancia con la acción descrita, en la medida en que el crecimiento económico en la forma propuesta en el documento 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. Estos factores conjugados en debida forma militan a favor de un ensanchamiento de la capacidad de producción y un mayor dinamismo de la relación capital-trabajo.

3.2. Afianzar la consistencia macroeconómica

Como segunda acción se pretende un afianzamiento de la consistencia macroeconómica, por medio 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 propicien 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 ingreso fiscal, 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 es necesario definir una dinámica económica a largo plazo que permita un mayor recaudo de tributos, en la medida en que haya un crecimiento económico sostenible que amplíe las bases impositivas y reduzca la necesidad de endeudamiento. Por otro lado, es fundamental desarrollar condiciones normativas frente a la viabilidad financiera de los pasivos pensionales en el mediano y largo plazo, así como garantizar un flujo efectivo de recursos del centro a la periferia vía 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 a 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 relacionadas con la problemática territorial respecto a 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 es 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.⁸

Desde la perspectiva neoclásica, un mayor ahorro termina generando crecimiento de la capacidad productiva. A ello apunta esta acción en particular, al adecuar 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:

⁸ Juan Gonzalo Zapata, *El financiamiento de las entidades territoriales, ¿mayor autonomía territorial o dependencia fiscal?* (Bogotá: Ministerio del Interior, 1999), 97.

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.⁹

Como factor de éxito se destaca la creación 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 vía construcción de infraestructura o incluso como partícipe en los mercados, erigiéndose de esa forma en agente dinamizador de los mismos.

3.3. 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 la exigencias de los mercados internacionales. En este punto en particular, se resaltan medidas que otorguen estabilidad jurídica de las inversiones, de tal manera que nuestro ordenamiento normativo debe flexibilizarse en cuanto 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 como los contratos de estabilidad jurídica que propenden por atraer capital foráneo. Dentro de las acciones que se proponen en este ítem, encontramos la paulatina certificación con estándares internacionales de los procesos productivos, aspecto sobre el que 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 ingreso reflejado en mayor capacidad de inversión, está directamente relacionado con esta acción en particular, lo cual es un fiel trasunto que deviene de la teoría neoclásica del crecimiento económico.

Sobre ese particular, es destacable el impulso del componente tecnológico como motor del desarrollo productivo empresarial; frente a él subsisten, en economías

⁹ José Antonio Martínez Álvarez, *Economía del sector público* (Barcelona: Ariel S. A., 2000), 97.

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 redundando 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.¹⁰

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

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

Sobre el papel del gasto público en ese cometido se ha indicado con *sindéresis* 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, 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.¹¹

¹⁰ Joseph Stiglitz, *Macroeconomía* (Barcelona: Ariel, 1998), 483.

¹¹ Carlos Mario Molina Betancourt, *Corte Constitucional y economía* (Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín, 2010), 98-99.

3.4. 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 aumentar 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 donde hace escasa presencia, por medio 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 (MSF).

Consecuentes con el modelo neoclásico de crecimiento, esta acción se encamina a la tecnificación de los procesos agrícolas, en aras de 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; por tal razón, los esfuerzos de tecnificación deben centrarse en ese sector y así propiciar las condiciones no solo para garantizar la seguridad alimentaria del país, sino una producción que nos permita incursionar con éxito en los mercados internacionales. Como factor de éxito destacamos la ampliación de la superficie cultivada, por medio 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.

3.5. Aprovechar los recursos marítimos

Como quinta acción a desarrollar se propone el aprovechamiento de los recursos marítimos para el comercio internacional y 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 sobre el particular. Asimismo, adquiere vital importancia el establecimiento de una institucionalidad para el manejo de estos temas que se encarne, por ejemplo, en la creación de un ministerio o un departamento administrativo específico para este sector. Se alude a la necesidad de un marco normativo que se refleje en la presencia de la problemática marítima en los planes de desarrollo y en el planteamiento de una legislación específica para esa materia.

Mediante 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 es trascender las fronteras y crecer hacia afuera, para aprovechar el destacado posicionamiento geográfico del país que le posibilita contactarse con diversos mercados foráneos.

3.6. Generar una infraestructura adecuada para el desarrollo

Como sexta acción se pretende instaurar una infraestructura adecuada para el desarrollo, que apunte a un crecimiento y mejoramiento en sectores como el de transporte, telecomunicaciones, minas y energía. Para lograr los objetivos propuestos, es indispensable el mejoramiento tecnológico de la infraestructura productiva, necesaria para ensanchar la capacidad de los sectores enunciados; esto, 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 podría entrar en contradicción con el reconocimiento prolífico de derechos de estirpe constitucional. Frente a ello, es vital la función que el sector público desempeñe como amortiguador de esas nocivas consecuencias sociales. Las investigaciones en la materia 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.¹²

¹² Stephan Haggard y Robert Kaufman. *La política de ajuste económico* (Bogotá: Cerec, 1992), 411.

Ese tipo de connotaciones sociales deben sopesarse con los esquemas de ajuste e inversión necesarios para encauzar un crecimiento sostenido, en aras de no 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 de comunicaciones, transporte y, tal vez el más relevante en el futuro, la minería y los recursos hídricos y eléctricos, para cuyo aprovechamiento requerimos una fuerte inversión pública, así como el concurso del sector privado en proyectos de auténtico riesgo compartido.

3.7. Asegurar una estrategia de desarrollo sostenible

En este punto se plantea, como factor determinante para el crecimiento económico, que el mismo vaya acompañado de un aprovechamiento sostenible del medio ambiente, de los recursos naturales y de la biodiversidad. Bajo tales premisas, se hace especial énfasis en el mejoramiento ambiental con medidas como la reforestación, los planes ambientales de mejoramiento para cuencas, páramos y ecosistemas acuáticos y la implementación de 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 qua non un ambiente adecuado para las futuras generaciones; por ello, esta acción se enmarca dentro de los postulados propios de la teoría del crecimiento endógeno, que enfatiza en el capital humano como motor del desarrollo económico.

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

Ante ese particular, uno de los pilares que se proyecta como bastión para el desarrollo económico es el sector minero energético. En él se tienen cifradas las esperanzas de hallazgos, explotaciones y, en consecuencia, un denodado aporte al crecimiento económico en su conjunto durante 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 constitucional¹³ ha sido enfática y reiterativa en cuanto 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 implica socavar en alguna forma el ambiente.

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

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 poca 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.¹⁴

Se tendrá entonces que hacer compatible el desarrollo económico jalonado por el sector minero, sin desmedro de los demás renglones económicos, que 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 como el industrial y el manufacturero.

3.8. Fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico

Con esta acción se resalta el papel protagónico de la ciencia, la tecnología y la innovación en el crecimiento productivo del país. Para lograr dicho propósito, el documento propone la producción, la difusión y el 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 mayor

¹³ Sobre el particular es pertinente la consulta de la sentencia proferida por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional No. T-129 de 2001, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁴ Salomon Kalmanovitz, *Nueva historia económica de Colombia* (Bogotá: Taurus, 2010), 340-341.

PIB potencial.¹⁵ 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”.¹⁶

Recientemente, en nuestro país se ha dado un paso fundamental en ese sentido con la creación del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.¹⁷ Esto implicó una reestructuración del antiguo Colciencias y una preocupación porque 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 el sector de ciencia y tecnología ha sido relegado y marginal, tras desconocer 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 resume con inusitada claridad los anteriores asertos, 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.¹⁸

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 ostenta el conocimiento científico y su difusión. Muestra fehaciente de ello es la meta limitada de acceso a educación superior que se propone el Plan

¹⁵ El PIB potencial mide el máximo grado de producción que un país puede alcanzar con el trabajo, el capital y la tecnología existentes, sin provocar presiones inflacionarias.

¹⁶ Dornbusch, Fischer y Startz, *Macroeconomía*, 76.

¹⁷ Puede consultarse la 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”.

¹⁸ Sebastián Edwards, “Tres condiciones para el crecimiento sostenido de América Latina”, *El Tiempo*, Sec. Economía, 23 julio 2006.

(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 respecto a su cobertura, como hoy se pretende, sino desde la óptica de su calidad.

Conclusiones

Al efectuar un sesudo 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 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.

Así, en el documento *Visión Colombia 2019* se hace referencia al modelo neoclásico de crecimiento dentro del objetivo –“una economía que garantice un mayor nivel de bienestar”¹⁹ en relación con acciones concretas en materia de crecimiento con una inversión proyectada 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.

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

El Programa 2019 también reconoce las bondades de la teoría del crecimiento endógeno, al propender por el mejoramiento en la cobertura en educación, así como la promoción de la investigación y el desarrollo para difundir el conocimiento y propiciar valor agregado.

¹⁹ Departamento Nacional de Planeación, *Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión* (Bogotá, DNP, 2005), 7.

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 con los avances de la ciencia, circunstancia que nos interpela en nuestro contexto en donde la inversión en investigación es, tal vez, una de nuestras debilidades más sensibles. Una mirada comparativa nos demuestra que las experiencias internacionales exitosas en la materia tienen como denominador común el aumento significativo en la tasa de habitantes con acceso a centros educativos –como ocurre en el caso de “los tigres asiáticos”– en contraposición con países con alto grado de crecimiento demográfico y elevados índices de analfabetismo y escolaridad, como ocurre con algunos de África Septentrional.²⁰

Como crítica constructiva, podemos señalar que el Programa 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 en materia de desregulación de ciertas actividades empresariales que no llevan ínsito 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.

De igual forma, mientras no resolvamos el conflicto armado, habrá un obstáculo al progreso social que trae una desventaja comparativa generalizada frente al entorno que no vive 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.

Por último, parafraseando a Stiglitz, debemos enfocar 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 el particular ha señalado dicho autor:

²⁰ La riqueza del capital humano y su ritmo de aumento son cruciales para el grado y la velocidad del desarrollo económico de un país, fundamentalmente porque el capital humano es el principal factor determinante de la capacidad de este para producir y adoptar innovaciones tecnológicas. Si bien la inversión en capital humano es extremadamente importante, no basta para lograr un rápido crecimiento económico: debe ir acompañada de una estrategia de desarrollo acertada. Romina Mariel Ferrari, “Macroeconomía, teoría del crecimiento y desarrollo económico”, <http://www.monografias.com/trabajos32/teoria-crecimiento/teoria-crecimiento2.shtml> (acceso mayo 12, 2011).

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.²¹

Otro elemento fundamental es la disciplina fiscal. Sin ella, 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 por medio 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:

Un marco presupuestal ideal debería tener las siguientes características (Banco Mundial, 1998; Wisner, 2005):

- Disciplina fiscal y consistencia de las políticas de ingresos y gastos con la estabilidad macroeconómica;
- Asignación de acuerdo a prioridades de política, es decir, mecanismos de priorización en la composición del gasto (sectorialmente, regionalmente, etc.)
- Eficiencia y eficacia en la ejecución y en la evaluación.²²

Los factores enunciados en su conjunto son el fiel reflejo del convencimiento en el sentido de que el Programa 2019 tiene como asidero y tema central 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

- Banco de la República. *Introducción al análisis económico. El caso colombiano*, 2da ed. Bogotá: Siglo del Hombre editores, 2002.
- Cooter, Robert y Thomas Ulen. *Derecho y Economía*. México D. F: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Departamento Nacional de Planeación. *Visión Colombia II centenario. 2019*. Bogotá: Planeta S. A., 2005.
- Dornbusch, Rudiger, Stanley Fischer y Richard Startz. *Macroeconomía*, 9a ed. Madrid:

²¹ Stiglitz, *Macroeconomía*, 485.

²² Mauricio Olivera, *Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia* (Bogotá: Fedesarrollo, 2008), 54.

- Mc Graw Hill, 2005.
- Edwards, Sebastián. “Tres condiciones para el crecimiento sostenido de América Latina” *El Tiempo*, Sec. Economía, 23 julio 2006.
- Fedesarrollo. *Misión del Ingreso Público. Informe del Consejo Directivo*. Bogotá: Cuadernos Fedesarrollo, 2003.
- Ferrari, Romina Mariel. “Macroeconomía, teoría del crecimiento y desarrollo económico”. <http://www.monografias.com/trabajos32/teoria-crecimiento/teoria-recimiento2.shtml> (acceso mayo 12, 2011).
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman. *La política de ajuste económico*. Bogotá: Cerec, 1992.
- Kalmanovitz, Salomon. *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Taurus, 2010.
- Martínez Álvarez, José Antonio. *Economía del Sector Público*. Barcelona: Ariel S. A., 2000.
- Molina Betancourt, Carlos Mario. *Corte Constitucional y Economía*. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín, 2010.
- Montenegro, Armando y Rafael Rivas. *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*. Bogotá: Taurus, 2005.
- Olivera, Mauricio. *Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, 2008.
- Roemer, Andrés, comp. *Derecho y Economía: Una revisión de la literatura*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Solow, Robert. “Technical Change and the Aggregate Production Function” *The Review of Economics and Statistics* 39, núm. 3 (1957): 312-320. <http://www.jstor.org/stable/1926047>, (acceso marzo 3, 2010).
- Stiglitz, Joseph. *Macroeconomía*. Barcelona: Ariel, 1998.
- Zapata, Juan Gonzalo. *El financiamiento de las entidades territoriales, ¿mayor autonomía territorial o dependencia fiscal?* Bogotá: Ministerio del Interior, 1999.